

LA DELEGA LEGISLATIVA NELLA CRISI ECONOMICA E LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO

MARCO POLESE*

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* - 2. *La progressiva dilatazione degli elementi dell'art. 76 Cost.* - 2.1. *I principi e criteri direttivi.* - 2.1.1. In particolare: *la compatibilità con la riserva assoluta di legge.* - 2.2. (segue) *Gli oggetti.* - 2.2.1. In particolare: *la delega c.d. taglia leggi.* - 2.3. (segue) *Il termine.* - 2.3.1. In particolare: *le deleghe correttive e integrative.* - 3. *Le tendenze recenti.* - 3.1. *Il ricorso alla questione di fiducia.* - 3.2. *I maxiemendamenti.* - 3.3. *I pareri delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato.* - 3.4. *I rapporti fra decreto-legge, legge di conversione e delega legislativa.* - 4. *Quali possibili rimedi?* - 4.1. *La riforma dei regolamenti parlamentari.* - 4.2. *Il ruolo del Comitato per la legislazione.* - 4.3. *Il ruolo del Presidente della Repubblica.* - 4.4. *Il controllo da parte della Corte costituzionale.* - 4.5. *Una nuova stagione per i pareri parlamentari?*

1. *Introduzione.*

A partire dalla fine degli anni '80 del Novecento, la delega legislativa ha vissuto una profonda trasformazione che l'ha portata a divenire lo strumento principale¹ con cui il Governo attua il proprio «programma»² e ad assumere quindi un ruolo di primo piano nel sistema delle fonti del diritto. Si tratta di un aspetto relativo ad un più ampio fenomeno, che è quello della progressiva centralità assunta dall'Esecutivo nel sistema costituzionale italiano³ e che può essere

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

¹ In dottrina c'è chi ha utilizzato il termine "esplosione": v. A.A. DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 22; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 102; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 334.

² M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, I, 71. In senso analogo si esprime P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2008, 3, secondo cui la realizzazione dell'indirizzo politico, «nelle più recenti legislature, è rimasta largamente affidata a processi di delegazione legislativa, talvolta di grande ampiezza contenutistica».

Per il dato della XIII legislatura, v. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Torino 2002, 32, nt. 62, secondo cui, su 58 leggi di delega approvate, 41 erano di iniziativa governativa.

³ Per F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 94, nel «processo di evoluzione della forma di governo verso un assetto di

convenzionalmente ricondotta alla c.d. svolta maggioritaria, da cui è scaturito, come è noto, un mutamento dei rapporti fra Parlamento e Governo, a detrimento del primo e a vantaggio del secondo⁴. Ciò ha determinato anzitutto la perdita di importanza della legge⁵, che sembra ormai confinata a limitate ipotesi, perlopiù riconducibili ai casi in cui il ricorso a tale atto è previsto come obbligatorio dalla Costituzione. In altri termini, il Parlamento si è ormai «trasformato» in «un luogo di pura e semplice esecuzione di decisioni assunte fuori addirittura dalle sedi istituzionali formali, fatte proprie dal Governo e imposte alla traduzione in legge da parte della sua maggioranza» e, dunque, l'organo rappresentativo appare ormai «squalificato» ed «il suo massimo merito sembra essere quello di ricettore passivo di stimoli *ab extra*»⁶.

Conseguenza inevitabile di tali tendenze è stata l'ascesa del decreto-legge e, per opinione quasi⁷ concorde in dottrina, a partire dalla XIII legislatura anche della legislazione delegata: dal 1996, infatti, si assiste alla progressiva «stretta» giurisprudenziale sulla decretazione d'urgenza e ciò avrebbe determinato, dopo la sent. n. 360 dello stesso anno, «una sorta di “proporzionalità inversa” tra decreto-legge e delega»⁸. Cionondimeno, sarebbe improprio ritenere che fra i due atti governativi vi sia stato un completo avvicendamento⁹, dal momento che, ad un esame della prassi

democrazia maggioritaria», «il Parlamento tende ad assumere progressivamente le sembianze di un parlamento non già di decisione ma di ratifica delle iniziative governative».

⁴ Come ricorda, fra gli altri, R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. RUGGERI, 2006, X, 91, un'altra causa della centralità del Governo sarebbe rappresentata dal «processo di integrazione europea», che ha determinato il «complessivo rafforzamento della posizione degli esecutivi, che deriva loro dall'essere referenti privilegiati degli organismi comunitari».

