

IL CONCORSO DELLE ATTIVITÀ CONSULTIVE NEL PROCEDIMENTO
DELINEATO DALLE DELEGHE LEGISLATIVE*

FABIO PACINI**

Sommario

Premessa. Parte I – Rilievi di carattere generale. – 1. I limiti “ulteriori”, tra elasticità e paradosso. – 2. Note introduttive sugli attori in gioco. Parte II – Una panoramica, con particolare riferimento all’attività consultiva parlamentare, dalla XV alla XVIII legislatura. – 1. XV e XVI legislatura. – 1.1. Recepimento diritto UE. – 2. XVII legislatura. – 2.1. Recepimento diritto UE (con prima applicazione della l. n. 234 del 2012). – 3. XVIII legislatura. Parte III – *Focus* sull’attività consultiva relativa a deleghe volte alla riduzione della normativa vigente. – 1. Perché dedicare specifica attenzione al tema. Il “taglia-leggi”, in breve. – 2. I pareri del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo nell’ambito delle operazioni taglia-leggi. – 3. Il ruolo della Conferenza unificata. – 4. Il ruolo della Commissione per la semplificazione. Parte IV – Le Commissioni bicamerali consultive costituite *ad hoc*: un’arma a doppio taglio per il Parlamento? – 1. Qualche “punto di partenza” per la riflessione. – 2. Elementi di confronto fra Commissione parlamentare per la semplificazione e Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale. – 2.1. Risorse o eterne agonizzanti: le commissioni bicamerali dopo lo spirare dei termini delle deleghe “originarie”. – Considerazioni di sintesi.

Suggerimento di citazione

F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

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

** Assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa. Docente a contratto nelle Università di Pisa e della Tuscia.

Contatto: fabio.pacini@santannapisa.it

Premessa

Il tema di questo contributo, lo si argomenterà fin dal primo paragrafo, risulta così ricco di prassi (anche divergenti) da rendere difficoltoso uno sguardo d'insieme che ne abbracci ogni aspetto. Consapevoli di questo, ci si concentrerà in particolare su alcuni risvolti, sempre però contestualizzandoli in un quadro più ampio e – aspetto fondamentale – nell'evoluzione della forma di stato e di governo, della quale questo argomento rappresenta un indice interessante.

Il metodo, nello spirito dell'iniziativa dalla quale origina il lavoro, è quello di partire dalle coordinate generali teorico-pratiche (*Parte I*), per poi “immergersi” nella prassi delle più recenti legislature, sia ad ampio raggio (*Parte II*) che su temi o aspetti specifici (*Parte II* e *Parte III*), e (tentare di) tirare le fila in conclusione, verificando quali premesse risultino “tenere” alla prova di quanto accaduto, oltre a immaginare possibili evoluzioni e rimedi ai problemi riscontrati.

Parte I – Rilievi di carattere generale

1. I limiti “ulteriori”, tra elasticità e paradosso

Come si notava nell'ambito di un'ampia ed approfondita indagine alcuni anni addietro, la delega legislativa «si presta agevolmente a un'intensa proceduralizzazione del suo esercizio: le Camere sfruttano questa tecnica non solo come strumento di controllo della discrezionalità del delegato, ma, ulteriormente, come mezzo per radicare il processo legislativo alla realtà sociale, politica e istituzionale del Paese»; ancor più esplicitamente, «[f]ino agli anni Ottanta del secolo scorso, la sede d'elezione per una simile attività di concertazione sarebbe stato il Parlamento e la veste formale quella delle audizioni svolte durante l'istruttoria legislativa in commissione»¹.

È stata, del resto, condivisibilmente sottolineata in dottrina la difficoltà di ricondurre ad una matrice unitaria l'attività *consultiva*, anche per il suo essere frequentemente ricompresa in più vaste funzioni, in primo luogo in quella del *controllo*². Al contempo si sottolinea che interrogarsi, nei diversi settori, sulla natura di tale attività (consultiva) è utile per una miglior comprensione dell'essenza dello stesso *potere pubblico*, nella consapevolezza di come – pur con le dovute differenze³ – proprio la delimitazione ed i rapporti tra i concetti

¹ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 129.

² M. DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 2004, p. 13 s. Sulla problematica nozione di controllo parlamentare, diffusamente M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, CEDAM, Padova, 1996, in part. p. 9 ss.

³ Ivi, p. 42.

di “consiglio” e “comando”, variamente nominati, abbia attraversato nei secoli la storia del potere medesimo⁴.

Particolarmente interessante, quindi, provare ad approfondire lo studio di un campo nel quale, con altri attori, è lo stesso Parlamento ad esprimersi in sede consultiva⁵ tramite «un atto che si pone a metà tra l’indirizzo e il controllo, cioè il parere»⁶, peraltro nell’ambito di un’attività che gli è propria – quella legislativa – alla quale ha però impresso un percorso peculiare tramite la legge delega.

Ora, la questione dei pareri dopo il conferimento della delega legislativa risulta immanente finanche ai più risalenti dibattiti in materia, per quanto in posizione non centrale⁷ e – quel che più rileva – in un contesto di flessibilità costituzionale che ne rende gli stessi presupposti difficilmente paragonabili al contesto odierno⁸.

⁴ Si veda appunto lo stimolante *excursus* proposto ivi, p. 19 ss. ove – peraltro – si nota, rifacendosi alla lezione di Giorgio Agamben, come filologicamente i *senatusconsulta* dell’esperienza romana fossero appunto espressione di un “consiglio” ai magistrati competenti (p. 23).

⁵ Cfr. E. Rossi (a cura di), *Il Parlamento “consulente”: dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Jovene, Napoli, 2002 e il successivo Id. (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, CEDAM, Padova, 2009.

⁶ A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, annali della Storia d’Italia (n. 17), Einaudi, Torino, 2001, p. 1245.

⁷ Si veda ad esempio l’attenzione affatto marginale che dedica al tema specifico E. CROSA, *Diritto costituzionale*, UTET, Torino, 1937, p. 213 s., nel contesto invece di una trattazione analitica dei diversi modi di atteggiarsi della delegazione stessa; in particolare, la sottoposizione della «opera del Governo» all’«esame e al parere di commissioni parlamentari» viene *de plano* riconnessa al solo caso in cui il Parlamento abbia deciso di «attribuire a commissioni di competenti la formazione di leggi ponderose, non prolungando soverchiamente i lavori parlamentari con l’applicazione integrale dell’art. 55 dello Statuto», portando l’esempio della l. 24 dicembre 1925, n. 2260 (Delega al Governo del Re della facoltà di emendare il Codice penale, il Codice di procedura penale, le leggi sull’ordinamento giudiziario e di apportare nuove modificazioni e aggiunte al Codice civile).

Si veda, per una ricostruzione di grande interesse del dibattito intorno alla costituzione di “commissioni parlamentari di controllo” in epoca statutaria, C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 180 ss.; cfr per alcuni esempi M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, CEDAM, Padova, 1981, p. 73, nota n. 178.

⁸ Chiarissimo sul punto 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, p. 169 s.: «l’istituto della delegazione si presenta diversamente a seconda del tipo di Costituzione. Se questa è flessibile, la legge ordinaria ha virtù costituente e la legge di delegazione potrà trasferire eccezionalmente tanto l’esercizio quanto la titolarità della competenza del potere legislativo. [...] La situazione cambia in regime di Costituzione rigida. Qui la legge di delegazione quale legge ordinaria non ha virtù costituente, e non può quindi spostare o trasferire la competenza legislativa nella sua pienezza»; invero, lo stesso Autore nota però in chiusura del citato contributo che se «si osservano i casi di delegazione avutisi dopo l’entrata in vigore della Costituzione nuova, si ha l’impressione che l’art. 76 sia stato inteso in senso talmente vasto e vago [...] da ridurre a nulla la sua portata innovatrice rispetto all’ordinamento costituzionale anteriore» (p. 191).

Nella fase di formazione della Carta costituzionale non si rinvennero indicazioni dirimenti in proposito. La Commissione Forti fu poco attenta al tema: non ve n'è traccia nella Relazione all'Assemblea costituente allorché si parla di delegazione legislativa⁹, mentre nei lavori della Commissione se ne trova traccia solo in alcuni interventi di Ernesto Orrei, volti in particolare a chiedere lumi sulla sorte nella (futura) costituzione del parere del Consiglio di Stato *ex l. n. 100 del 1926*¹⁰ e, soprattutto, nell'immaginare – assieme a Emanuele Piga – «che sia sempre sentita una Commissione parlamentare composta da rappresentanti delle due Camere, che preventivamente dica se l'atto delegato rimane nei limiti della delega»¹¹. Una proposta che non pare suscitare interesse in una (sotto)commissione molto presa invece dalla discussione sull'eventualità di escludere intere materie dalla delegazione, e che trova solo parziale accoglimento da parte di Guido Zanobini, autore della relazione preliminare, che si limita a «nota[re] che nella stessa delega potrebbe stabilirsi la composizione della Commissione che dovrà dare il parere al Governo sul decreto da emanare. In mancanza, il parere potrà essere dato dalle Commissioni miste [ovvero bicamerali] di cui si è parlato nella relazione preliminare e nelle precedenti riunioni»¹².

Assai noto invece l'intervento di Perassi in Assemblea costituente il 12 novembre 1946, per il quale – riferendosi appunto alla previsione di un parere parlamentare sugli schemi di atto delegato – «questo procedimento è frequentemente usato; ma non è il caso di menzionarlo in Costituzione, poiché le Camere possono sempre farvi ricorso quando lo credano».

In ogni caso, fino alla X legislatura repubblicana la decretazione delegata è strumento di utilizzo (relativamente) limitato, pur con momenti di assoluto rilievo (per tutti, quello della riforma agraria¹³ e della riforma tributaria¹⁴):

Sulla flessibilità dello Statuto cfr. fra i molti E. CROSA, *op. cit.*, p. 14 ss.; con attenzione specifica invece al pensiero di Egidio Tosato, A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 11 ss. Anche per ulteriori riferimenti, si veda A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002, in part. p. 2 ss. e p. 265 ss.

⁹ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente, Volume I. Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, Failli, 1946, p. 24 s.

¹⁰ Si vedano i resoconti dei lavori riportati in G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 586. Non si fa menzione dei pareri nelle altre occasioni di specifico interesse verso il tema della delegazione legislativa (ivi, in part. p. 469 s. e 484 s.).

¹¹ Ivi, p. 590.

¹² Ivi, p. 591.

¹³ Si trattava in particolare dei decreti di esproprio «aventi valore di legge ordinaria» *ex* “legge Sila” (art. 5 della l. 12 maggio 1950, n. 230), il cui ambito territoriale di possibile operatività era stato esteso ad opera della c.d. “legge stralcio” (art. 1 della l. 21 ottobre 1950, n. 841).

Per quanto qui rileva, si nota in particolare che tali decreti erano adottati, ai sensi dello stesso art. 5, l.n. 230 del 1950, «sentito il parere di una commissione composta di tre senatori e di tre

«una netta cesura nelle statistiche si ha con la transizione al sistema maggioritario. È il segno di un profondo riequilibrio: a fronte dell'abbandono della legislazione settoriale di spesa [...] aumenta la normazione di matrice ordinamentale, che adotta come sua fonte d'elezione la legislazione delegata»¹⁵.

Ciò anche per il mutato ruolo – e soprattutto il mutato grado di legittimazione, gravemente scalfita all'inizio degli anni Novanta – del Parlamento, oltre che del sistema politico e istituzionale nel suo insieme¹⁶, con maggioranze sempre più propense a “staccare il dividendo” immediato fornito dall'approvazione di una legge delega, magari con qualche forzatura procedurale e senza troppa cura della successiva attuazione¹⁷.

deputati eletti dalle rispettive Camere»: per A. AMORTH, *La costituzionalità della delegazione legislativa per la riforma fondiaria e la impugnativa dei decreti espropriativi avanti il Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 1952, IV, p. 82, «la istituzione di una Commissione formata di Parlamentari, eletti dalle Camere, chiamata a rendere pareri sui decreti legislativi con effetti espropriativi e di trasferimento della proprietà accentua l'intento del legislatore di considerare l'instaurazione della riforma fondiaria come cosa propria, ed appare con un'ulteriore garanzia allo svolgimento della delega oltre quelle richieste, e osservate, dalla norma costituzionale, e senza rinuncia al costante controllo politico e al diretto intervento, sempre residuanti nella competenza del Potere legislativo in ogni caso di delega».

Sulle complesse vicende giuridiche relative alla “legge Sila” si rimanda ad A. CERRI, voce *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, X, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1993, p. 4 ss.; con ampia bibliografia cfr. le ricostruzioni di A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 80, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, p. 148 ss. e, più di recente, S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 146 ss.

¹⁴ Si tratta in particolare della l. 9 ottobre 1971, n. 825, recante delega legislativa per la riforma tributaria, il cui termine ultimo di scadenza, più volte prorogato, si è chiuso definitivamente più di vent'anni dopo.

¹⁵ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 107.

Si tratta di tematiche amplissime, che ovviamente trascendono le possibilità e gli scopi di questo contributo: per un'efficace ricostruzione di sintesi – ed i necessari riferimenti bibliografici – si veda, di recente, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017. Cfr. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuatae*, ESI, Napoli, 2017, in part. p. 17 ss., ove peraltro si riflette anche sulla correlata «esplosione» dell'inattuazione» (in part. p. 62 ss.). Quanto detto nel testo risulta peraltro confermato anche in studi di taglio politologico: cfr. S. VASSALLO, *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 105 ss.

¹⁶ Si veda la ricostruzione di G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione 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, p. 47 ss. (di recente cfr. gli accenni in ID., *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, p. 12 ss.).

¹⁷ Specificamente sul punto, di recente 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, in part. p. 15 ss.; in precedenza ID., *La delegazione legislativa tra Parlamento e*

In ogni caso, è nella XIII legislatura che il parere parlamentare, assieme alla decretazione integrativa e correttiva, si «stabilizza [...] e generalizza [...]», andando a costituire i principali sintomi della “trasformazione” dell’istituto in esame¹⁸.

Si è comunque assistito, negli anni, all’innesto sui limiti fissati dall’art. 76 Cost., di limiti “ulteriori”, variamente declinati, alla potestà delegata del Governo¹⁹: un innesto così frequente e rilevante da poter ormai portare a ragionare – con riferimento a Commissioni parlamentari e sistema di Conferenze – «quasi di ‘limiti coessenziali’ all’esercizio della delega, delineando un ruolo importante e probabilmente polivalente per i due interlocutori privilegiati del Governo»²⁰.

Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale, Giuffrè, Milano, 2016, p. 198 ss.

¹⁸ Ivi, p. 73.

¹⁹ La fortunata espressione «limiti “ulteriori”» è originariamente dovuta a S. M. CICONETTI, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1966, 568 ss., contributo che nasceva appunto dall’interrogativo circa la possibilità «di enucleare un tipo di limiti diversi da quelli previsti nell’art. 76, e che perciò possono convenzionalmente qualificarsi come limiti “ulteriori”» (p. 572 s., corsivo aggiunto). In tale sede sono quindi presi ad esempio alcuni esempi di «fattispecie anomale in tema di limiti delle leggi delegate» (p. 575 ss.), fra le quali la previsione del parere di una commissione parlamentare (p. 578 ss.), giungendo alla conclusione che di limiti “ulteriori” – in quanto non ricompresi all’interno dei limiti di oggetto e principi e criteri direttivi, attinenti in tale ricostruzione al *contenuto* dei decreti legislativi, né al tempo definito in quanto rilevante solo come termine ultimo – si possa parlare solo per quelli aventi «un rilievo esclusivamente procedimentale», e dunque limitatamente alle «ipotesi nelle quali sia stabilito un termine dilatorio per l’entrata in vigore della legge delegata ovvero sia prescritta l’audizione del parere meramente obbligatorio di una apposita commissione parlamentare consultiva» (p. 597); in caso di parere *vincolante* si rientrerebbe invece nel limite dei principi e criteri direttivi, in quanto il rispetto o meno di tale vincolo (apparentemente) procedimentale è in realtà «susceptibile di determinare, *in modo necessitato*, variazioni del contenuto dell’atto finale» (p. 596). Si specifica in ogni caso che «[o]vviamente, i limiti ulteriori che si sono individuati nel testo non escludono la possibilità d’individuare altri, soprattutto in relazione a quanto potranno disporre le future leggi di delegazione, qualora si possa accertare che la loro incidenza sia limitata esclusivamente al procedimento di formazione del decreto legislativo e non al suo contenuto» (ivi, nota n. 53). Cfr., in anni più recenti, ID., *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 275 ss. e A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, cit., p. 63 ss. Per S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 12, «il vincolo di maggiore efficacia che può [...] derivare dalla decisione parlamentare a quella governativa consiste, in prevalenza, nei limiti ulteriori rispetto alla lettera costituzionale; e dalla statuizione di principi e criteri direttivi si può anche prescindere, per i caratteri intrinseci della legislazione di delega, idonei in sé a contenere la sfera di decisione del governo».

²⁰ E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell’interpretazione conforme*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 2119, ove si parla dell’emersione di un «volto procedurale» della delegazione legislativa, ovvero il suo essere legata (addirittura a doppio filo) alla formulazione di pareri sugli schemi dei decreti legislativi delegati, nel circuito di quei rapporti politico-istituzionali

Alcune precisazioni sono però necessarie. Si ricorderà, anche in questa sede, come le deleghe risultino spesso deficitarie proprio con riguardo ai limiti *costituzionali* (espliciti) alla delegazione legislativa: ci si trova quindi di fronte ad un continuo paradosso, per il quale il legislatore delegante sembra andare a cercare per il legislatore delegato *oltre e al di fuori* dell'art. 76 Cost. una qualche forma di *legittimazione* – sia politica che tecnica – che supplisca alla carente *legittimità* (costituzionale) delle deleghe stesse.

Risulta di particolare interesse a questi fini cogliere la diversa – per così dire – “natura politica” dell'utilizzo della legislazione delegata nei diversi momenti storici: è stato notato negli anni più recenti il passaggio ad una «logica non più consociativa ma invece maggioritaria (spinta, oserei dire) che [...] va sempre più chiaramente delineandosi, con il governo coinvolto dalla propria maggioranza parlamentare in modo determinante nei processi politici-decisionali più significativi, in ordine ai quali il binomio legge di delega-decreto legislativo si mostra capace di esaltare le capacità direttive dell'esecutivo»²¹; ciò si contrappone appunto a più risalenti periodi – almeno fino all'inizio degli anni Novanta – che mostravano invece una delega legislativa orientata proprio ad essere strumento di concertazione²².

Il paradosso cui ci si riferisce nel titolo del paragrafo è che i pareri sugli schemi di decreto legislativo possono positivamente «contribuire a rendere ‘trasparente’, o almeno più conoscibile, un processo altrimenti ‘oscuro’, qual è quello della formazione degli schemi di decreti legislativi»²³, che invece ha un rilievo non trascurabile, anche per misurare sia i rapporti di forza tra dicasteri che le effettive priorità perseguite con le deleghe (così, ad esempio, va letto il ricorso amplissimo in anni di crisi economica del concerto del

(tra Governo, Parlamento e Conferenza Stato-Regioni) che dà vita ad uno dei più importanti fenomeni di questo frangente storico» (ivi, p. 2130), pur se non (ancora?) suscettibile di scalfire la preminenza sostanziale dell'Esecutivo nella determinazione del contenuto dei decreti legislativi (cfr. ID., *Attorno al “volto procedurale” delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 329).

²¹ E. Malfatti, *loc. ult. cit.*

²² Per tutti S. STAIANO, *op. ult. cit.*, *passim* ed in part. p. 21; cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, CEDAM, Padova, 2001, in part. p. 57 ss.

Ricorda G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., p. 54 s., che la nota “delega di pieni poteri” varata dal Governo Amato, che non ha poi visto la luce, prevedeva che il Governo fosse “assistito” (*sic*) da una commissione composta da 15 senatori e 15 deputati per la predisposizione dei decreti legislativi volti a far fronte all'emergenza economica.

²³ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 79, nota n. 74. Cfr. A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 60 («ciò che appare all'esterno di tutta l'attività consultiva, di ‘concerto’ ed, in genere, di tutta la fase istruttoria del procedimento, è soltanto un cenno nel preambolo del decreto legislativo»).

MEF)²⁴; al contempo, però, si dirà a più riprese come esso si possa rivelare *maquillage* o addirittura *giustificazione* a fronte di un uso fin troppo ampio delle possibilità offerte dall'art. 76.

La delegazione legislativa è del resto, notoriamente, uno strumento che pesantemente risente dei rapporti tra Parlamento e Governo, e le alterazioni di tale rapporto ne influenzano l'uso²⁵, andando a costituire per lo studioso «una preziosa cartina di tornasole della realtà costituzionale ed un sintomo dell'evoluzione seguita dalla Costituzione»²⁶

2. Note introduttive sugli attori in gioco

Ciascuno dei principali attori in gioco che, appunto, concorrono nell'ambito del procedimento di formazione dei decreti legislativi presenta (com'è ovvio) caratteristiche specifiche, ma tutti risultano accomunati da una certa dose di ambiguità sul ruolo ricoperto. Così – lo si preciserà meglio in seguito – le Commissioni parlamentari si muovono sul crinale fra controllo “pseudo-tecnico” e corresponsabilità politica; il Consiglio di Stato si presenta come garante obiettivo ma non disdegna interlocuzioni di sapore “transattivo” e l'intervento delle Conferenze esponenziali delle autonomie sembra rivestirsi di sfumature diverse da un caso all'altro.

Si considerino dunque, in primo luogo, le Commissioni parlamentari.

La previsione di un parere parlamentare nella predisposizione dei decreti legislativi si è fatta così costante da ingenerare ormai «la convinzione che un intervento del Parlamento, dopo il conferimento della delega, sia in qualche modo “necessario”, perché, ormai, al fondo, più rispondente alla logica dell'istituto»²⁷. La questione è particolarmente interessante per la difficoltà di

²⁴ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 125 ss.

²⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, p. 63.

²⁶ C. SCHMITT, *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative*, tr. it. in *Quad. cost.*, n. 3/1986 [testo del 1938], p. 537. A prescindere dalla condivisione dell'apodittico assunto iniziale circa l'imposizione da parte della tecnica, cfr. G.D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, cit., p. 173, per il quale la «delegazione legislativa, imposta da esigenze tecniche degli Stati contemporanei, è stata la manifestazione prima dell'autonomia o possibilità di separata configurazione e vigenza di atti che in un primo tempo il positivismo giuridico [...] aveva ritenuto inscindibili e fusi in un solo atto, come – potrebbe dirsi – *interna acti*. è stato uno dei più vistosi e evidenti segni della pubblicizzazione delle istituzioni costituzionali nei procedimenti e negli atti del loro funzionamento [...]».

²⁷ Così, invero criticamente, A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Giuffrè, Milano, 2002, p. 713. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, p. 96 ss. Cfr. E. MALFATTI, *op. ult. cit.*, 331 che parla di «immancabile (o quasi) consultazione delle commissioni parlamentari permanenti, competenti per materia [...] cui si aggiunge talvolta la previsione del coinvolgimento di commissioni *ad hoc*». Notava del resto Cervati, già nel 1972, come «in tutte queste ipotesi [*di deleghe ad incidere in profondità su settori dell'ordinamento*], come avviene del resto per ogni delega con la quale si

definire quale effettivamente sia tale «logica»: infatti, è forse uno dei pochi punti fermi nell'analisi del fenomeno «delegazione legislativa» proprio il suo essere meccanismo duttile, tanto utile quanto sfuggevole in virtù del «nesso indissolubile» che lo lega alla forma di governo parlamentare e – per suo tramite – alle più piccole alterazioni dell'equilibrio dinamico tra Legislativo ed Esecutivo²⁸.

In ogni caso, anche alla luce di una recente ricerca sul periodo 1996-2016, «il parere parlamentare non solo è sistematicamente previsto, ma è sempre più spesso parte di un procedimento complesso, strutturato in maniera plurale e polifasica, attraverso il coinvolgimento di altri organi chiamati a esprimere pareri al Governo»²⁹.

Le commissioni parlamentari sono, del resto, una tipica sede di negoziazione³⁰, e non stupisce quindi che ad esse si guardi in cerca di quella che è stata suggestivamente definita «leale collaborazione tra enti»³¹.

Tuttavia, è il caso almeno di accennare al fatto che, qualora la funzione parlamentare *consultiva* finisca per sostituirsi a quella *legislativa* (ad esempio per ampiezza, durata e frequenza delle deleghe), essa stessa, invece che rappresentare uno dei «momenti di sostanziale collaborazione tra parlamento, governo ed amministrazione, [secondo] il funzionamento dei sistemi di tipo parlamentare»³², diviene «conferma» dello «spostamento dell'asse della produzione normativa» in favore del Governo³³.

L'attività consultiva risulta del resto (ed è ovvio) costitutivamente insuscettibile di sostituire l'apporto decisionale parlamentare proprio del procedimento legislativo ordinario³⁴, quand'anche i pareri fossero previsti come vincolanti³⁵, il che – lo si dirà a più riprese – è comunque solitamente escluso, in dottrina come in sede parlamentare³⁶.

attribuisce al governo un'ampia potestà normativa, è sempre richiesto il parere di una speciale commissione parlamentare sullo schema della legge delegata», A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 163 (cfr. *ivi* p. 61 ss. e p. 188).

²⁸ Cfr. S. STAIANO, voce *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, cit., p. 758.

²⁹ SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare. Documento di analisi n. 11*, dicembre 2017, p. 7.

³⁰ Cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, *passim* e in part. p. 220 ss.

³¹ E. MALFATTI, *Attorno al "volto procedurale" delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, cit., p. 336.

³² A.A. CERVATI, *op. ult. cit.*, p. 45.

³³ M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Giappichelli, Torino, 2005, p. 494.

³⁴ E. MALFATTI, *Attorno al "volto procedurale" delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, cit., p. 340.

³⁵ *Ibidem*, ove si nota che «emergerebbe un profilo di co-decisione vera e propria (o co-legislazione) che sarebbe esattamente il contrario della dualità organizzata nel procedimento legislativo espresso dal modello classico». C.E.[SPOSITO], *nota a piè di pagina senza titolo*, in *Giur.*

Le commissioni parlamentari presentano peraltro diverse potenzialità ai fini qui esaminati, spesso – tuttavia – trascurate. Ad esempio, una possibilità del tutto scomparsa dal dibattito che potrebbe avere aspetti interessanti è la partecipazione a tali commissioni di componenti esterni al Parlamento³⁷. Oppure, un'altra potenzialità è quella delle indagini conoscitive svolte nell'ambito dell'esame degli schemi³⁸.

Da non trascurare, poi, l'attività che il Comitato per la legislazione esplica non solo sulla predisposizione delle disposizioni deleganti, ma anche con riferimento agli stessi schemi di decreto legislativo, come risulta da un recente studio³⁹.

Un punto invece a sfavore, al momento, è indubbiamente la grave arretratezza regolamentare delle Camere rispetto a questa attività (si tornerà sul punto in conclusione). D'altra parte, si anticipa, non aiuta la natura ambigua dei pareri parlamentari su atti del governo che oscilla, infatti, tra il polo del mero controllo (valutazione, pur politica, del rispetto delle disposizioni deleganti) e quello della decisione congiunta (quando le commissioni si concentrano sul testo in sé, come nel procedimento legislativo ordinario)⁴⁰.

cost., 1956, p. 190, paventava del resto una «forma ibrida di legislazione», arrivando a revocare in dubbio la compatibilità *tout-court* della funzione parlamentare consultiva con lo schema dell'art. 76 Cost. Cfr. A.A. CERVATI, *op. ult. cit.*, p. 49 ss. e la ricostruzione dei profili problematici, qualora invece ciò fosse previsto, contenuta in A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, cit., p. 123 ss.

³⁶ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 648, nota n. 53. Cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, cit., p. 228.

Resta quindi un *unicum* il caso della l. 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale) che, com'è noto, prevedeva all'art. 7 che «[e]ntro tre anni dalla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, il Governo della Repubblica [potesse] emanare disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 2 e 3 su *conforme* parere della commissione prevista dall'articolo 8, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria».

Si vedano inoltre, tra le molte, l'opinione fortemente contraria alla previsione di pareri “rinforzati” di M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, cit., p. 89 ss, e M. SICLARI, *Il parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 846 mentre apre all'ipotesi L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1514. Si concentrano altresì sul punto E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'Esecutivo*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 118 ss. e più di recente G. PERNICIARO, *Sulla legittimità della attribuzione di efficacia vincolante ai pareri delle commissioni parlamentari nella delegazione legislativa*, in *Astrid Rassegna*, 10 aprile 2009.

³⁷ Per alcuni (risalenti) esempi A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 62 e p. 189 s..

³⁸ Si veda ad es. il *Rapporto sullo stato della legislazione 2013*, cit., p. 469 ss.

³⁹ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, in part. p. 24 ss.

⁴⁰ Cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 287. Peraltro, come è stato di recente ricordato, la stessa “tipologia” classica dei pareri (favorevole, contrario, favorevole con condizioni, favorevole con osservazioni), apparentemente quasi scontata,

È rilevante a tal fine anche il tipo di esame dello schema, come impostato dalla presidenza della commissione e dai diversi gruppi: se si tratta cioè di meri suggerimenti al Relatore rispetto ad una proposta di parere (prevedendo magari anche pareri alternativi), oppure se si ha un trattamento analogo agli emendamenti (si vedano in particolare, per questa ultima ipotesi, casi relativi alla l.n. 42 del 2009)⁴¹.

Da considerare, inoltre, il rilievo del parere “autonomo” della Commissione bilancio, che si afferma nel corso della XIV legislatura e diviene pressoché costante nelle successive, «determinando sicuramente un rafforzamento del ruolo di controllo del Parlamento sugli aspetti finanziari delle deleghe e sull’equilibrio di bilancio»⁴². A partire dalla legge comunitaria 2004, peraltro, è previsto per i decreti legislativi di recepimento un doppio parere con riferimento alla Commissione bilancio, che non è stato però mai attivato⁴³.

Si segnala la recentissima sentenza Corte cost. 27 giugno 2019, n. 161, nella quale una Regione censurava, nel procedimento di adozione di un decreto legislativo asseritamente lesivo delle proprie competenze, la violazione dell’art. 76 per la «mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati con acquisizione del solo parere della Commissione 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica» e per «difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione del Senato, con conseguente ‘vizio procedimentale grave e insanabile’»⁴⁴.

Se la Corte liquida quasi sbrigativamente la prima censura in virtù dell’esplicita (consueta) previsione nella legge delega del “silenzio-assenso” delle Commissioni⁴⁵, più interesse desta la seconda. In effetti, come rileva la Corte, la ricorrente confonde *osservazioni* e *condizioni*, sostenendo che il parere sia stato espresso in modo favorevole ma subordinatamente all’accoglimento delle *osservazioni*, repute *condizionanti il carattere favorevole del parere*.

La Corte ha dunque buon gioco a notare che, «come chiarito anche nel documento di analisi dell’Ufficio Valutazione Impatto del Senato del dicembre 2017, nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime

può essere in realtà variamente interpretata e declinata: si veda, anche per ulteriori riferimenti, A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, cit., p. 122.

⁴¹ L. GIANNITI e N. LUPO, *loc. ult. cit.*

⁴² SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare*, cit., p. 29.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Punto 3 del *Cons. in dir.*

⁴⁵ Punto 3.2. del *Cons. in dir.*

rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante». Tanto più che, nel caso in oggetto, sia dal parere che dai resoconti non emergono «particolari dubbi sulle disposizioni dello schema di decreto delegato sottoposto a parere», e «le stesse formule adottate sono espressione di indirizzi generali o di principi, pienamente coerenti con la natura delle osservazioni»⁴⁶.

Dunque, nessuna lesione *procedimentale* dell'art. 76, e qui è un “pezzo facile”: *quid*, però, se si fosse trattato di condizioni, magari “emendative”⁴⁷? Su questo la Corte tace, ma la forza della distinzione compiuta – appunto – tra osservazioni e condizioni sembra prefigurare possibili novità in futuro nel senso della valorizzazione dei “limiti ulteriori”; ciò, peraltro, nel senso opposto a quanto la Corte sembra fare, nella stessa sentenza, con riferimento all’apporto delle Regioni.

Con riferimento, invece, all’attività del Consiglio di Stato in quest’ambito, si tratta di una declinazione particolare della sua “tradizionale” competenza consultiva⁴⁸; al di là della formulazione della singola delega, ormai esso risulta avere una sorta di competenza “generalizzata” quanto alle politiche di organizzazione della pubblica amministrazione e di semplificazione normativa, con particolare intensità dalla fine degli anni Novanta in poi⁴⁹.

A proposito dell’attività consultiva in generale del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo, e malgrado quanto ha riguardato la predisposizione del Codice del processo amministrativo⁵⁰, è stato segnalato di recente che negli ultimi anni «l’acquisizione del parere del Consiglio di Stato sugli schemi dei decreti legislativi è previsto solamente in relazione a quelli attuativi della riforma delle amministrazioni pubbliche (ad eccezione del decreto legislativo per il riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei conti) e del sistema degli appalti»⁵¹.

⁴⁶ Punto 3.3. del *Cons. in dir.*

⁴⁷ Sulle quali si tornerà *infra*.

⁴⁸ Specificamente sul punto cfr., anche per i necessari riferimenti bibliografici, M. DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 55 ss.

⁴⁹ Si veda l’approfondita analisi di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 109 ss.; più di recente G. FONTANA, *Considerazioni critiche sul ruolo del Consiglio di Stato nella più recente attività di semplificazione normativa*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p. 2 ss. In precedenza E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 70 ss.; P. CARNEVALE, *Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla l. n. 229 del 2003*, in *Dir. soc.*, n. 4/2015, p. 584 s.

⁵⁰ Sul quale G. FONTANA, *op. ult. cit.*, p. 22 ss.

⁵¹ G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., p. 258.

Da segnalare come risulti caratteristico dell'attuale fase dell'attività consultiva del Consiglio di Stato un «ampio ricorso a pareri interlocutori», che permettono all'organo consultivo di intrecciare un fitto dialogo con l'esecutivo⁵²; come si è ancor più esplicitamente affermato, «[n]on ci si deve nascondere che le pronunce interlocutorie instaurano, per così dire, ora un dialogo, ora un contraddittorio che talvolta assume la forma di un vero e proprio braccio di ferro tra Amministrazioni e Consiglio di Stato»⁵³.