⁵ Cfr. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 50 ss., la quale ritiene che «nel corso del XX secolo si assiste ad una progressiva espansione delle attività e delle attribuzioni governative, specie sul terreno della funzione normativa». Come ricorda U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, I, 497, nel 1999 si è giunti «all'adozione di un numero di decreti legislativi che è maggiore delle leggi formali del Parlamento (depurate della categoria delle leggi di mera conversione o approvazione)».

⁶ G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 328. A riconoscere che è in atto una «progressiva erosione della funzione legislativa del Parlamento» è anche G.M. FLICK, *Intervento*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 267.

⁷ Per R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 337-338, l'espansione della delega legislativa sarebbe iniziata «a partire dalla XI legislatura», mentre dal 1996 si sarebbe assistito «ad una profonda trasformazione dell'istituto»; per R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche*, cit., 87, «[i]l fenomeno» della delega legislativa, «di dimensioni già apprezzabili alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso [...], si è intensificato [...] nel corso della XI legislatura»; per M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 71, «la stagione di fioritura della delega legislativa [...] è segnata dal Governo Amato e dalle deleghe da esso richieste». Su quest'ultime v. N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 85 ss.

⁸ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano 2003, 384. In senso analogo si esprimono: P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in AA. VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 13, secondo cui, fra i motivi del ricorso alla delegazione, vi è «la giurisprudenza della Corte costituzionale che, a metà degli anni '90 tentò di porre un freno alle distorsioni subite da un'altra fonte legislativa di primo grado, ovvero il decreto legge»; A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI (2002), 698, per i quali «la produzione di decreti legislativi è divenuta massiccia, soprattutto dopo la contrazione degli abusi del decreto-legge»;

⁹ In questo senso si esprime F. MODUGNO, *La delega legislativa nell'esperienza delle due ultime legislature*, in www.federalismi.it, 19 ottobre 2015, 5, secondo cui fra delega legislativa e decreto-legge vi è stato «un processo [...] di affiancamento» e non «di sostituzione». Per N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo nel regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, II, 701-702 occorrerebbe «una certa cautela» nell'operare «un collegamento» fra la «“frenata” imposta al ricorso alla decretazione d'urgenza» e «l'aumentata frequenza, nelle leggi approvate dalle camere, di norme di delega e di delegificazione».

più recente delineatasi con riferimento ad alcuni importanti provvedimenti normativi adottati anche allo scopo di fronteggiare la crisi economica¹⁰, si assiste attualmente ad una sorta di ripartizione di compiti fra decreto-legge e delega legislativa, che si connota per la valorizzazione, a vantaggio del Governo, degli elementi caratterizzanti ciascuno di questi due atti aventi forza di legge.

Più in particolare, la scelta della legislazione delegata quale strumento di normazione per antonomasia¹¹ ha molteplici ragioni. Anzitutto, si tratta di un istituto i cui connotati costituzionali ben si prestano alle esigenze dell'Esecutivo, come è stato da tempo sottolineato da quella parte della dottrina che ne ha messo in evidenza la flessibilità¹² e come risulta anche dall'uso che della delegazione è stato fatto: il suo utilizzo, infatti, spazia dai codici ai testi unici, dalle normative di settore alle riforme di sistema, fino all'attuazione delle direttive dell'Unione europea. Per tale ragione, altra parte della dottrina ha ritenuto che la scelta di ricorrere ad una delega legislativa non dipenda «dalla complessità tecnica della materia», ma dai «vantaggi politico-istituzionali essenzialmente legati al procedimento di formazione dei decreti legislativi»¹³. Nel contempo, poi, l'«abuso» nel ricorso alla legislazione delegata risulta in grado di determinare «potenzialità distorsive del modello teorico di attribuzione della funzione legislativa particolarmente dirompenti», sia in ragione della «tendenziale stabilità» degli atti governativi così adottati, sia perché l'utilizzo di questo istituto è spesso collegato «a materie di ampia portata e di primissimo rilievo»¹⁴.