Estremamente articolato è il concorso alla formazione dei decreti legislativi da parte del sistema delle Conferenze: come di recente indicato nell'ultimo *Rapporto* sullo stato della legislazione con riferimento a 2017 e 2018, la «tendenza più interessante della giurisprudenza del biennio preso in esame è costituita dall'attenuazione del risalente orientamento per il quale il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», malgrado in alcune occasioni (sent. n. 65 del 2016 e sent. n. 43 del 2016), la Corte abbia nuovamente ribadito «la propria consolidata giurisprudenza per la quale l'esercizio della funzione legislativa e il suo procedimento non sono soggetti alle procedure di leale collaborazione»⁵⁴.

E del resto, già nel precedente *Rapporto* si notava come la configurazione regionalista ed autonomista dello Stato implicasse, con l'assetto competenziale delineato in Costituzione, «una condivisione dei percorsi di riforma», rilevando come proprio la legislazione delegata risultasse «funzionale anche a facilitare tale condivisione, almeno a livello governativo, consentendo l'espressione di pareri ed intese della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata sugli schemi dei decreti legislativi»⁵⁵.

Il ruolo del sistema delle Conferenze nel procedimento legislativo delegato, specificamente previsto dalla stessa l. n. 281 del 1997⁵⁶ nell'ambito di una più ampia, progressiva istituzionalizzazione della partecipazione alla funzione legislativa statale⁵⁷, ha conosciuto varie fasi intrecciandosi, com'è ovvio, al mutare del complessivo atteggiarsi dei rapporti fra Stato e Regioni⁵⁸.

⁵² E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., p. 124.

⁵³ D. NOCILLA, *La funzione del Consiglio di Stato nelle politiche di semplificazione: il senso di un'esperienza*, in *Giur. it.*, n. 4/2007, p. 1038.

⁵⁴ *Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, cit., p. 46.

⁵⁵ Così la *Nota di sintesi del Rapporto sullo stato della legislazione 2015-2016*, p. 21 s.

⁵⁶ E. FRONTONI, *op. ult. cit.*, in part. 159 ss. Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni, Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 95 ss.

⁵⁷ Sulla nascita e l'evoluzione del sistema delle Conferenze, di recente F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019; in precedenza G. CARPANI, *op. cit.*, in part. 17 ss.; cfr. R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2006, p. 13 ss. e A. AZZENA, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 415 ss.

⁵⁸ In particolare per la (cruciale) XIII legislatura si veda la ricostruzione di A. PALANZA, *La perdita dei confini*, cit., p. 1243 ss., che sottolinea peraltro i limiti di quella fase, in particolare

Tra le varie “emersioni” nella giurisprudenza costituzionale⁵⁹, può essere inclusa la stessa sent. 28 luglio 2004, n. 280⁶⁰, con la quale la Corte costituzionale aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 1, comma 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131⁶¹ (delega complessa quanto cruciale ai fini dell’attuazione del Titolo V⁶², dai confini però assai vaghi sotto più profili⁶³), in virtù di una «lettura “minimale”»⁶⁴ della stessa, riconosciuta come volta – *effettivamente* oltre che *nominalmente*, dato che lo si enunciava nella stessa legge delega – all’adozione di decreti «meramente ricognitivi»; al contempo, la Corte aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dei successivi commi 5 e 6 dello stesso articolo «che viceversa indirizzano, in violazione dell’art. 76 della Costituzione, l’attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi»⁶⁵. Alla base di

laddove il processo decisionale ha finito in realtà per «calare dall’alto utilizzando la consultazione, unita al sistema delle scadenze, in una chiave più di persuasione autoritaria che di partecipazione» (p. 1245).

⁵⁹ Si rimanda, per ulteriori riferimenti, a G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., p. 306 ss.

⁶⁰ A commento della quale, da sola o con altre coeve ed affini, si vedano in part. A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia*, in *Federalismi.it*, n. 16/2004 (cfr. successivamente ID., *Fonti, norme, criteri ordinatori, Lezioni*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 158), F. CUOCOLO, *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell’art. 1 della l. n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2812 ss.; G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, p. 287 ss.

⁶¹ L’art. 1, comma 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. “La Loggia”), aveva – com’è noto – previsto che «in sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali», si delegasse il Governo ad adottare entro due anni (in seguito portati a tre) «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità».

⁶² Come sottolinea, con particolare riferimento all’attività consultiva, M. DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 170 ss.

⁶³ Come efficacemente sintetizzato da G. DI COSIMO, *op. cit.*, p. 290, come presupposto del ragionamento della Corte si possono evidenziare «due assi separati: sul primo, viene in considerazione la vaghezza dei criteri direttivi; sul secondo, l’indeterminatezza dell’oggetto. In entrambi i casi l’obiettivo è contenere la discrezionalità del Governo: *sull’asse dei criteri direttivi vaghi* si tratta di impedire ricognizioni innovative dei principi fondamentali; *sull’asse dell’oggetto indeterminato* si tratta di impedire che i decreti legislativi procedano alla mappatura delle materie» (corsivi nel testo).

⁶⁴ Così si esprime la Corte, più volte, nella sentenza n. 280 del 2004 (punti 3 e 4 del considerato in diritto).

⁶⁵ Punto 5 del *Cons. in dir.* Poco prima si rileva come «il comma 5, disponendo che nei decreti legislativi di cui al comma 4 possano essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato», estende l’oggetto della delega

tale lettura minimale della delega sta un ragionamento articolato, strettamente legato alle contingenti vicende dell'attuazione del Titolo V novellato⁶⁶. Inoltre, appunto, la delega di cui all'art. 1, comma 4 della legge n. 131 del 2003 ha ad oggetto «esclusivamente l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni»⁶⁷.

Ma in particolare, per quanto qui rileva, un aspetto sul quale la Corte insiste è proprio il sistema di *pareri* – nel caso di specie, delle commissioni parlamentari e della Conferenza Stato-Regioni – espressamente dedicati al controllo sull'azione di ricognizione del Governo.

Tuttavia, com'è noto, nella sentenza del 2004 viene dunque proposta una «lettura 'minimale' della delega» che «può quindi essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici»⁶⁸.

Quanto invece a deleghe in grado – per così dire – d'incidere sostanzialmente sul tessuto normativo, se non di vera e propria “riforma”, l'attività consultiva *de qua* ha ricevuto una valorizzazione in tempi recenti ad opera della sentenza della Corte costituzionale che nel 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune deleghe *ex l.* 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. *Madia*) nella parte in cui prevedono «che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del *parere* reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa *intesa* in sede di Conferenza Stato-Regioni», oppure «previo *parere*, anziché previa *intesa*, in sede di Conferenza unificata»⁶⁹.

anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno 'natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti'» (punto 4 del *Cons. in dir.*), ed il «prospettato contrasto con la configurazione “minimale” della delega è riscontrabile anche riguardo al comma 6», che indica i principi e criteri direttivi (ivi, punto 5).

⁶⁶ In primo luogo, infatti, nella sent. n. 280 del 2004 la Corte pone l'accento sulla transitorietà dell'operazione, sul fatto che i decreti legislativi dei quali si controverte rappresentino norme «dichiaratamente di 'prima applicazione'» che costituiscono solo un «quadro di primo orientamento», destinato a durare – è del resto la stessa legge delega a stabilirlo – «fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali».

⁶⁷ Corte cost., sent. n. 280 del 2004, punto 3 del *Cons. in dir.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ Corte cost., sent. 25 novembre 2016, n. 251, di recente definita «*leading case*» nel *Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, cit., p. 46, ove si precisa come, dal fraseggio della sentenza, la modalità di intesa che qui emerge è quella c.d. “forte”. Di rilievo, peraltro, anche il successivo parere del Consiglio di Stato (comm. speciale, ad. 9 gennaio 2017, par. n. 83), richiesto dall'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione circa gli «adempimenti da compiere a seguito della sentenza» (così l'*Oggetto*).

Ciò, però, in quanto nel caso di specie risulta «palese il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente», per cui il – pur lecito – intervento del legislatore statale deve «muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie». Dunque, poiché le disposizioni impugnate toccano «sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni»⁷⁰, e solo l'*intesa* in tal sede, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento delle autonomie coinvolte⁷¹.

In tempi ancor più recenti, tale indicazione è stata precisata *a contrario*: nella già menzionata sentenza n. 161 del 2019, la Corte ha affermato che «la

Inoltre, i termini della sentenza sono stati precisati in seguito dalla stessa Corte nella sentenza 13 dicembre 2017, n. 261 (in part. punto 6.2.4. del *Cons. in dir.*), con particolare riferimento alla possibilità – ma anche e soprattutto il dovere – per le Regioni di impugnare la stessa legge delega, qualora essa sia «connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione».

Assai numerosi i commenti alla sentenza n. 251, perlopiù orientati ad un certo scetticismo verso la pronuncia della Corte o, quantomeno, ad una sua lettura “minimale”, nel timore che una sua estremizzazione trasformi «la stessa delega del Parlamento al Governo per l'esercizio della funzione legislativa nelle materie statali» in «una delega del Parlamento al Governo e agli esecutivi regionali per confrontarsi sulla disciplina legislativa della Repubblica» (così A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, 12). Tra i molti, A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016; J. MARSHALL (pseud.), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.* 2016, 705 ss.; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, 23 gennaio 2017; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 gennaio 2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Riv. AIC*, n. 2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Riv. AIC*, n. 1/2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità 'cautelare'* e M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2226 ss. e p. 2236 ss.

⁷⁰ Punto 4.2.1. del *Cons. in dir.*

⁷¹ Punto 4.2.2. del *Cons. in dir.*

riconduzione alla competenza legislativa [*esclusiva*] statale esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione, in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi», richiamando (solo) la stessa sentenza n. 251 del 2016, e dunque di fronte alla prevalenza della competenza legislativa statale esclusiva deve «negarsi la necessità del ricorso all'intesa», anche con riferimento alla legislazione delegata⁷².

La stessa sentenza, peraltro, anche laddove ha ritenuto sussistere «un inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali» e benché fosse previsto il mero *parere* nella legge delega, ha ritenuto di valorizzare «che, nell'*iter* di formazione del decreto legislativo, il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa»; ciò in virtù di un'interlocuzione che depone «per il superamento del modulo del mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza coordinata di atti unilaterali (invio dello schema da parte del Ministro, parere della Regione)», interlocuzione della quale la stessa Regione ricorrente aveva dato atto in documenti ufficiali⁷³.

Si vedrà, in futuro, se ciò rappresenti un effettivo passo indietro rispetto all'«avanzamento» (troppo?) repentino del 2016⁷⁴.

Con riferimento invece alle organizzazioni sindacali e in generale alle «parti sociali» si registrano precedenti di rilievo, formalizzati in particolare nella XIII legislatura, per quanto già all'epoca si lamentasse la mancanza di un protocollo riconosciuto e condiviso, che desse stabilità a queste forme di consultazione⁷⁵, a tratti particolarmente rilevanti⁷⁶.

Dalla XV legislatura in poi, si segnalano:

- l. 3 agosto 2007, n. 123 (Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la

⁷² Punto 6.1. del *Cons. in dir.*

⁷³ Punto 6.2. del *Cons. in dir.*

⁷⁴ Esula dall'oggetto di questo contributo e ci si limita quindi ad un accenno, ma si segnala come si stia sviluppando, «in parallelo» alla giurisprudenza qui citata, un filone riferito alla (leale) collaborazione in tema di adozione delle fonti secondarie statali: cfr. i riferimenti nel *Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, cit., p. 47 ss. e, per tutti, F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, in part. p. 197 ss.

⁷⁵ G. RIZZONI, *Semplificazione normativa e innovazione istituzionale: il contributo delle procedure parlamentari*, in P. Costanzo (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1999, p. 166.

⁷⁶ Cfr. per alcuni esempi (e considerazioni) in relazione agli anni Novanta A. PALANZA, *La perdita dei confini*, cit., p. 1242 s. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., p. 84 ss.; 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*, Giappichelli, Torino, p. 80 ss.

riforma della normativa in materia): in questo caso le organizzazioni devono però essere sentite *prima* di una “deliberazione preliminare” del CdM (anche il parere della Conferenza Stato-Regioni), in sede quindi di predisposizione degli schemi. Dopo la deliberazione preliminare, si richiede il “consueto” parere delle Commissioni parlamentari competenti.

- l. 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale): qui invece le «organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale, nonché, relativamente agli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 6, gli organismi a livello nazionale rappresentativi del personale militare e delle forze di polizia a ordinamento civile» sono sentite *dopo* la deliberazione preliminare (lo stesso per la Conferenza Stato-Regioni). Ci si pone del resto, come recita il titolo stesso della legge, in attuazione di un accordo siglato con le stesse parti sociali.

- l. 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro). Si rimanda alle «modalità procedurali per l'emanazione dei predetti decreti legislativi indicate nei commi 90 e 91 e le norme di copertura finanziaria di cui al comma 92 del citato articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247».

Il che è molto interessante considerando il cambiamento di legislatura avvenuto nel frattempo ed il conseguente mutamento del quadro politico.

- l. 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), anche qui, vi è un rimando al comma 90 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, in quanto compatibili.

- l. 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 13, comma 2, «[I] decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e degli altri Ministri vigilanti, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentite le parti sociali

per gli aspetti di compatibilità con le norme previste nel contratto collettivo del comparto ricerca, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato», e dopo la trasmissione «alle Camere per l'espressione dei pareri della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato».

Inoltre, all'art. 17 si precisa che «I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16».

Si tratta dunque di una presenza episodica, ma meno prevedibile di quanto si possa pensare rispetto al contesto politico (quasi ovvia, dunque, nella XV legislatura, assai meno in seguito). Da segnalare infine come, nella XVII legislatura, paradossalmente, tale presenza non sia prevista proprio per il c.d. *jobs act* di riforma per il mercato del lavoro, mentre lo è nella coeva riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (*infra*).

Parte II – Una panoramica, con particolare riferimento all'attività consultiva parlamentare, dalla XV alla XVIII legislatura

1. XV e XVI legislatura

Come si accennava in premessa, pur concentrandosi poi su momenti più recenti è utile considerare sinteticamente alcuni elementi della XV legislatura, segnata peraltro da ben note caratteristiche di brevità e peculiarità del quadro politico-parlamentare⁷⁷.

Nella XV legislatura sono state dunque 12 le leggi recanti disposizioni di delega complessivamente approvate; tra queste, 3 sono leggi di conversione di decreti-legge.

Delle restanti 9 leggi, 2 sono le leggi comunitarie 2006 e 2007, 1 legge ulteriore concerne l'attuazione di direttive comunitarie; 6 leggi instaurano processi di riforma a carattere settoriale, anche di rilievo (ordinamento giudiziario, sicurezza sul lavoro, enti di ricerca, attuazione del Protocollo sul *welfare*)⁷⁸.

Nella XV legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo 78 deleghe "primarie", delle quali: 56 (71,8%) investono l'attuazione delle leggi comunitarie (più le 3 deleghe di cui alla l.n. 77 del 2007); 22 (28,2%) danno attuazione alle altre leggi delega. Alle deleghe primarie vanno aggiunte 82 deleghe integrative e correttive (pari al 51,3% del totale delle deleghe); 52 di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione delle leggi comunitarie⁷⁹.

Deleghe			
Primarie	78	48,7%	
di cui attuative di leggi comunitarie	56		71,8 %
Integrative/correttive	82	51,3%	
di cui attuative di leggi comunitarie	52		63,4%
Totale	160		
di cui attuative di leggi comunitarie	108		67,5%

Nel corso della XV legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* 56 decreti legislativi, 41 (73,2%) dei quali in attuazione del diritto comunitario. Tra questi decreti, 55 (40 dei quali in attuazione del diritto

⁷⁷ Si veda ad esempio, anche per ulteriori riferimenti rispetto alle vicende genetiche e terminali del secondo Governo Prodi e – con esso – della legislatura, G. CONTI, *Governo Prodi II*, in *Federalismi.it*, n. 17/2013.

⁷⁸ CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto sullo stato della legislazione 2007*, p. 368.

⁷⁹ *Ibidem*, anche per i dati della successiva tabella.

comunitario) sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella XIV legislatura; uno soltanto, alla data del 31 agosto 2007, è in attuazione di una legge delega approvata nel corso della XV legislatura.

Decreti legislativi			
Primari	48	85,7%	
di cui comunitari	35		72,9%
Integrativi/correttivi	8	14,3%	
di cui comunitari	6		75%
Totale	56		
di cui comunitari	41		73,2%

Sempre nella XV legislatura sono stati trasmessi 244 schemi di atti normativi dal Governo al Parlamento, dei quali 97, ovvero il 39,75%, schemi di d.lgs.⁸⁰

Nella XVI Legislatura, invece, «delle 24 leggi delega approvate, 4 intervengono in materia di diritto europeo, in 10 leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale e in 10 leggi, invece, si affida ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento»⁸¹.

Deleghe⁸²			
Primarie	236	59%	
di cui attuative di leggi comunitarie	159		67,4%
Integrative/correttive	165	41%	
di cui attuative di leggi comunitarie	121		73,3%
Totale	401		
di cui attuative di leggi comunitarie	280		69,8%

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale 230 decreti legislativi, 164 (71,3%) dei quali attuativi di leggi comunitarie.

⁸⁰ Dati elaborati a partire da SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare*, cit., p. 12 ss.

⁸¹ CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, p. 32. Cfr. E. MALFATTI, *La "fisionomia" delle deleghe della XVI legislatura*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?* cit., p. 124 ss.

⁸² CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura*. p. 59. *Ibidem* per la tabella seguente.

Decreti legislativi⁸³			
Primari	192	83,5%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	140		72,9%
Integrativi/correttivi	38	16,5%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	24		63,1%
Totale	230		

Guardando alle disposizioni di delega, tra XV e XVI se ne contano 170 (al netto di quelle contestuali alla correzione/integrazione), delle quali 103 primarie e 67 fra riaperture e differimenti⁸⁴.

Nel corso della XVI legislatura sono stati trasmessi ben 550 schemi di atti normativi dal Governo al Parlamento, dei quali 224, ovvero il 40,73%, schemi di d.lgs.⁸⁵.

Tra le “grandi deleghe” nella legislatura, si ha ovviamente il complesso di cui alla l. 5 maggio 2009, n. 42, ma anche l’attuazione di quanto previsto alla fine della legislatura precedente da parte della l. 28 novembre 2005, n. 246. In entrambi i casi, si tratta di vere deleghe “antologiche” dell’attività consultiva, con previsione di bicamerali consultive e diversi punti di contatto, oltre a fornire precedenti di rilievo (come il rifiuto del Presidente Napolitano di emanare il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale)⁸⁶. Se ne dirà diffusamente *infra*, nella parte dedicata alle commissioni bicamerali.

Da menzionare, tra le altre, le deleghe di cui alla l. 18 giugno 2009, n. 69, tra le quali quella che ha dato origine al Codice del processo amministrativo, che ha visto – ovviamente – un coinvolgimento particolarmente intenso del Consiglio di Stato.

⁸³ Comprensivi dei d.lgs. attuativi di leggi di delega approvati nelle legislature precedenti.

⁸⁴ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 114. Nella stessa sede si nota, peraltro, l’incidenza sul totale di tali disposizioni di quelle che vanno ad incidere sull’organizzazione amministrativa, non solo pari al 13% nel periodo ivi considerato (2006-2012) ma che – considerando invece il decennio 2002-2012 – contano ben 40 decreti delegati, oltre a costituire in precedenza, com’è noto, il nerbo del massiccio ricorso allo strumento nella XIII legislatura. Ciò da un lato porta ad un sostanziale indebolimento della riserva di legge in materia visti i laschi principi e criteri direttivi, dall’altro pone un freno alla microlegislazione parlamentare (cfr. ivi, p. 122).

⁸⁵ Dati elaborati a partire da SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare*, cit., p. 12 ss.

⁸⁶ Cfr. M.E. BUCALO, L’ “anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell’epoca del maggioritario, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, p. 7.

1.1 Recepimento diritto UE

Nelle legislature oggetto di questo paragrafo, le disposizioni di recepimento di strumenti normativi europei ammontano a circa un terzo della produzione normativa, in termini di caratteri a stampa⁸⁷. Ciò in primo luogo tramite l'approvazione delle annuali leggi comunitarie secondo quanto previsto dalla "legge Buttiglione" (del 2005)⁸⁸. Al termine della XVI legislatura è stata, com'è noto, approvata la l. 24 dicembre 2012, n. 234 che ha distinto tra legge europea e legge di delegazione europea (cfr. *infra*).

Per quanto qui rileva, in tali legislature «emergono talune differenze significative tra le deleghe volte all'attuazione del diritto europeo e quelle interne: le prime, salvo rare eccezioni, vedono un minore apporto dell'attività consultiva parlamentare, che risulta invece particolarmente efficace quando riguarda ampi provvedimenti delegati (come quello del federalismo fiscale) e si concentra in commissioni costituite *ad hoc*»⁸⁹.

Su 218 articoli complessivi delle sei leggi qui esaminate, circa metà contengono disposizioni direttamente applicative, mentre sono intorno ai sessanta gli articoli contenenti deleghe; in un contesto caratterizzato da un corredo assai esile di principi e criteri direttivi, sovente presenti solo *per relationem* rispetto alle direttive stesse da attuare⁹⁰, si contano un complesso di 247 decreti legislativi di recepimento (compresi quelli concernenti la Legge comunitaria 2005, attuata in realtà nella XV leg.).

Di questi 247 decreti, l'88,2% è stato oggetto di parere delle Commissioni parlamentari, risultando inserito negli "allegati B" delle leggi comunitarie⁹¹. Le commissioni del Senato sono risultate meno propense ad esprimere il proprio parere, allorché richiesto (34 casi), rispetto a quelle della Camera (solo 3 casi)⁹².

Con riferimento invece alle Conferenze, risulta un coinvolgimento in circa la metà dei casi (48,6%) sotto la forma del parere.

⁸⁷ B. CIMINO, *Il recepimento del diritto europeo*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., p. 181. A questo dato, ovviamente, va sommato quanto "entrato" per altre vie, in primo luogo quella dei regolamenti con efficacia diretta e quella delle deleghe "ordinarie" comunque vertenti su materie UE (ad es. ambiente).

⁸⁸ Si sono dunque susseguite la l. 25 febbraio 2006, n. 29 (Legge comunitaria 2005, approvata invero allo scorcio della XIV legislatura ed interamente attuata nella successiva), l. 6 febbraio 2007, n. 13 (Legge comunitaria 2006), l. 25 febbraio 2008, n. 34 (Legge comunitaria 2007), l. 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria 2008), l. 4 giugno 2010, n. 96 (Legge comunitaria 2009) e l. 15 dicembre 2011, n. 217 (Legge comunitaria 2010).

⁸⁹ V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell'indagine*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 47.

⁹⁰ B. CIMINO, *Il recepimento del diritto europeo*, cit., in part. p. 187 ss.

⁹¹ Pur se, invero, il criterio di ripartizione delle deleghe fra gli allegati A (per i quali non era previsto il parere parlamentare) e gli allegati B non risultava affatto chiaro (ivi, p. 203).

⁹² *Ibidem*.

2. XVII legislatura

Nel corso della XVII Legislatura sono state approvate 36 leggi delega; di queste, 9 danno attuazione al diritto europeo; in 12 leggi, la delega è accessoria rispetto all'impianto generale in quanto finalizzata o a dare attuazione a specifici aspetti, ovvero al riordino normativo conseguente alle riforme introdotte con la legge; 15 leggi affidano ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento⁹³.

Se però si va a guardare alle deleghe complessivamente conferite ed ai decreti legislativi emanati, la preminenza dell'attuazione del diritto UE emerge:

Deleghe			
Primarie	302	54,6%	
di cui attuative del diritto UE	206		68,2%
Integrative/correttive	251	45,4%	
di cui attuative del diritto UE	174		69,3%
Totale	553		
di cui attuative del diritto UE	380		68,7%

Nel corso della XVII legislatura, sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale 257 decreti legislativi, 160 (62,2%) dei quali attuativi del diritto comunitario.

Decreti legislativi⁹⁴			
Primari	238	92,6%	
di cui attuativi del diritto UE	153		64,3%
Integrativi/correttivi	19	7,4%	
di cui attuativi del diritto UE	7		36,8%
Totale	257		
di cui attuativi del diritto UE	160		62,2%

Si individuano con chiarezza alcuni "assi portanti" dell'utilizzo della delega nella legislatura⁹⁵, che confermano il fatto che vi siano ambiti materiali

⁹³ Rapporto sulla legislazione 2017-2018, cit., p. 31.

⁹⁴ Comprensivi dei d.lgs. attuativi di leggi di delega approvati nelle legislature precedenti.

⁹⁵ Si veda l'ampia analisi dell'utilizzo della delegazione legislativa nella legislatura in oggetto compiuta da A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

ormai “stabilmente” disciplinati da decreti legislativi, su tutti il pubblico impiego⁹⁶.

A questo proposito, si veda la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (di cui in part. alla l. n. 124 del 2015, c.d. “*legge Madia*”). Per essa è stato previsto un procedimento di attuazione complesso, con il coinvolgimento del Consiglio di Stato, delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego e delle Commissioni parlamentari competenti. Si sono avuti ben 28 d.lgs. attuativi, dei quali 8 integrativi e correttivi⁹⁷. Si segnala inoltre il coinvolgimento della Commissione (bicamerale) per la semplificazione, per la quale l’attuazione di tale legge ha costituito il principale oggetto di lavoro nella legislatura.

Parimenti caratterizzante la seconda parte della XVII legislatura (con l’entrata in carica del Governo Renzi) è stata la riforma del mercato del lavoro (l. n. 183 del 2014, c.d. *jobs act*), con 8 decreti legislativi attuativi, più uno integrativo e correttivo. È stato previsto per tutti il parere delle Commissioni parlamentari competenti, ed in un caso (art. 1, comma 3, riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive) l’intesa in Conferenza Stato-Regioni (sancita nella riunione del 12 febbraio 2015). Intesa, peraltro, particolarmente puntuale, “emendativa”, ampiamente recepita dal Governo. Medio tasso di recepimento, invece, per quanto riguarda i pareri delle commissioni parlamentari; anche in questo caso, sono state recepite soprattutto condizioni “emendative”. Già si è notato che non è previsto il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Merita poi particolare menzione la riforma del Terzo settore (l. n. 106 del 2016), anch’essa contraddistinta da numerosi decreti legislativi attuativi e dal concorso di Consiglio di Stato, Conferenza unificata (ma l’intesa sul Codice non è stata raggiunta) e Commissioni parlamentari⁹⁸. Si segnala in particolare che, sebbene si tratti di un codice di settore, non c’è coinvolgimento della Commissione per la semplificazione. Per vero, originariamente non era previsto neppure l’intervento del Consiglio di Stato, inserito solo successivamente in sede di lavori preparatori della delega (grazie a riferimento alla l.n. 59 del 1997, insieme alla trasformazione da “testo unico” a codice di settore⁹⁹).

⁹⁶ Lo rilevava già, in questi termini, G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., p. 62.

⁹⁷ Sul rapporto costante fra delegazione legislativa e riforme amministrative, per tutti N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, il Mulino, Bologna, 2003, in part. p. 155 ss.

⁹⁸ Si rimanda all’ampia e accurata indagine di L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, in part. p. 12 ss.

⁹⁹ Cfr., volendo, F. PACINI, *Per un Codice del Terzo Settore*, in *Nonprofit paper*, n. 3/2014, p. 11 ss.

Assieme ad altre¹⁰⁰, con riferimento all'intensa – e rilevante – attività consultiva, si vedano le deleghe al ritaglio dei collegi riferite alle diverse leggi elettorali approvate nella legislatura¹⁰¹, per le quali sembra porsi peraltro una sorta di “obbligo” a provvedere da parte del Governo, pena il mancato funzionamento della legge elettorale stessa¹⁰².

In generale, comunque, si nota, ancora una volta, come anche nella XVII legislatura ogni delega faccia in buona parte “storia a sé”, almeno dal punto di vista procedimentale.

2.1 Recepimento diritto UE (con prima applicazione della l. n. 234 del 2012)

Va detto, anzitutto, che la XVII legislatura ha visto per la prima volta l'applicazione della l. 24 dicembre 2012, n. 234¹⁰³.

Risulta altresì da notare che in essa si prevede che la Conferenza Stato-Regioni intervenga prima, e cioè già in sede di predisposizione del disegno di legge delega.

La l. 24 dicembre 2012, n. 234 prevede, per il recepimento di direttive appositamente indicate da ciascuna legge di delegazione europea, all'art. 31, commi 3 e 4, un articolato procedimento, che in gran parte riprende quanto affermato in passato con le leggi comunitarie, e che coinvolge le Commissioni parlamentari competenti con un parere sugli schemi (anche per i profili finanziari)¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Ad esempio, la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico all'editoria (l.n. 198 del 2016); il riordino della protezione civile (l. n. 30 del 2017); il riordino delle prestazioni e del sistema degli interventi dei servizi sociali (l. n. 33 del 2017); la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (l. n. 155 del 2017).

¹⁰¹ Per una panoramica, A. RAZZA, *Diario di fine legislatura: le cinque leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Specificamente su questo profilo, D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2018.

¹⁰² Del resto, condivisibilmente D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuato*, cit., p. 206, individua come plausibilmente “imperative” proprio «le eventuali deleghe per l'adozione delle ‘leggi costituzionalmente vincolate’ e ‘costituzionalmente necessarie’».

¹⁰³ Sui diversi aspetti della quale si rimanda ai saggi contenuti nel recente E. MOAVERO MILANESI e G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia*, Cacucci, Bari, 2018.

¹⁰⁴ Si prevede in particolare che la legge di delegazione europea indichi «le direttive in relazione alle quali sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In tal caso gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere», e si prevede la possibilità di uno “scorrimento” in caso di trasmissione tardiva. Inoltre, sugli schemi dei decreti legislativi recanti recepimento delle direttive che comportano conseguenze finanziarie è specificamente richiesto anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, e qualora il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate «con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto

Nella XVII legislatura sono state approvate le seguenti leggi di delegazione europea:

- 1) 2013 (legge n. 96 del 2013);
- 2) 2013-secondo semestre (legge n. 154 del 2014);
- 3) 2014 (legge n. 114 del 2015);
- 4) 2015 (legge n. 170 del 2016);
- 5) 2016-2017 (legge n. 163 del 2017).

Ampiamente prevalente (95%) proprio la modalità di recepimento attraverso decreto legislativo, da approvare previa espressione del parere delle competenti commissioni parlamentari¹⁰⁵.

Con riferimento specifico alla Camera dei Deputati, «nei successivi pareri espressi sugli schemi di decreto prevalgono, anche se di misura (56 per cento), i pareri senza condizioni; i pareri con condizioni risultano maggiori nei settori “territorio, ambiente e infrastrutture” (12 su 46), finanziario (11), e istituzionale (9). I pareri espressi dalle Commissioni parlamentari hanno nella maggioranza dei casi, con riferimento alle condizioni contenute, un recepimento parziale (59%); i casi di recepimento integrale risultano infatti pari al 17%, mentre il mancato recepimento corrisponde al 4%»¹⁰⁶.

Inoltre, «se si esamina il dato relativo al recepimento dei pareri ripartito per le materie oggetto delle direttive, a prevalere, nelle diverse materie, sono sempre i casi di recepimento parziale; i casi di recepimento integrale risultano più frequenti (pur trattandosi comunque di valori bassi) nei settori finanziario (3 casi) e istituzionale (2 casi)»¹⁰⁷

3. XVIII legislatura

Quanto alle disposizioni deleganti, il bilancio è ad oggi magro: dall’inizio della legislatura, nel 2018 si sono avute solo una proroga di delega all’esclusivo fine di integrazione e correzione (l. 9 novembre 2018, n. 128) e una delega che fa riferimento al procedimento di adozione *ex lege* “Madia”

dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione», deve ritrasmettere alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi d’informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro venti giorni.

Cfr. in part. D.A. CAPUANO, *Il recepimento del diritto dell’Unione* e N. VEROLA, “Manutenzione” e funzionalità della legge n. 234 del 2012, in E. MOAVERO MILANESI e G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell’Unione Europea in Italia*, cit., p. 77 ss. e p. 139 ss.

¹⁰⁵ Dossier *L’attuazione del diritto dell’UE nella XVII Legislatura: i numeri delle leggi europee 2013-2017*, n. 5 del 7 maggio 2018, p. 16 s.

¹⁰⁶ Ivi, p. 3.

¹⁰⁷ Ivi, p. 16 s.

(l. 1 dicembre 2018, n. 132). In entrambi i casi, peraltro, si era in sede di conversione di d. l. Oltre a ciò, nel 2019 si sono avute solo altre due disposizioni di delega, una ad un testo unico di mero coordinamento (l. 9 gennaio 2019, n. 3) e l'altra, di nuovo, volta solo a consentire la correzione e l'integrazione (l. 8 marzo 2019, n. 20). A ciò va aggiunta la l. 27 maggio 2019, n. 51, recante disposizioni «per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», che contiene all'art. 3 la delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, richiamando quanto previsto nella l. 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. *Rosatellum*)¹⁰⁸.

Certo la situazione sarebbe diversa se venissero approvate le molte ed amplissime deleghe “in materia di semplificazione e codificazione” contenute nel d. d. l. n. 1812 d'iniziativa governativa, presentato alla Camera il 30 aprile 2019, assegnato alla Commissione Affari Costituzionali in sede referente ma del quale – al momento in cui si licenzia questo scritto – non è ancora iniziato l'esame.

Ai primi di luglio 2019, dall'inizio della XVIII Legislatura (23 marzo 2018) sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale 53 decreti legislativi, alla luce di quanto appena detto “ereditati” dalla legislatura precedente. In 31 casi si tratta di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in 22 casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato¹⁰⁹.

Secondo un recente studio dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati (aggiornato all'11 febbraio 2019), appunto alla Camera si è registrato nel 41% dei casi un parere delle commissioni favorevole senza condizioni, mentre nel 7% dei casi le stesse non si sono espresse. In nessun caso si è avuto un parere negativo. Con riferimento ai pareri con condizioni, nel 16% dei casi si è avuto l'integrale recepimento (almeno per la parte verificabile), e recepimento parziale negli altri casi (36%)¹¹⁰

¹⁰⁸ Si tratta peraltro di una ben insolita delega, destinata a “scattare” solo «qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione» (così lo stesso art. 3, comma 1).