Sulla base di tale premessa, le riflessioni che si cercheranno di sviluppare nella presente relazione verteranno, da un lato, su un'analisi delle recenti tendenze in merito ai caratteri costituzionalmente previsti in tema di delegazione (*infra*, § 2) e, dall'altro, su un esame di quelli che sono i principali istituti di diritto parlamentare a cui si è fatto ricorso negli anni della crisi economica¹⁵ (*infra*, § 3): tali profili si rivelano strettamente connessi, poiché sono accomunati da

¹⁰ Sull'influenza che la crisi economica ha determinato sul diritto costituzionale e sul ruolo che quest'ultimo è in grado di svolgere v. AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, a cura di F. ANGELINI, M. BENVENUTI, Napoli 2012. V. anche AA.VV., *Spazio costituzionale e crisi economica. Atti del XXVIII Convegno annuale. Padova, 17-19 ottobre 2013*, Napoli 2015.

¹¹ Ribaltando la tesi di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II. L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova 1984, 68, secondo cui «[l]e leggi sono fonti del diritto per eccellenza».

¹² Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli 1990. Per F. POLITI, *Delega legislativa. Postilla di aggiornamento*, in *Enc. giur.*, (2006), 3, «anche a voler ritenere che il modello costituzionale della delega sia caratterizzato da un alto tasso di elasticità [...] deve aggiungersi che il conferimento di sempre maggiori poteri legislativi al governo non può non essere controbilanciato da un rafforzamento del ruolo di indirizzo e di controllo del Parlamento (entrambi assenti nell'attuale sviluppo della forma di governo)».

¹³ N. LUPO, *Intervento*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 285. Per P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega*, cit., 22, «la legge delega si presenta come uno strumento particolarmente adatto, dal momento che essa consente di rilegare al dibattito parlamentare i possibili nodi problematici, sfuggendo, in questo modo, ai possibili ostacoli presenti in una discussione approfondita dei provvedimenti in seno all'assemblea».

¹⁴ Tutte le espressioni citate sono di T. GUARNIER, *Legge delega e questione di fiducia. Appunti su una convivenza perfetta*, in *Dir. soc.*, 1/2015, 55.

¹⁵ In questo quadro, è anche interessante rilevare che, nonostante la centralità che la delega legislativa ha assunto negli ultimi anni, nella riforma costituzionale Renzi-Boschi (il cui testo è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale del 15 aprile 2016, n. 88), riforma poi bocciata dal referendum dello scorso 4 dicembre 2016, non si prevedeva alcuna modifica dell'art. 76 Cost., a differenza del successivo art. 77 Cost. che invece recepiva molte delle indicazioni della Corte costituzionale. Su tale riforma in dottrina, fra gli altri, v.: U. ALLEGRETTI, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2016, 28 giugno 2016, 1 ss.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2016, 15 febbraio 2016, 1 ss.; E. CASTORINA, *Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale Renzi-Boschi: cosa cambia sul versante della "democrazia partecipativa"?*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2016, 27 novembre 2016, 1 ss.; I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2016, 26 novembre 2016, 1 ss.; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2015, 26 giugno 2015, 1 ss.; U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2016, 15 febbraio 2016, 1 ss.; U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2016, 4 maggio 2016, 1 ss.; G. LANEVE, *La riforma "Renzi-Boschi" e la Corte costituzionale:*

un' *eadem ratio*, rappresentata dal tentativo di trasformare la legislazione delegata rispetto alle sue coordinate costituzionali e alla forma di governo italiana. È questa la ragione per cui, dopo aver anche esaminato i rapporti sussistenti fra decreto-legge, legge di conversione e delega legislativa (*infra* § 3.4), nella seconda parte (*infra*, § 4), ci si chiederà quali siano i possibili rimedi per cercare, non già di arrestare il processo, ma di contenerne i possibili effetti dirompenti, anche valorizzando alcune delle prassi ormai da tempo in atto. La necessità di un simile intervento correttivo si rivela, invero, indispensabile se si vuole mantenere il principale elemento peculiare del procedimento legislativo di cui all'art. 76 Cost., rappresentato dal suo carattere «“dual[e]”», in ragione dell'«incontro tra due potestà normative: quella del parlamento che si esprime nella legge di delegazione e quella del Governo che si esprime nel decreto legislativo»¹⁶.