¹⁰⁹ Da *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, dati aggiornati al 15 maggio 2019.

¹¹⁰ Da CAMERA DEI DEPUTATI, *Appunti del Comitato per la legislazione. I numeri delle leggi*, Aggiornamento all'11 febbraio 2019, n. 2 (doc. del 1 marzo 2019).

Parte III – Focus sull’attività consultiva relativa a deleghe volte alla riduzione della normativa vigente

1. Perché dedicare specifica attenzione al tema. Il “taglia-leggi”, in breve

Tra le “grandi deleghe” attuate nella XVI legislatura, quella relativa alla riduzione della normativa vigente ha avuto un rilievo notevole, risultando in grado di coinvolgere tutti i “tipici” attori dell’attività consultiva sugli schemi in un’operazione di amplissimo raggio e indubbia importanza.

Si rimanda al contributo di Giuseppe Mobilio in questo Speciale per un’analisi ampia delle diverse “politiche di riassetto”, limitandosi qui a riportare con estrema brevità – ai fini di questa parte del contributo – in cosa consistesse la delega taglia-leggi¹¹¹. L’art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246 ha disegnato ai commi dal 12 al 24 un procedimento per diminuire lo *stock* normativo vigente, suddivisibile in diverse fasi successive.

Per quanto qui rileva, la prima fase (comma 12), biennale, conteneva la delega al Governo ad individuare tutte le disposizioni legislative statali effettivamente vigenti, ponendo l’accento sulle incongruenze e le antinomie.

La seconda fase (comma 14), per la quale era stabilito un ulteriore termine biennale, prevedeva la predisposizione, da parte del Governo, di decreti legislativi che individuassero le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (anche se modificate con provvedimenti successivi), delle quali apparisse indispensabile la permanenza in vigore, secondo una serie di principi e criteri direttivi tra i quali la «esclusione [dal “salvataggio”] delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita».

Al termine di questa fase era prevista l’abrogazione “automatica” di tutte le disposizioni legislative statali non “salvate” dal Governo, se pubblicate – appunto – prima del 1970. Ad essere sottratte all’abrogazione, oltre a quelle indicate nei decreti legislativi “salvifici” di cui sopra, risultavano essere anche leggi o disposizioni comprese in una serie di categorie contenute nella stessa legge delega (comma 17).

¹¹¹ Sul “taglia-leggi” nel suo complesso si vedano fra i molti i saggi in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normativa tra luci e ombre*, CEDAM, Padova 2012 e P. CARNEVALE, *Le cabale della legge*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO-G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, Giuffrè, Milano 2010. Più di recente, volendo, F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, anche per ulteriori riferimenti bibliografici circa lo stato delle fonti primarie.

In origine l'effetto abrogativo generalizzato era programmato per il 16 dicembre 2009, ma è stato poi posticipato di un anno dall'art. 4, l. 18 giugno 2009, n. 69¹¹².

La delega all'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore come disegnata dall'art. 14, comma 14, l. n. 265 del 2005 è stata, in particolare, attuata tramite il d. lgs. 1 dicembre 2009, n. 179¹¹³.

Il decreto legislativo (entrato in vigore il 15 dicembre 2009) si compone di un solo articolo e due allegati. L'Allegato 1 contiene l'indicazione di 2375 atti normativi pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970, che vengono dunque sottratti all'abrogazione generalizzata disposta dal comma 14-ter della legge delega. L'Allegato 2, invece, va a "salvare" alcune centinaia di atti – anche ai fini dell'abrogazione ex l. n. 246 del 2005 – tra quelli contenuti nella lista di abrogazioni espresse contenuta nel d. l. n. 200 del 2008: si tratta di un allegato strutturato in maniera identica rispetto all'altro, ma con un minor numero di indicazioni (ovvero 861).

Come si è accennato, la l. n. 69 del 2009 ha prudenzialmente separato il momento della scadenza della delega da quello dell'automatismo abrogatore, frapponendovi un anno: dunque, a decorrere dal 16 dicembre 2010 deve ritenersi "scattato" tale automatismo¹¹⁴.

2. I pareri del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo nell'ambito delle operazioni taglia-leggi

L'art. 20, comma 3, lett. a) della l. n. 59 del 1997 prevede, tra i principi e criteri direttivi – per così dire – "trasversali" alle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 la «definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente»¹¹⁵; in virtù del richiamo da parte dell'art. 14,

¹¹² Durante il periodo di operatività della delega, peraltro, gli effetti della sua attuazione sono stati in parte anticipati dal Governo tramite l'art. 24, comma 1, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133) e l'art. 2, d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 (conv. in l. 18 febbraio 2009, n. 9), che hanno abrogato espressamente diverse migliaia di atti primari.

¹¹³ Non è questa la sede per ripercorrere gli altri momenti attuativi del complesso di deleghe ivi previste, per i quali ci si permette di rinviare a F. PACINI, *La ristrutturazione assente*, cit., *passim* ed in part. p. 96 ss.

¹¹⁴ Per quanto gli stessi tempi delle deleghe non siano scevri di ambiguità: cfr. G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo "taglia-leggi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011.

¹¹⁵ Tale previsione è stata peraltro inserita successivamente nella l. n. 59 del 1997, ad opera della l. n. 229 del 2003: per P. CARNEVALE, *Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla l. n. 229 del 2003*, 585, essa «appare effetto di un autonomo processo di espansione dell'area d'intervento di quest'ultimo – magari compensativo

comma 14 della l. n. 246 del 2005 alle «modalità» e da parte del comma 15 ai «principi e criteri» di cui a tale sede, il parere del Consiglio di Stato ha rappresentato uno snodo con il quale l'attuazione della delega “taglia-leggi” (anche nel versante del riassetto) si è a più riprese confrontata. Peraltro, in ragione del rifarsi da parte del comma 18 ai principi e criteri direttivi del comma 15 e del comma 18-*bis* agli stessi del comma 18, anche la decretazione integrativa e correttiva ha coinvolto il Consiglio di Stato.

Invero, stando ad un'interpretazione letterale stretta dei vari commi dell'art. 14, non sembra invece essere previsto il parere nel comma 14-*quater* (di abrogazione espressa), la cui formulazione non richiama né l'art. 20 della l. n. 59 del 1997 né altre sedi nelle quali esso sia a sua volta richiamato. Tuttavia, il Consiglio di Stato è risultato comunque coinvolto, anche in virtù della sua sorta di competenza “generale” in materia di semplificazione normativa¹¹⁶.

L'attuazione delle deleghe qui ad oggetto non ha fatto eccezione, costituendo anzi l'occasione per diversi momenti di “dialogo”, a tratti serrato, tra il profilo tecnico-giuridico rappresentato dal Consiglio di Stato e – per così dire – la tendenziale *vis expansiva* di un legislatore delegato che appare particolarmente determinato a conseguire risultati anche a scapito dei diversi “paletti” che gli si porrebbero innanzi. Una volta di più, tuttavia, il concreto dispiegarsi di questo dialogo sfugge a figurini teorici dai contorni troppo netti: ciò sia per la caratura talvolta difficilmente riconducibile a mere valutazioni tecniche del Consiglio di Stato che per la presenza anche di altri attori ben distinti da quelli appena menzionati, in primo luogo la Commissione parlamentare per la semplificazione. Per essa, come si vedrà, lo stesso Consiglio di Stato mostra un'esplicita deferenza, e ne risulta – se ci è concesso – “ricambiato” con una notevole aderenza ai suoi pareri da parte di quelli della Commissione.

Al contempo, non in tutti i casi l'intervento del Consiglio di Stato (*rectius*, della Sezione Atti Normativi) risulta ugualmente incisivo: paradossalmente, proprio sullo schema di decreto legislativo “salva-leggi” il parere¹¹⁷ non sembra aver aggiunto molto al dibattito; vi si ammette in particolare (e a chiare lettere) di non aver potuto procedere ad alcuna verifica degli elenchi allegati a causa della tempistica ristretta¹¹⁸. Nulla poi vi si dice di critico

dell'opposta tendenza alla perdita di terreno sul fronte della normativa regolamentare – che aspira così a porsi a snodo centrale nella produzione normativa di origine governativa in attuazione di legge, sia per la via dell'atto legislativo delegato, che per quella del regolamento, collocandosi, in certo senso, in una posizione analoga a quella propria dell'omologo organo nell'ordinamento francese».

¹¹⁶ Anche qui per brevità si rimanda a F. PACINI, *La ristrutturazione assente*, cit., in part. p. 96 ss.

¹¹⁷ Cons. Stato, Sezione normativa per gli atti consultivi, ad. del 14 luglio 2009, parere n. 5053.

¹¹⁸ Ivi, punto 5 del *Considerato*.

rispetto alla scelta di sottrarre atti dall'elenco di abrogazioni *ex d. l. n. 200 del 2008*; inoltre, si afferma che il comma 3 dell'art. 1 dello schema (contenente le definizioni commentate *supra*) svolge «un necessario esercizio di esegesi del testo del comma 1»¹¹⁹, non sottolineando però come tale «esegesi» sia in realtà svolta con riferimento alla legge delega. In ogni caso, il Consiglio di Stato si sofferma in particolare su quattro questioni, tutte ampiamente dibattute in dottrina: la mancanza di organizzazione per settori omogenei delle disposizioni salvate, la mancanza d'individuazione delle disposizioni ricadenti nei “settori esclusi”, la sorte dei decreti-legge e delle novelle, il “salvataggio” di alcune particolari categorie di leggi; il parere risulta favorevole «con le osservazioni svolte nella parte dei *considerata*», senza però che il Consiglio di Stato risulti in grado di entrare nello specifico delle singole disposizioni “salvate”.

Anche quando il Consiglio di Stato ha espresso il proprio parere sullo schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. n. 179 del 2009 (futuro d.lgs. n. 213 del 2009), ha ammesso di non aver potuto compiere specifiche verifiche sui singoli atti, e dopo aver ripreso alcune considerazioni già svolte si è limitato ad esprimere «parere favorevole allo schema in esame che, per la sua valenza integrativa, si muove nei limiti e sulla base dei criteri già adottati in precedenza nella materia»¹²⁰.

Già si è accennato, poi, ai pareri del Consiglio di Stato a proposito dello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa di cui alla delega contenuta nell'art. 14, comma 14-*quater* della l. n. 246 del 2005. Nel parere interlocutorio inizialmente reso¹²¹, la Sezione richiama in particolare l'Amministrazione referente ad un'attività (anche) esplicitamente abrogativa che sia comunque «inserita nell'organizzazione e nel riassetto della normativa per settori o macroaree»¹²², constatando come lo schema non contenga alcuna indicazione relativa all'osservanza di tale canone. Fornisce poi una sua interpretazione circa – per così dire – il “tipo di abrogazione” operata con riferimento alle lettere *a)* e *b)* dell'art. 14, comma 14 della l. n. 246 del 2005¹²³, e invita l'Amministrazione a fornire chiarimenti sulla presenza di numerosi regi decreti dalla dubbia natura primaria e sull'inserimento tra le abrogazioni di atti normativi relativi ai settori esclusi *ex* comma 17; conclude poi invitando con forza (è «indispensabile») ad esaminare i casi di

¹¹⁹ Ivi, punto 2 del *Considerato*.

¹²⁰ Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, ad. 25 ottobre 2010, parere n. 4380.

¹²¹ Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, ad. 20 luglio 2010, parere n. 3624.

¹²² Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, parere n. 4380/2010, secondo capoverso del *Considerato*.

¹²³ Ovvero tra quelle (già) «oggetto di abrogazione tacita o implicita» e quelle «che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete».

abrogazione di disposizioni abrogative, dato il rischio che ciò possa essere interpretato come reviviscenza delle disposizioni precedentemente abrogate.

Nel parere definitivo¹²⁴ la Sezione fornisce le sue risposte, in base alla relazione integrativa nel frattempo presentata dall'Amministrazione referente; si tratta di un parere di particolare interesse, sia per la sua analiticità che – almeno a tratti – per una sorta di *vis polemica* rispetto ad alcune scelte dell'Amministrazione. Ad esempio, quanto all'autonomia della delega all'abrogazione espressa rispetto a(i principi e criteri direttivi di) quella “taglia-leggi”, «[l]a Sezione ritiene di dover dissentire dalla interpretazione proposta dall'Amministrazione: una delega “autonoma”, che non si inserisca nella finalità generale della semplificazione normativa alla quale sono indirizzati tutti gli strumenti previsti dall'articolo 14 non appare coerente con il quadro normativo e inoltre finirebbe per essere priva di principi e criteri direttivi in violazione dell'articolo 76 della Costituzione»¹²⁵.

Un altro punto qualificante del parere è relativo alla dubbia forza primaria di alcuni atti inseriti nello schema. Già nel parere interlocutorio, lo si è appena accennato, la questione viene posta sul tavolo: la risposta dell'Amministrazione è però giudicata insufficiente, essendo basata sulla tesi per la quale «comunque la numerazione dell'atto ‘costituisce certamente un indice significativo della natura normativa primaria’»¹²⁶. La Sezione contesta questo approccio, arrivando stavolta ad allegare al proprio parere, a titolo di esempio, un elenco di provvedimenti tra quelli inseriti nello schema per i quali la natura primaria è da escludersi od è, comunque, incerta¹²⁷. Tuttavia, la Sezione si dice «consapevole dell'estrema difficoltà di una verifica contenutistica che indubbiamente presenta larghi margini di errore per atti così risalenti nel tempo ed espressione di un sistema delle fonti profondamente diverso», di modo che «in caso di incertezza pertanto deve ritenersi preferibile correre il rischio di una abrogazione con una fonte di rango superiore piuttosto che quello inverso di abrogazione di una norma primaria con una fonte secondaria». In definitiva, dunque, il Consiglio di Stato «non si oppone all'ulteriore corso del provvedimento, anche in vista della sottoposizione dello schema alla Commissione Parlamentare, cui spetta esprimersi in via definitiva sulla legittimità e sul merito del decreto legislativo in oggetto»¹²⁸.

Quanto alle rimanenti osservazioni del parere interlocutorio, «l'Amministrazione dichiara di adeguarsi alla richiesta di espungere

¹²⁴ Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, ad. 20 settembre 2010, parere n. 4668.

¹²⁵ Ivi, punto 2 del *Considerato*.

¹²⁶ Ivi, punto 4 del *Considerato*.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*.

dall'elenco allegato al decreto legislativo in oggetto le disposizioni già esplicitamente abrogate e di eliminare la clausola di immediata entrata in vigore del decreto»¹²⁹; il parere è quindi favorevole con osservazioni e condizioni (ovvero l'espunzione degli atti non aventi natura primaria e appartenenti ai settori esclusi).

Oltre ai pareri appena citati, si segnalano quelli riguardanti la tempistica complessiva dell'operazione¹³⁰ ed il c.d. "taglia-regolamenti"¹³¹; in entrambi i casi, si è trattato di interventi articolati e di grande rilievo per gli esiti successivi dell'operazione.

Si trae dunque, come si diceva, l'impressione di un dialogo a tratti serrato, che non sfocia però mai (anche in casi nei quali ve ne sarebbero stati senz'altro i presupposti) in una rigidità da parte del Consiglio di Stato, che – utilizzando tutti gli strumenti a disposizione per modulare le proprie decisioni in sede consultiva – comunque, alla fine, non ferma mai il cammino degli schemi.

Per comprendere tale atteggiamento, che può condurre ad un senso d'insoddisfazione soprattutto sotto il profilo delle patenti violazioni dell'art. 76 Cost., risulta illuminante quanto scriveva nel 2007 Damiano Nocilla, che sarà poi relatore di buona parte dei pareri appena menzionati. Con riferimento all'attività fino ad allora compiuta, infatti, dando puntuale conto dei numerosi profili problematici degli atti – in primo luogo proprio gli schemi di decreti legislativi, a vario titolo, "di semplificazione" – che il Consiglio di Stato si è trovato ad esaminare, si afferma però che se lo stesso organo (qui, consultivo) avesse tenuto un «atteggiamento rigido avrebbe corso un duplice rischio: a) quello di compromettere definitivamente l'avvio del processo di semplificazione del sistema normativo; b) quello di costringere gli organi politici, per poter proseguire in tale processo, ad aggirare la stessa funzione consultiva del Consiglio di Stato [...]. Il Consiglio ha tenuto, invece, un atteggiamento che definirei prudente nella fermezza. Innanzi tutto, puntando, più che sul linguaggio prescrittivo, sul linguaggio persuasivo [...]. In secondo luogo, articolando le proprie pronunce non sulla secca alternativa tra parere contrario e parere favorevole, ma su una tipologia molto più ampia [...]. Ed ecco delinearci un terzo aspetto della prudenza del Consiglio che preferisce puntare, attraverso le pronunce interlocutorie, sulla collaborazione con le Amministrazioni, più che sulla contrapposizione ad

¹²⁹ Cons. Stato, sez. atti normativi, parere n. 4668/2010, punto 7 del *Considerato*.

¹³⁰ Cons. Stato, sez. riunite prima e normativa, parere n. 802/2010.