2. La progressiva dilatazione degli elementi dell'art. 76 Cost.

Ad uno sguardo sulle tendenze assunte dalla delega legislativa negli ultimi decenni¹⁷, ciò che sembra emergere è un progressivo allontanamento dall'originario disegno così come configurato dal Costituente: a partire dal momento in cui l'istituto in esame è divenuto strumento principale di attuazione dell'indirizzo politico governativo, infatti, si è assistito a «rilevanti torsioni» rispetto all'art. 76 Cost., quando invece sarebbe stata necessaria «un'attuazione più stringente»¹⁸ di tale disposto.

alcune riflessioni sulla diversa elezione dei giudici “parlamentari” e su possibili scenari relativi al nuovo procedimento legislativo, in www.rivistaaic.it, 4/2016, 2 dicembre 2016, 1 ss.; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 15 febbraio 2016, 1 ss.; A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 2/2016, 19 maggio 2016, 1 ss.; S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in www.rivistaaic.it, 3/2014, 24 luglio 2014, 1 ss.; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione Europea*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 15 febbraio 2016, 1 ss.; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, 18 luglio 2016, 1 ss.; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in www.rivistaaic.it, 3/2015, 4 settembre 2015, 1 ss.; E. ROSSI, *Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerali”: prime considerazioni*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, 2 agosto 2016, 1 ss.; A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in www.rivistaaic.it, 3/2015, 10 luglio 2015, 1 ss.; A. SAITTA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in www.rivistaaic.it, 2/2015, 17 aprile 2015, 1 ss.; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in www.rivistaaic.it, 3/2015, 10 luglio 2015, 1 ss.; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 15 febbraio 2016, 1 ss.; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 15 febbraio 2016, 1 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, 29 luglio 2016, 1 ss.

Diversamente invece, il precedente progetto di riforma costituzionale, anch'esso non approvato dal referendum del 25 e 26 giugno 2006 aveva previsto all'art. 76 Cost. «un nuovo comma, la cui adozione avrebbe imposto per i disegni dei decreti legislativi predisposti dal Governo il parere delle commissioni parlamentari competenti secondo le norme dei regolamenti di ciascuna Camera» (cfr. M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, 2006, 1496).

¹⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 2003, 340 e 352.

¹⁷ Per l'utilizzo della delega nel decennio 1996-2007 v. P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. CARETTI, Torino 2007, 80 ss. Per un esame dell'evoluzione della delega legislativa nella XIV legislatura v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della delega legislativa nella XIV legislatura. Considerazioni di sintesi sui rapporti di ricerca nell'ambito del seminario 2004*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 15, Seminario 2004, Torino 2005, 147 ss. Per la XIV e la XV legislatura v. P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega*, cit., 13 ss. Per un esame della delegazione nella XVI legislatura v. E. MALFATTI, *La “fisionomia” delle deleghe della XVI legislatura*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 124 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 334 ss. Per i dati degli atti normativi del Governo dalla X alla XVI legislatura v. la tabella n. 1 in G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 110. Per i dati della XVII legislatura v. *La produzione normativa nella XVII legislatura* a cura dell'Osservatorio sulla legislazione, Servizio Studi, n. 12 del 15 giugno 2017, 3, 4, 10.

¹⁸ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 338-339.

2.1. I principi e criteri direttivi.

L'elemento che più di tutti ha determinato il venir meno di un forte contributo parlamentare nel procedimento legislativo delegato è rappresentato dalla «frequente labilità e indeterminatezza»¹⁹ dei principi e criteri direttivi²⁰ e dalla mancata distinzione dei primi dai secondi²¹, in quanto una formulazione generica di questi rischia di rendere estremamente difficile individuare con precisione quale sia l'indirizzo politico parlamentare perseguito. Ciò nonostante, si tratta di un approdo che è stato ritenuto ammissibile anche dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto «“sufficientemente specifici” principi configurati in termini molto lati e in apparenza suscettibili dei più vari esiti applicativi», al punto tale da considerare la latitudine di questi funzionale nel caso di «interventi legislativi ampi e complessi»²².

Quanto al primo dei profili ora richiamati, nella sostantivizzazione di tali principi e criteri direttivi si fa sempre più ricorso a modalità innovative, poiché la loro determinazione è talvolta «elusiv[a]», in altri casi sono «meramente ripetitivi dell'oggetto»²³; altre volte si fa ricorso a «tecniche discutibili», come la loro «individuazione [...] per relationem». Quanto al secondo, la loro sovrapposizione è confermata, dalle medesime vicende che li coinvolgono: capita, infatti, che risultino entrambi mancanti nelle «leggi di delega», così come che vi sia «commistione» con l'oggetto²⁴ o, ancora, casi in cui «una disposizione di delega [...] richiami [...] intere leggi o atti con forza di legge da cui il Governo dovrebbe trarre i principi e i criteri direttivi»²⁵. Fra

¹⁹ C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001, 68.