¹³¹ Cons. Stato, sez. atti normativi, parere n. 4726/2010. *Cfr.* su questo versante del "taglio" F. PACINI, *La ristrutturazione assente*, cit., p. 101 ss.

esse»¹³²; si trovano quindi delineate proprio le “strategie”, o quantomeno i mezzi, con cui il Consiglio di Stato ha agito nelle operazioni qui ad oggetto.

3. Il ruolo della Conferenza unificata

Sempre in virtù del richiamo dell’art. 14, comma 14 della l. n. 265 del 2005 alle «modalità» di cui all’art. 20 della l. n. 59 del 1997, dato quanto previsto dal comma 5 di quest’ultimo anche i decreti legislativi relativi al primo «sono emanati [...] previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»¹³³.

Per quanto qui rileva, è possibile notare come il ruolo delle Autonomie locali nel complesso delle operazioni ad oggetto non appaia determinante, e soprattutto non abbia avuto i caratteri di costanza e incisività che l’assetto competenziale del Titolo V Cost. parrebbe imporre per operazioni a così largo spettro.

In particolare, sebbene lo schema del decreto legislativo “salva-leggi”¹³⁴ sia stato trasmesso alla Conferenza Unificata lo stesso giorno della sua approvazione in via preliminare (12 giugno 2009), essa non si è più riunita in tempo utile per l’esame. Nonostante quindi il decorso del termine di venti giorni *ex art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997*, nella riunione tecnica del 24 giugno 2009¹³⁵ l’ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa si è dichiarato comunque disponibile a recepire nel testo del provvedimento integrazioni e modifiche proposte dai soggetti istituzionali interessati. Si è dunque arrivati al parere sullo schema di decreto legislativo che la Conferenza Unificata ha espresso nella seduta del 29 ottobre 2009¹³⁶, dall’esito favorevole ma nei termini indicati dai tre allegati allo stesso: tali allegati rappresentano l’espressione di Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ANCI e UPI.

¹³² D. NOCILLA, *La funzione del Consiglio di Stato nelle politiche di semplificazione: il senso di un’esperienza*, cit., p. 1037.

¹³³ In tal sede si prevede, peraltro, che solo «successivamente» si ottengano i «pareri delle Commissioni parlamentari competenti»: sul (notevole) significato istituzionale della scansione temporale tra i diversi pareri si veda in part. L. GORI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di decreto legislativo*, 78 ss.

¹³⁴ Ovvero quello che sarebbe poi diventato il d.lgs. n. 179 del 2009; lo schema è stato rubricato in sede parlamentare come AG 118 (XVI leg.).

¹³⁵ Sul rilievo dell’attività tecnica informale, anche al di fuori della Conferenza vera e propria, insiste L. GORI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di decreto legislativo*, in 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, p. 76 ss.; cfr. N. PIGNATELLI, *La Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, Profili funzionali e procedurali*, in E. Malfatti e P. Passaglia (a cura di), *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, in *Federalismi.it*, 4 maggio 2006, p. 62 ss.

¹³⁶ Repertorio atti n. 43/CU del 29 ottobre 2009.

In particolare, l'UPI si limita a pronunciarsi favorevolmente «a condizione che sia riconosciuta indispensabile la permanenza in vigore di tutte le disposizioni istituzione [*sic*] delle Province e di modifica delle circoscrizioni provinciali anteriori al 1° gennaio 1970». L'ANCI non compie rilievi specifici, ma è interessante notare come si manifesti apprezzamento per la «presa d'atto dell'esigenza di far salve le leggi istitutive dei Comuni, esigenza emersa anche in sede parlamentare e che comunque l'Associazione ribadisce in questa sede». Al di là del merito, tale affermazione merita di essere segnalata perché sembra dare la cifra di come l'esame parlamentare degli schemi si sia interfacciato anche con altri soggetti, indipendentemente dai canali previsti nella delega.

L'allegato al parere predisposto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome è più analitico: già in premessa, si segnala la maggiore opportunità del procedere con abrogazioni espresse anziché generalizzate e si evidenzia la necessità di chiarire meglio la portata del comma 14-*bis* (novellato) dell'art. 14 della l. n. 246 del 2005, anche in relazione alle problematiche concernenti l'individuazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente.

Nel seguito, si evidenzia la necessità di apportare alcune modifiche. Inoltre, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome si fa portavoce delle istanze avanzate da alcune Regioni per quanto riguarda gli atti da salvare: in particolare, la Regione Siciliana segnala 15 atti legislativi statali da includere nell'Allegato 2, atti recanti la costituzione (o ricostituzione) di comuni, appunto, dell'isola e (asseritamente) abrogati per errore dal d. l. n. 200 del 2008. Anche la Regione Valle d'Aosta e la Regione Sardegna segnalano alcuni provvedimenti da mantenere in vigore.

Come sottolineato dallo stesso parere, la Regione Siciliana aveva già provveduto ad impugnare di fronte alla Corte costituzionale il d. l. n. 200 del 2008 come convertito dalla l. n. 9 del 2009 proprio perché andava a colpire i menzionati atti di costituzione o ri-costituzione di comuni. Ebbene, dato che effettivamente la richiesta del loro “salvataggio” (fatta propria dalla Conferenza Unificata) è stata accolta dal Governo, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 179 del 2009 il Presidente della Regione Siciliana ha potuto rinunciare al ricorso e – non essendosi costituita la parte resistente – la Corte ha dichiarato estinto il processo¹³⁷.

Non altrettanto analitico è stato invece il parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo correttivo del “salva-leggi”: in questo caso,

¹³⁷ Corte cost., ord. 28 aprile 2010, n. 158.

ci si è limitati ad un mero parere favorevole, senza dar conto dell'esame compiuto¹³⁸.

Non risulta invece traccia del coinvolgimento della Conferenza unificata nella predisposizione dello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa *ex comma 14-quater*, ove peraltro non si richiama l'art. 20 della l. n. 59 del 1997; ugualmente, non risulta un coinvolgimento della Conferenza per la predisposizione del decreto "taglia-regolamenti".

Vi è stato semmai maggiore coinvolgimento della Conferenza unificata nelle operazioni di riassetto, ma ciò non ha impedito che il principale prodotto di tale interlocuzione – il Codice del turismo (d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79), del resto oggetto di critica da parte delle Autonomie – sia risultato crivellato dall'intervento della Corte costituzionale proprio per il mancato rispetto del riparto di competenze¹³⁹.

4. Il ruolo della Commissione per la semplificazione

Preme sottolineare in questa sede, con riferimento allo schema di decreto legislativo "salva-leggi", che il lavoro (in realtà) "corale" compiuto dalle Commissioni permanenti delle due Camere (alle quali era stato previamente sottoposto) è confluito nell'ampio e articolato parere approvato dalla Commissione per la semplificazione¹⁴⁰. Tale parere, favorevole con osservazioni, si compone di un elenco di osservazioni in 15 punti, comprensivo di tre allegati. Le osservazioni della Commissione per la semplificazione vanno in buona parte a riprendere quelle avanzate dalle Commissioni permanenti, in particolare dalla I Commissione del Senato.

La Commissione non ha invece espresso formale parere sugli schemi di quelli che sarebbero diventati i decreti legislativi n. 212 e n. 213 del 2010, rispettivamente di abrogazione espressa e di correzione al d.lgs. n. 179 del 2009; malgrado il lavoro svolto, non si è formalmente espressa neppure sugli schemi del Codice dell'ordinamento militare né su quello del Codice dell'agricoltura. Ciò non può non suscitare considerazioni ulteriori sullo stesso strumento del parere della Commissione. Vale dunque la pena di ripercorrere con maggiore dettaglio l'attività della Commissione per la semplificazione durante la XVI legislatura, con particolare riguardo, quindi, all'attuazione delle principali deleghe connesse al "taglia-leggi".

¹³⁸ Repertorio atti n. 39/CU del 7 ottobre 2010. Lo schema, peraltro, era stato trasmesso dal Governo poco più di una settimana prima (il 30 settembre), all'indomani della sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

¹³⁹ Per la vicenda giurisprudenziale si rimanda, volendo, a F. PACINI, *La ristrutturazione assente*, cit., p. 205 ss.

¹⁴⁰ A.S./A.C. XVI leg., Commissione parlamentare per la semplificazione, res. somm. 4 novembre 2009 (parere in allegato al resoconto).

Con riferimento allo schema di decreto legislativo “salva-leggi”, d.lgs. n. 179 del 2009, il (notevole) lavoro compiuto dalle Commissioni permanenti delle due Camere è confluito nel parere approvato dalla Commissione per la semplificazione¹⁴¹. Tale parere, favorevole con osservazioni, è quello proposto dal Presidente relatore e si compone di un elenco di osservazioni in 15 punti e tre allegati¹⁴². Le osservazioni della Commissione per la semplificazione vanno in buona parte a riprendere quelle avanzate dalle Commissioni permanenti, in particolare dalla I Commissione del Senato: dei 15 punti del parere, il secondo, il quinto, il decimo, l’undicesimo, il dodicesimo e il quindicesimo sono la ripresa letterale delle osservazioni espresse appunto da tale Commissione permanente.

Anche gli allegati al parere sono ampiamente debitori dello scrutinio delle Commissioni permanenti, pur se ne vengono aggiunti numerosi altri dalla stessa Commissione per la semplificazione, che dimostra in tal caso il suo ruolo di *hub* della semplificazione normativa, facendosi interprete anche – con un sottile, interessante paradosso – della volontà di singoli Dicasteri di fronte allo stesso Governo delegato.

Delle numerose sollecitazioni giunte dalla Commissione per la semplificazione, al momento di licenziare definitivamente lo schema, il Governo ne ha accolte sostanzialmente tre: salvare anche dall’effetto ghigliottina le disposizioni dell’Allegato 2, inserire una disposizione che escluda ogni possibile effetto di reviviscenza (richiamando l’art. 15 delle “Preleggi”) e provvedere ad un’ulteriore verifica degli allegati¹⁴³.

Se le prime due sollecitazioni non sono tra quelle giunte dalle Commissioni permanenti, nella terza il loro apporto è stato notevole.

Si è quindi rivelato infondato, almeno per quanto riguarda il decreto legislativo “salva-leggi”, il timore che la costituzione di un organo *ad hoc* per l’esame degli schemi di decreto legislativo potesse emarginare le Commissioni permanenti dal procedimento di semplificazione normativa mediante abrogazione generalizzata. Al contrario, nel caso in oggetto, il parere della Commissione per la semplificazione – momento rilevante del controllo

¹⁴¹ A.S.-A.C. XVI leg., Commissione parlamentare per la semplificazione, seduta del 4 novembre 2009, res. somm. (parere in allegato al resoconto).

¹⁴² Ovvero: segnalazioni relative all’allegato 1 dello schema di decreto legislativo AG 118 (all. A), atti nelle materie che potrebbero essere riconducibili a settori esclusi (all. B) e disposizioni già abrogate dal decreto-legge n. 112 del 2008, segnalate come indispensabili, non presenti né connesse ad atti presenti nell’allegato 1 allo schema di decreto legislativo (all. C).

¹⁴³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Decreto legislativo “salva-leggi”: raffronto con il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione*, fasc. n. 29, dicembre 2009, in part. 3 s.

parlamentare sul “taglia-leggi”¹⁴⁴ – si è potuto arricchire di contenuti proprio grazie all’apporto delle Commissioni permanenti; al contempo, ciascuna di esse è stata libera di decidere se (e in quale misura) occuparsi del provvedimento, grazie alla consapevolezza di non rappresentare l’unico momento possibile di confronto sullo schema in Parlamento.

Con riferimento, però, allo schema di decreto legislativo correttivo dello stesso d.lgs. n. 179 del 2009, come si è detto in precedenza la Commissione parlamentare per la semplificazione ha iniziato l’esame nella seduta del 24 novembre; il relatore ha subito presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni¹⁴⁵. Nonostante «il termine finale per l’esercizio della delega fosse ampio (15 dicembre 2011 [...]) e il termine per l’espressione del parere scadesse il 19 dicembre – con la consueta possibilità per la Commissione di ottenerne la proroga di venti giorni – si è convenuto di contenere l’esame entro tempi idonei a consentire l’adozione definitiva e la conseguente entrata in vigore del provvedimento entro la data del 16 dicembre 2010». È stato quindi «mantenuto l’atto del Governo n. 295 all’ordine del giorno anche delle due successive sedute, ma considerate le difficoltà a procedere alla votazione della proposta di parere ha poi convenuto di non proseguirne l’esame oltre la data del 7 dicembre, prendendo atto che non vi fossero le condizioni per concluderlo con la votazione del parere, e di informarne il Governo trasmettendo, in spirito di collaborazione, la proposta di parere, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 24 novembre 2010»¹⁴⁶.

Anche nel caso dello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa *ex art. 14*, comma 14-*quater* della l. n. 246 del 2005, la Commissione per la semplificazione non è riuscita a votare un parere, limitandosi alla trasmissione della proposta di parere del relatore, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 7 dicembre 2010 e della quale si fa menzione nel preambolo dello stesso decreto legislativo; la Commissione ha – in ogni caso – compiuto un vaglio dell’allegato, e ha visto accogliere alcune osservazioni di carattere puntuale¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa, mediante abrogazione nella XVI Legislatura*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4111 s. e (in part.) p. 4114.

¹⁴⁵ XVI Legislatura, Commissione parlamentare per la semplificazione, seduta del 24 novembre 2010, res. somm., 156 ss.

¹⁴⁶ Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l’abrogazione generalizzata di norme, Doc. XVI-*bis*, n. 4, 39, ove si specifica come tale proposta contenesse un vaglio dettagliato degli atti indicati nello schema.

¹⁴⁷ XVI leg., doc. XVI-*bis*, n. 4, *Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l’abrogazione generalizzata di norme di cui all’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*, approvata dalla Commissione Parlamentare per la Semplificazione nella seduta del 9 febbraio 2011, 55.

Parte IV – Le Commissioni bicamerali consultive costituite *ad hoc*: un’arma a doppio taglio per il Parlamento?

1. Qualche “punto di partenza” per la riflessione

All’inizio degli anni Ottanta, si rilevava in dottrina che «le Commissioni previste di volta in volta per la durata delle singole deleghe hanno, in genere, nulla più che le informazioni personali di chi entra a comporle», e infatti proprio per risolvere questo «grave problema, legato alla scarsa disponibilità di strumentazione logistica e regolamentare delle bicamerali ‘consultive’» diverse importanti leggi di delega del periodo immediatamente precedente (come la l. 11 luglio 1978, n. 382, art. 5 e la l. 21 febbraio 1980, n. 28) avevano «abbandonato il sistema delle Commissioni ‘estemporanee’, per così dire», prevedendo piuttosto «l’obbligo per il Governo di ‘sentire’ le Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia»¹⁴⁸. Si chiosava dunque: «è ancora presto per dire qualcosa di preciso intorno ai risultati di questo nuovo esperimento. *Quello che invece si può affermare con sufficiente precisione è che, con l’inizio dell’VIII legislatura, la stagione delle bicamerali ‘consultive’ sembra volgere al tramonto*»¹⁴⁹.

In effetti questo è ciò che è avvenuto per un lungo periodo di tempo, almeno fino a che – già se n’è fatto cenno – la XIII legislatura ha visto il rilievo della *Commissione parlamentare consultiva in ordine all’attuazione della riforma amministrativa* istituita dall’art. 5 della l. n. 59 del 1997 e, come si dirà in questa *Parte*, tra lo scorcio della XIV e la XVI legislatura sono state istituite la *Commissione parlamentare per la semplificazione* e la *Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale*.

Si premette che, come è stato efficacemente sintetizzato tempo addietro, l’istituzione di Commissioni bicamerali comporta svantaggi e vantaggi. Tra i primi «1. i parlamentari chiamati a farne parte svolgono un doppio lavoro (dovendo anche partecipare alle Commissioni permanenti dei due rami); 2. le Commissioni bicamerali “espropriano” le competenze delle stesse Commissioni permanenti (anche se a tale problema è stato posto rimedio con la possibilità per queste ultime di esprimere rilievi)»¹⁵⁰. Tuttavia, il più rilevante dei vantaggi è «la creazione di un organo specializzato ed in genere politicamente motivato, che si pone come esclusivo interlocutore del Governo a livello parlamentare (l’assegnazione alle Commissioni permanenti dei due rami moltiplica invece gli interlocutori e quindi ne affievolisce, in

¹⁴⁸ M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, cit., p. 88.

¹⁴⁹ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

¹⁵⁰ V. DI PORTO, *Deleghe legislative e codecisione Governo-Parlamento*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, p. 121 s.

qualche misura, la voce) e realizza non di rado una sorta di codecisione tra Parlamento e Governo nella scrittura dei decreti legislativi delegati»¹⁵¹.

Come si avrà modo di argomentare nei prossimi paragrafi, a ciò si somma – quale fattore al contempo di potenzialità ma anche di criticità se non “abbracciato” consapevolmente – il fatto che la commissione bicamerale è in grado di *restare*, di rimanere operativa anche dopo lo spirare della delega.

Nello spirito di questo contributo, comunque, ogni riflessione richiede però, preliminarmente, qualche dato dalla prassi degli ultimi anni.

2. Elementi di confronto fra Commissione parlamentare per la semplificazione e Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale

Alcune caratteristiche del complesso delle deleghe “taglia-leggi” sembrano avvicinare la delega in oggetto ad un altro “sistema”, che si è dispiegato – o avrebbe dovuto dispiegarsi – negli stessi anni: l’attuazione del c.d. “federalismo fiscale” come disegnato dalla legge (delega) 5 maggio 2009, n. 42. Si è parlato in dottrina dei principi e criteri ivi indicati come di «una sorta di decalogo per un governo “negoziatore”»¹⁵²; appare di grande interesse sottolineare alcune similitudini – ed al contempo una fondamentale differenza – con la delega “taglia-leggi”, funzionali all’argomentare qui proposto.

In entrambi i casi, come appena accennato, la grande complessità a livello tecnico della materia oggetto della delega ha fatto sì che – ancor prima di qualunque confronto di natura politica – sia stata avvertita la necessità, per così dire, di forgiare gli strumenti stessi del lavoro, raccogliendo ed armonizzando i dati sui quali impostarlo. Pur nella consapevolezza delle profonde differenze, non sembra quindi del tutto peregrino accostare la prima fase della delega “taglia-leggi” (che ha portato alla ricognizione della normativa vigente) all’opera affidata alla *Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale* (COPAFF). La predisposizione dei decreti legislativi previsti dall’art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42¹⁵³ aveva costante necessità, particolarmente nelle sue prime fasi, di dati condivisi da tutti gli attori chiamati sulla scena del c.d. federalismo fiscale; a tal fine, l’art. 4 della stessa legge ha previsto l’istituzione, tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro trenta giorni dall’entrata in vigore

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² P. CARROZZA, *La legge sul federalismo fiscale: delega in bianco o principi-decalogo per una laboriosa trattativa?*, in *Foro it.*, 1, 2010, parte V, p. 7.

¹⁵³ In particolare, sotto il profilo della formazione dei decreti attuativi, si vedano, *ex plurimis*, C. TUCCIARELLI, *La legge n. 42 del 2009: oltre l’attuazione del federalismo fiscale* in *Rivista di diritto tributario*, n. 1/2010 e N. LUPU, *La legge sotto l’aspetto della tecnica legislativa e procedimentale (e il processo di formazione dei decreti delegati)*, in *Foro it.*, 1, 2010, p. 22.

della stessa, di una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con l'obiettivo di «acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi» (comma 1). Tale organo tecnico era disegnato come «sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative», specificando che «a tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari». La Commissione era istituita «presso il Ministero dell'economia e delle finanze», ma era chiamata ad operare «nell'ambito della Conferenza unificata». Inoltre, in un momento successivo, era previsto che la Commissione svolgesse «le funzioni di segreteria tecnica» della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sulla quale si tornerà tra breve, specificando all'art. 5, comma 1, lett. g) che tale ruolo avrebbe comportato «lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie».

In disparte ogni considerazione sulla riuscita dell'attuazione del federalismo fiscale¹⁵⁴, il ruolo svolto dalla COPAFF viene valutato nel complesso positivamente, sia per il contributo in termini di trasparenza che di concertazione tra gli attori in gioco¹⁵⁵. Del resto, con tutta probabilità, la l. n. 246 del 2005 ha potuto fare a meno di costituire un organo tecnico *ad hoc* solo perché era possibile fare riferimento a strutture endogovernative.

In entrambi i casi, si è trattato di raccogliere dati in maniera quanto più possibile condivisa: se nel “federalismo fiscale” l'attenzione era volta al confronto tra il legislatore delegato con le Autonomie locali, nell'operazione “taglia-leggi” vi era l'ambizione ad un consenso – o almeno, ad una cooperazione – rispetto al suo operato da parte di ciascuna amministrazione dello Stato. Certo non sfugge la fondamentale differenza tra i due casi, dato che solo nel primo è agevole individuare, per così dire, una “controparte”. È pur vero, tuttavia, che la rappresentanza nella Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ha un carattere affatto peculiare, risultando fin dal dettato della legge – appunto – squisitamente «tecnica», oltre al fatto che la contrapposizione fra Governo (legislatore delegato) ed Autonomie locali è ovviamente più forte di quella tra Governo (sempre legislatore delegato) e amministrazioni dello Stato, delle quali lo stesso

¹⁵⁴ Sulla quale, in senso critico, L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

¹⁵⁵ Ivi, *passim* e in part. p. 3 e p. 12.

Governo è, in definitiva, vertice; tuttavia, la logica dalla quale muove il “taglia-leggi” è in fondo questa, e l’automatismo abrogatore appare volto proprio a forzare una collaborazione non reputata scontata.

In entrambi i casi è del resto previsto un “passaggio” degli schemi di decreto legislativo in Conferenza unificata: nel caso della l. n. 42 del 2009 si tratta di un’*intesa* preventiva rispetto al parere parlamentare¹⁵⁶, mentre per la l. n. 246 del 2005 – come si è detto – di un *parere*, previsione per così dire “ereditata” dalla l. n. 59 del 1997.

In ogni caso, il profilo di somiglianza tra le due operazioni che qui s’intende sottolineare è quello del parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi.

Entrambe le leggi di delega istituiscono un’apposita commissione bicamerale alla quale debbono essere sottoposti gli schemi di decreto legislativo per un parere, composta nell’un caso da 20 senatori e 20 deputati (Commissione parlamentare per la semplificazione)¹⁵⁷, nell’altro da 15 senatori e 15 deputati (Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale)¹⁵⁸, ma sempre nominati dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi stessi¹⁵⁹.

Anche in questo caso, non sfuggono le differenze fra le due situazioni, tra le quali la nomina del presidente¹⁶⁰ e la peculiare istituzione, «nell’ambito» della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, del Comitato dei rappresentanti delle autonomie locali. Ai sensi dell’art. 3, comma 4, tale Comitato, «nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell’ambito della Conferenza unificata», è composto

¹⁵⁶ L’art. 2, comma 3, della l. n. 42 del 2009 prevede che gli schemi siano trasmessi alle Camere «previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», e che, in mancanza di tale intesa «nel termine di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta».

¹⁵⁷ Istituita e disciplinata dall’art. 14, commi 19 e seguenti, della l. n. 246 del 2005 e loro successive modificazioni.

¹⁵⁸ Istituita dall’art. 3 della l. n. 42 del 2009.

¹⁵⁹ Tale ultima previsione, peraltro, tradisce in tutti e due i casi la natura *politica* di questo tipo di organi, al confronto con la – pur discutibile, dato l’assetto fluido e non bipolare del nostro sistema – composizione paritaria tra maggioranza e opposizione del Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati (cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 326 ss.)

¹⁶⁰ Nel caso della Commissione per la semplificazione, esso è eletto dalla stessa fra i suoi componenti, mentre l’art. 3, comma 1, della l. n. 42 del 2009 stabilisce che il presidente della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale non è eletto dalla stessa bensì «nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d’intesa tra loro».

da 12 componenti, «dei quali sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni».

Nella l. n. 42 del 2009, nulla si dice circa i poteri peculiari di tale Comitato, limitandosi a prevedere che la Commissione parlamentare possa audirlo ed acquisirne il parere; anzi, proprio a sottolineare la sua natura “a cavallo” tra dentro e fuori il Parlamento, è previsto che si riunisca presso le sedi delle due Camere, ma solo previo assenso dei rispettivi Presidenti¹⁶¹.

In entrambi i processi di attuazione delle deleghe si prevede poi un aggravio procedurale¹⁶² – pur se maggiore nel caso del “federalismo fiscale”¹⁶³ – qualora il Governo intenda discostarsi dal parere espresso dalla Commissione, oltre a precisi accorgimenti perché la Commissione possa avere il tempo di esaminare gli schemi anche in caso di una presentazione degli schemi a ridosso della scadenza del termine per l’espressione del parere¹⁶⁴.

Sempre in entrambi i casi, dunque, la Commissione bicamerale, costituita appositamente, è chiamata ad essere un momento di confronto tra le diverse istanze in gioco, oltretutto di controllo parlamentare: si sposta – almeno in parte, ed in teoria – in Parlamento il momento istruttorio e concertativo (non solo tra le forze politiche) solitamente svolto in maniera “chiusa” dal Governo per la realizzazione dei decreti attuativi. Peraltro, proprio

¹⁶¹ Dal momento che, come si è detto, non è mai stata attuata l’integrazione della Commissione Parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Autonomie locali, sarebbe servita «un’accurata opera di coordinamento tra fonte legislativa [...] e regolamenti delle due camere» (N. LUPO, *La legge sotto l’aspetto della tecnica legislativa e procedimentale*, cit., p. 20) per farlo nella sede in parola. Si è invece preferito utilizzare una via più semplice, col rischio però di un’ulteriore “non scelta”, demandando la concreta definizione del peso di tale Comitato alla prassi, all’effettivo dispiegarsi dei rapporti di forza.

¹⁶² Ai sensi dell’art. 2, commi 3 e succ., della l. n. 42 del 2009, nel caso in cui il Governo si conformi al parere della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, i decreti legislativi possono essere definitivamente adottati. Se invece non intende conformarsi, il Governo è chiamato a ritrasmettere i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni ed a rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera: decorsi trenta giorni dalla nuova trasmissione, i decreti possono essere adottati in via definitiva. Si veda, per il caso di “irricevibilità” dello schema di d.lgs. da parte del Presidente della Repubblica per mancata espressione del parere da parte della Commissione bicamerale, il comunicato stampa della stessa Presidenza della Repubblica del 4 febbraio 2011, *In merito all’emanazione del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale*, sul quale L. NANNIPIERI, *I pareri delle Commissioni, anche con specifico riferimento alle vicende della delega sul c.d. federalismo fiscale*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?* cit., p. 134 s.

¹⁶³ In particolare, per la presenza delle comunicazioni davanti alle Camere. In sede di lavori preparatori della l. n. 42 del 2009 era stata prospettata in sede di emendamenti – respinti alla Camera e dichiarati inammissibili al Senato – la possibilità di prevedere pareri vincolanti della Commissione bicamerale, anche con maggioranze qualificate. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 648, nota n. 53.

¹⁶⁴ Nel caso della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, l’art. 3, comma 6 della legge delega, sul quale si è più volte intervenuti, prevede da ultimo che «qualora il termine per l’espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono il termine finale per l’esercizio della delega o successivamente, quest’ultimo [sia] prorogato di centocinquanta giorni».

nell'ambito dell'attuazione della l. n. 42 del 2009, per la prima volta il Comitato per la Legislazione ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del regolamento, su uno schema di decreto legislativo assegnato per l'esame ad una Commissione bicamerale, appunto quella dedicata all'attuazione del federalismo fiscale¹⁶⁵.

2.1 Risorse o eterne agonizzanti: le commissioni bicamerali dopo lo spirare dei termini delle deleghe “originarie”

Nella XIII legislatura, la *Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa* ebbe ben 152 assegnazioni di atti governativi (non solo, quindi, schemi di d.lgs., ma anche schemi di atti secondari etc.). Nella successiva, tali assegnazioni scesero a 30, e allo scorcio della legislatura fu soppressa e le sue funzioni riallocate alla neonata Commissione parlamentare per la semplificazione. Tale commissione, a sua volta, dopo un inizio in sordina con 2 assegnazioni nella XV legislatura, “esplose” con 52 nella XVI (alla luce di quanto esposto *supra*) per scendere a poco più di dieci nella XVII. Meno eclatanti le oscillazioni numeriche della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹⁶⁶.

In linea generale, tuttavia, dalla XIV legislatura e, in particolare, nella XVI e XVII sono nettamente prevalenti le assegnazioni alle Commissioni permanenti¹⁶⁷.

Le commissioni bicamerali sono dunque una risorsa per il Parlamento? O sono un qualcosa destinato a spegnersi in fretta come un fuoco di paglia?

Sembrano in realtà ancora valide le riflessioni in virtù delle quali il modello delle Commissioni bicamerali è apparso, tempo addietro, preferibile rispetto a quello delle Commissioni permanenti con riferimento all'attività consultiva. Anzitutto, «attraverso la Commissione bicamerale il Parlamento si esprime con voce unica anziché attraverso una pluralità di voci, che possono essere anche divergenti tra loro nei contenuti, come avviene laddove il parere parlamentare è affidato alla competenza delle Commissioni permanenti»¹⁶⁸; tale unicità di voce «rende ovviamente la sua posizione più forte nei confronti

¹⁶⁵ Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, XVI Legislatura, seduta del 23 marzo 2011, a proposito dello schema di decreto legislativo recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario», segnalato da G. PICCIRILLI sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it, sezione *Parlamento*, aprile 2011.

¹⁶⁶ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare*, cit., p. 25 ss.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in *Il Parlamento. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, p. 161 s.

del Governo che non ha neanche in ipotesi possibilità di scelta tra più soluzioni indicate in maniera divergente da una pluralità di pareri». Inoltre, «la Commissione bicamerale, per il fatto stesso di essere formata da membri dotati di particolare specializzazione, o comunque particolarmente interessati ad una determinata materia nella sua specificità e complessità, riesce ad esprimere un prodotto più sensibile agli aspetti sia tecnici che politici che ciascuna materia, nella sua specialità, appunto, presenta», ma soprattutto «la Commissione bicamerale riesce ad esprimere su una determinata materia una visione di carattere generale, e non settoriale, quale invece è propria, fisiologicamente e legittimamente, delle Commissioni permanenti che sono per definizione Commissioni di settore deputate alla cura di interessi di settore (che in genere trovano rispondenza nelle articolazioni ministeriali deputate alla cura degli omologhi interessi)»¹⁶⁹.

Ora, nell'attuazione dell'art. 119 Cost. il legislatore delegante è stato ben consapevole della necessità di uno sguardo d'insieme e, dopo il momento concertativo, di una "amministrazione" di lungo periodo della riforma stessa. A tale scopo, quindi, la l. n. 42 del 2009 dispone (art. 5) che gli stessi decreti attuativi istituiscano, secondo principi e criteri ivi dettati, un organismo stabile nel tempo¹⁷⁰, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Praticamente niente si dice in tale sede circa la composizione o lo stesso *modus operandi* di tale organo, se non che essa è istituita «nell'ambito della Conferenza unificata» e che ne «fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo».

Nell'elencare i principi e criteri direttivi della delega alla sua istituzione si delineano però con relativa chiarezza e puntualità i compiti che tale «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica» è chiamato a svolgere, e che possono essere sommariamente divisi in tre gruppi: verifica e controllo degli obiettivi e dei limiti fissati dal nuovo assetto, attività propositiva circa diversi aspetti nodali della riforma e concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle procedure a presidio di essi¹⁷¹. La Conferenza permanente è chiamata a mettere «tutti gli elementi informativi raccolti» a disposizione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ma anche dei Consigli regionali e di quelli delle Province autonome.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Per la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, invece, si prevede all'art. 2, comma 7 della l. n. 42 del 2009 lo scioglimento «al termine della fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21» della stessa legge, ovvero con la piena attuazione della delega.

¹⁷¹ Così C. TUCCIARELLI, *La legge n. 42 del 2009*, cit., p. 66 s.

All'istituzione della Conferenza permanente si è provveduto con gli articoli da 33 a 37 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, precisandone la composizione¹⁷².

Fin qui, la teoria: invero, com'è noto, la prassi ha conosciuto tutt'altra evoluzione, ed il "federalismo fiscale" ha subito battute d'arresto tali da stravolgerne i connotati disegnati nel 2009, dal punto di vista sostanziale ma anche procedurale. Ad oggi, nella XVIII legislatura la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale risulta operativa e così la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, mentre la COPAFF è stata invece soppressa dall'art. 1, comma 34, l. 28 dicembre 2015, n. 208, che ha previsto il trasferimento delle sue funzioni di segreteria tecnica della Conferenza unificata «ai competenti uffici» della stessa¹⁷³. Contestualmente, tuttavia, è stata istituita (comma 29) la *Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui al decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216*, orientata appunto alla determinazione di quanto reca nel titolo, chiamata dal successivo comma 29-bis (inserito dall'art. 1, comma 892, l. 27 dicembre 2017, n. 205) a relazionare, con cadenza biennale, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale «in merito allo stato di attuazione delle disposizioni di cui ai capi II, III, IV e VI della legge 5 maggio 2009, n. 42, con particolare riferimento alle ipotesi tecniche inerenti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema perequativo».

Tuttavia, per quanto la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale continui ad esistere, la sua attività consiste però praticamente solo di audizioni, pur se alcune leggi successive hanno previsto un suo ruolo (tuttavia marginale o solo in sede di parere su atti secondari)¹⁷⁴.

¹⁷² Ai sensi dell'art. 34, la Conferenza «è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da uno o più Ministri da lui delegati; ne fanno parte altresì il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, il Ministro dell'interno, il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Ministro per la salute, il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o suo delegato, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia – ANCI o suo delegato, il Presidente dell'Unione province d'Italia – UPI, o suo delegato. Ne fanno parte inoltre sei presidenti o assessori di regione, quattro sindaci e due presidenti di provincia, designati rispettivamente dalla conferenza delle regioni e delle province autonome, dall'ANCI e dall'UPI in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza territoriale e demografica, acquisiti in sede di conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo n. 281 del 1997.

Si prevede comunque che alle riunioni «poss[*a*]no essere invitati altri rappresentanti del Governo, nonché rappresentanti di altri enti o organismi».

¹⁷³ Si rimanda, da ultimo, a L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 42 ss., e alla descrizione ivi proposta di quella che viene definita «infelice parabola».

¹⁷⁴ Come appare evidente consultando gli ordini del giorno al sito <http://parlamento18.camera.it>.

Quanto alla Commissione per la semplificazione, escludendo i correttivi al Codice dell'ordinamento militare, gli ultimi decreti legislativi scaturiti dal complesso di deleghe di cui all'art. 14, comma 14 e successivi, della l. n. 246 del 2005 risalgono al periodo – per così dire – di “cesura” all'interno della XVI legislatura, nel quale il repentino aggravarsi della crisi economica ha portato, com'è ormai noto e condiviso, un'impressionante influenza sul sistema delle fonti del diritto¹⁷⁵. La fase terminale della XVI legislatura è stata dunque caratterizzata da uno spasmodico ricorso alla decretazione d'urgenza, e la continua “emergenza” (almeno, percepita) di tale periodo ha portato ad un accantonamento di politiche di riassetto ad ampio raggio; probabilmente, la stessa enfasi – anche mediatica – con la quale il Ministro Calderoli aveva affrontato il tema ha contribuito a connotarlo (erroneamente!) come legato al precedente Esecutivo, facendone quindi ritenere opportuna la messa in ombra una volta esaurite, appunto, le deleghe cui si accennava.

Una doppia cesura dunque, cui si somma, in seguito, quella del cambio di legislatura: in particolare, l'avvio – o, forse meglio data la sua natura, il riavvio – dell'attività della Commissione ha risentito della difficile situazione politica venutasi a creare all'esito delle elezioni del febbraio 2013, ed è riuscita ad eleggere il proprio presidente e l'ufficio di presidenza solo il successivo 15 ottobre; in ogni caso, a séguito di un ampio ciclo di audizioni, il documento conclusivo dell'*Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*¹⁷⁶ presenta diversi aspetti rilevanti, mostrando una rinnovata consapevolezza da parte della stessa Commissione per il ruolo che è (o almeno può essere) chiamata a svolgere, immaginando la presentazione di una proposta di legge che comporti il «riconoscimento alla Commissione di un ruolo a tutto campo, che le permetta di vigilare sulla attuazione delle norme vigenti, sollecitando il Governo all'attuazione delle migliori pratiche e pronunciandosi in sede consultiva sui provvedimenti che incidano sugli oneri amministrativi a carico di cittadini ed imprese»¹⁷⁷, accanto ad interventi regolamentari e costituzionali¹⁷⁸. Inoltre, parallelamente all'indagine sono state presentate da componenti della Commissione due identiche mozioni alla Camera¹⁷⁹ e al Senato¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Nel contesto, peraltro, del passaggio dal Governo Berlusconi-*quater* al Governo Monti (novembre 2011).

¹⁷⁶ Approvata dalla Commissione nella seduta del 31 marzo 2014, allegata al resoconto stenografico.

¹⁷⁷ Ivi, p. 48.

¹⁷⁸ Prevedendo in particolare «l'introduzione nel sistema delle fonti delle leggi organiche, così da rafforzare e rendere vincolanti per il legislatore sia le leggi sulla produzione normativa sia le leggi sui diritti di cittadini ed imprese», ivi, p. 49.

¹⁷⁹ XVII leg., n. 1-00265.

¹⁸⁰ XVII leg., n. 1-00183.

L'attività consultiva della Commissione parlamentare per la semplificazione è proseguita, in virtù del fatto che la l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Madia) ha previsto il suo parere su molti dei decreti legislativi previsti¹⁸¹.

Nel caso di entrambe le commissioni, tuttavia, si nota come la loro sorte sia legata alle contingenze di un legislatore delegante spesso disattento, che solo a tratti “si ricorda” di coinvolgerle: cosicché, in mancanza di convergenza su un modello di attività consultiva sugli schemi di decreto legislativo – se ne dirà in conclusione – il rischio è che da risorse per seguire a lungo una politica di rilievo si trasformino in rami secchi dell'organizzazione parlamentare (e il ritardo con il quale hanno iniziato i lavori nella XVIII legislatura ne è prova)¹⁸².

¹⁸¹ <http://parlamento17.camera.it/180>

¹⁸² Prima riunione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 19 dicembre 2018 e della Commissione per la semplificazione il 23 gennaio 2019, rispettivamente nove e dieci mesi dopo l'inizio della legislatura.

Considerazioni di sintesi

Quali conclusioni è possibile provare a trarre dal panorama fin qui tratteggiato?

Senza altro, il ricorso alla delegazione legislativa è dovuto al fatto che «le procedure [*legislative*] ordinarie richiedono impegno e soprattutto disciplina e funzionano soltanto se funziona appieno l'asse maggioranza parlamentare-Governo, anche in assenza di *fair play* tra maggioranza e opposizione»¹⁸³. Al contempo, lo si è detto già in apertura, «la legislazione delegata [...] costituisce forse [...] il metodo migliore per una condivisione delle responsabilità legislative tra Parlamento e Governo, in grado di coinvolgere anche altri soggetti (e, in primo luogo, le regioni e le autonomie locali, attraverso il sistema delle Conferenze)»¹⁸⁴.

Si tratta semmai di capire quanto la maggioranza parlamentare, giocando com'è naturale “di sponda” col Governo, miri a crearsi un circuito decisionale *ad hoc* oppure in qualche modo lo subisca per fattori esogeni.

In ogni caso – sintomo rilevante – la trasmissione di atti al Governo, e dunque l'attività consultiva, è fortemente influenzata dal “momento” della legislatura nel quale ci si trova, crescendo dall'inizio e avendo “picchi” negli anni centrali. Ciò appare indice, una volta di più, del suo essere misura quantomeno dell'*intensità* dell'attività governativa.

Al contempo, proprio in un'attività dai contorni sfumati qual è quella qui ad oggetto, si possono spesso osservare in controluce diversi fra i principali nodi problematici del sistema istituzionale.

Così, e lo si è accennato, sia il Consiglio di Stato che, ancor più, il sistema delle Conferenze si mostrano con diverse sfumature che ne rendono impossibile l'inquadramento una volta per tutte, testimoniando il carattere a loro volta duttile.

Né fanno eccezione a questo le commissioni parlamentari, sia dal punto di vista della loro funzione che, più in generale, del loro inserirsi all'interno di un sistema bicamerale, con indubbi punti di forza, ma talora problematico.

Si è del resto posta specifica attenzione a questo aspetto: il bicameralismo è in quest'ambito un peso o una risorsa?

Si è tentato a volte un “monocameralismo di fatto”: ad es. per il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, i pareri delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera coincidono in molti punti, evidente frutto di una strategia comune¹⁸⁵.

¹⁸³ V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell'indagine*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 43.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 47.

¹⁸⁵ Approvati peraltro, in entrambe le Commissioni, nelle rispettive sedute dello stesso giorno (29 giugno 2016).

Si pensi all'episodio, indicato criticamente da Ciaurro e Di Ciolo¹⁸⁶, del d. l. n. 2145 (contenente deleghe in materia previdenziale), approvato dalla Camera il 27 febbraio 2003 con la previsione (art. 7, comma 6) per la quale «Nell'adozione dei decreti legislativi il Governo è tenuto a conformarsi ai pareri resi dalle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni relative all'osservanza dei principi e dei criteri direttivi recati dalla presente legge» (testo poi modificato al Senato, espungendo tale parte).

Non sembra disprezzabile in sé, almeno su alcuni ambiti ricorrenti, il ricorso a commissioni bicamerali, che – come testimonia anche la vicenda del taglia-leggi alla quale si è fatto cenno – possono comunque ampiamente avvalersi a loro volta di quelle permanenti, richiedendo i loro pareri.

Del resto, ad esempio Serio Galeotti era estremamente critico proprio verso le commissioni bicamerali e in generale verso le commissioni consultive nella delegazione legislativa, considerate fattori d'indebolimento dell'azione governativa¹⁸⁷. Tuttavia, ad oggi, siamo sicuri che il Governo non potrebbe tollerare di essere (almeno un po') "indebolito"¹⁸⁸, magari proprio in quest'ambito?¹⁸⁹

Al di là delle commissioni bicamerali, il livello minimo di rafforzamento potrebbe essere, quantomeno, un'imposizione diffusa ed un maggior risalto dell'onere per il Governo di motivare il suo eventuale discostarsi dal parere¹⁹⁰.

¹⁸⁶ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 648, nota n. 53.

¹⁸⁷ S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale: saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in *Verso una nuova Costituzione: ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti"*, diretta da Gianfranco Miglio, Giuffrè, Milano, 1983, p. 374 s.

¹⁸⁸ Cfr., nell'ambito di una riflessione più ampia, le condivisibili riflessioni di G. RIVOSSECHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 195 ss.

¹⁸⁹ Si vedano ad es. le considerazioni dell'allora Presidente del Comitato per la Legislazione L. DUILIO, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, p. 120.

¹⁹⁰ Come ampiamente argomentato da A. RUGGERI, *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro)*, in P. Caretti-A. Ruggeri, *Le deleghe legislative, riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, cit., p. 32, «si può imporre l'obbligo (che, per essere efficace, richiede ovviamente di essere fissato in norma costituzionale) a carico del Governo che intenda discostarsi dal parere parlamentare di darne un'adeguata motivazione, che dovrebbe fare parte integrante dell'atto o, come che sia, del procedimento di formazione dell'atto stesso», adeguatamente pubblicizzando sia il parere che la motivazione; inoltre, è per l'Autore «chiaro che, una volta che la motivazione suddetta dovesse considerarsi elemento costitutivo del procedimento di formazione degli atti del Governo, il controllo in sede di emanazione dovrebbe farsi stringente, sistematico, così come ugualmente "stretto" dovrebbe essere quello operato dalla Corte costituzionale, se adita».

Il punto però appare essere una volta di più l'ambiguità di fondo: l'attività consultiva nella delegazione legislativa deve "decidere cosa fare da grande", ed immaginare eventuali correttivi comporta risolvere preliminarmente questo nodo, avendo comunque sempre ben presente sullo sfondo la loro non vincolatività dal punto di vista giuridico¹⁹¹. È ancor oggi valido quanto notato in dottrina ormai quindici anni addietro, per cui i pareri parlamentari sono in alcuni casi «espressione atipica di consulenza, in altri rappresent[ano] strumenti per addivenire ad una irrituale co-decisione, in altri ancora riflett[ono] istanze di indirizzo, di semplice influenza, di controllo, di monito, di segnalazione»¹⁹².

Tutto ciò, lo si è già accennato, in un contesto di grande arretratezza dei regolamenti parlamentari: art. 139-*bis* Reg. Senato pensato in realtà per i pareri sulle nomine (!) e, solo un po' meglio, art. 96-*ter* Reg. Camera, introdotto in tempi relativamente recenti ma comunque incapace di sciogliere il benché minimo nodo concettuale circa la natura dei pareri¹⁹³.

Dal punto di vista del controllo politico, il fatto è che finché funziona l'asse Governo-maggioranza parlamentare si ha al massimo del *wrestling*, nel quale ci si colpisce ma senza farsi troppo male, in maniera – in fondo – sostanzialmente concordata¹⁹⁴. Solo quando questo asse va in crisi allora il passaggio assume peso e visibilità, come nell'esempio della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale dopo la scissione di FLI, in particolare per l'azione del Sen. Baldassarri.

Del resto, lo stesso doppio parere¹⁹⁵, se non riceve attenzione mediatica, ha un "costo politico" risibile (e tuttavia viene comunque solitamente "risparmiato": ad esempio usato al Senato solo 3 volte nella XV leg., 2 volte nella XVI, sale a una quindicina nella XVII¹⁹⁶).

¹⁹¹ Chiarissimo sul punto, ad esempio, il parere Cons. St., Sez. consultiva per gli atti normativi, Ad. 17 maggio 2004, n. 3075/04.

¹⁹² M. DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 148.

¹⁹³ Sulla quale si vedano i rilievi espressi *ibidem*.

¹⁹⁴ All'inizio degli anni Ottanta, M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, cit., p. 82 s. rilevava che «il peso politico delle Commissioni 'di consulenza' al Governo per l'esercizio della delega legislativa è il prodotto di tre fattori variabili: anzitutto, il rapporto della Commissione con il Parlamento nel senso che subito preciseremo [ovvero del suo rispecchiare più o meno fedelmente i rapporti di forza ivi presenti, cosa che si è andata affermando e poi imponendo dalla IV leg. in poi]; in secondo luogo, l'efficienza operativa della Commissione a sua volta condizionata da numerose variabili; e in terzo ma non ultimo luogo le modalità di intervento della Commissione per come sono congegnate dalla legge» (corsivi nel testo).

¹⁹⁵ Cfr. I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p. 17 ss.

¹⁹⁶ SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare*, cit., p. 41.

Inoltre, come è noto, «la l. n. 42/09 ha introdotto una novità [...]: alla classica procedura del doppio parere parlamentare si è sostituita una eventuale fase di ritorno degli schemi all'esame del Parlamento che coinvolge non più le Commissioni permanenti e la Commissione bicamerale, bensì le Assemblee dei due rami. Si tratta di una procedura che indubbiamente “politicizza” il secondo *round* parlamentare, come dimostra la posizione della questione di fiducia alla Camera su una risoluzione relativa allo schema di decreto legislativo sul federalismo municipale (“rinviato” alle Camere dal Presidente della Repubblica)»¹⁹⁷. Si sono avuti poi altri esempi, rilevanti, di questa previsione¹⁹⁸, che da un lato appunto rende più “interessante” politicamente la vicenda ma indubbiamente contribuisce a rendere meno chiaro il quadro di imputazione delle decisioni sugli schemi, ed è stata per questo oggetto di critica serrata¹⁹⁹.

Va detto però che, nei periodi in cui l'asse Governo-maggioranza tiene, il gioco si sposta sugli aspetti tecnici, a bassa caratura politica: allora il parere diviene palesemente un “secondo tempo” nel quale indicazioni di varia provenienza, anche da parte delle stesse strutture amministrative, cercano di rientrare in gioco.

Un aspetto questo, del resto, che avrebbe un suo senso anche per gettare luce sul «processo elaborativo interno alla compagine governativa» del quale Ugo De Siervo, già diversi anni fa, denunciava l'oscurità per l'osservatore esterno, il che è – con evidenza – tanto più grave al crescere del peso della normativa delegata (e, in generale, di matrice governativa)²⁰⁰.

Tutto ciò considerato, prospettive di rafforzamento del parere appaiono senz'altro opportune; provocatoriamente, si potrebbe prospettare che se controllo “tecnico” ha da essere, andrebbe forse ampliato il modello Comitato per la legislazione: commissioni consultive apposite con maggioranza e opposizione alla pari!

Più realisticamente e opportunamente, una strada possibile è il “modello c.p.p.”, immaginando una diffusione dell'obbligo di conformarsi al parere almeno per la decretazione correttiva e integrativa. Che però ne risulterebbe scoraggiata, con il rischio di essere completamente aggirata tramite altri strumenti (decreto-legge in primo luogo).

¹⁹⁷ V. DI PORTO, *Deleghe legislative e codecisione Governo-Parlamento*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, p. 121 s.

¹⁹⁸ Come la l. 11 marzo 2014, n. 23, la l. 23 giugno 2014, n. 89 o la più volte citata l. n. 124 del 2015, c.d. *Madia*.

¹⁹⁹ G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa nella prassi*, cit., p. 20 ss.

²⁰⁰ U. DE SIERVO, *Premessa*, in P. Caretti-A. Ruggeri, *Le deleghe legislative, riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, cit., p. XIII; cfr. ID., *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in V. COCOZZA e S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 496 ss. Più di recente, si veda B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011, in part. p. 45 ss.

Piuttosto, forse, quel che è davvero auspicabile è che si vada verso un'omogeneizzazione, una convergenza dei procedimenti (almeno a maglie larghe!), dedicando espressamente a questo almeno un articolo da parte dei due Regolamenti, auspicabilmente in identica formulazione.

Del resto, come è stato autorevolmente sottolineato, «già allo stesso livello delle formule costituzionali, così come – conseguentemente – ai livelli discendenti, può ancora farsi di più (e di meglio) per renderne maggiormente incisive le espressioni positive, senza con ciò rinunciare alla loro elasticità ed agilità di movenze. Il terreno dei procedimenti è proprio quello che maggiormente si presta [...] a questo scopo»²⁰¹.

E ciò risulterebbe particolarmente virtuoso soprattutto nel caso in cui gli attori qui esaminati, ed in particolare le articolazioni parlamentari, fossero messi nelle condizioni, già dalla legge delega, di seguire non solo l'attuazione in termini di pareri sugli schemi di decreto legislativo, ma fossero poi coinvolti nell'analisi (e valutazione) d'impatto di lungo periodo²⁰², mettendo a frutto la specifica *expertise* maturata in quel campo²⁰³ oltre ai dati nel frattempo accumulati; almeno per i disegni riformatori ampi, ciò appare più agevole tramite commissioni parlamentari bicamerali adeguatamente attrezzate, nella speranza che un loro uso innovativo possa consentire di dedicare la necessaria attenzione all'attività consultiva – e al suo sviluppo.

²⁰¹ A. RUGGERI, *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro)*, cit., p. 34, nota n. 46.

²⁰² Su questi aspetti si veda, da ultimo, E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019.

²⁰³ Non si può qui non far riferimento alle intuizioni di cui a P. CARETTI e M. MORISI, *Parlamento e legislazione delegata: il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59*, in *Il Parlamento. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, cit., p. 175 ss.