²⁰ Per A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Torino 2002, 61 una siffatta formulazione di tali elementi è alla base «della rottura degli equilibri tra Governo e Parlamento [...], con conseguente aumento esponenziale del livello di discrezionalità dell'esecutivo nella determinazione dei contenuti dei decreti».

²¹ In dottrina a parlare di «endiadi» è stato L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Nov. Dig. it.*, V, 1960, 298. Lo stesso termine è usato anche da E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano 1956, 54, secondo cui si sarebbe trattato di «un'endiadi usata dal costituente per ribadire con la seconda parola il concetto espresso con la prima»; nonché da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1969, II, 719, nt. 4, secondo il quale i due termini «non vogliono esprimere concetti diversi, trattandosi di un'endiade adoperata dal costituente e suggerita dall'intento di limitare al massimo il potere del delegato». A ritenere che i due termini siano due elementi da tenere distinti è stato, anzitutto, A.A. CERVATI, *La delegazione legislativa*, Milano 1972, 133, secondo cui non è possibile, «dall'obiettiva difficoltà di distinguere *ex post* nelle singole leggi di delega i principi dai criteri direttivi, trarsi la conclusione che la costituzione non abbia inteso distinguere i due tipi di enunciazioni»; nello stesso senso, A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, (1993), 7, secondo il quale il principio sarebbe «norma che regola la materia, effettivamente applicabile in congiunzione con norme di dettaglio (che da esso ricevono luce) ed anche da solo, ove manchi una previsione specifica del caso concreto; è, dunque, norma sostanziale ancorché (talvolta) incompleta e ad efficacia differita». Il criterio rappresenterebbe invece una «direttiva al legislatore delegato, di per sé idonea ad acquisire valore sostanziale ed utilizzabile, una volta espletato il potere, solo come elemento per ricostruire (eventualmente) la volontà storica del legislatore».

²² S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità*, cit., 176-177, che prosegue affermando che «la Corte sembra prendere atto dell'inidoneità del limite dei principi a governare le decisioni legislative in cui – per il numero e la complessità delle variabili da considerare – meno agevolmente si risolve il rapporto tra più generali disposizioni di scopo e specifiche determinazioni normative». In tali ultimi passaggi, il riferimento è alla sent. n. 243/1982, che in un passaggio della parte motiva aveva affermato di non potersi prescindere, «attribuendo una qualche genericità ai principi e criteri della legge delega, dal fatto che la maggiore ampiezza delle scelte strumentali affidate al legislatore delegato era, da una parte, necessitata dall'ampiezza e complessità della riforma» (considerato in diritto, § 6).

²³ Come ricordato da N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 19-20, infatti, «accade sovente [...] che nell'alinea ove andrebbe definito l'oggetto trovino posto indicazioni relative alle finalità dell'intervento o a limiti di carattere generale; e che, viceversa, nelle lettere destinate ad ospitare i principi e criteri direttivi si rinviengano invece (anche) specificazioni circa i confini dell'intervento normativo».

²⁴ Al riguardo, già A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., 121, aveva osservato che non sussisteva «alcuna ragione» per ritenere che «le espressioni “principi”, “criteri” e “oggetti definiti”», che «nel linguaggio di qualsiasi altro testo normativo avrebbero un significato specifico, nel testo costituzionale perderebbero un tale significato». Per la distinzione fra principi e criteri direttivi v. *supra* nt. 21.

²⁵ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 136 ss. che per ognuna di queste categorie cita anche dei casi concreti. Più recentemente

quest'ultime ipotesi, un caso recente in cui tali elementi sono «risulta[ti] mancanti»²⁶ è rappresentato dalla l. n. 183/2014 con la quale è stata conferita la delega relativa al c.d. *Jobs act*²⁷ e ciò ha permesso all'Esecutivo di avere «mano libera e sottrarsi al dibattito parlamentare sul merito della riforma»²⁸.

Una indicazione dei principi e criteri direttivi in termini puntuali sarebbe invece da auspicare²⁹, se si considera come questi rappresentano «le scelte politiche di fondo nella materia oggetto della delega» e, per tale ragione, la loro latitudine «si traduce in un affievolimento dell'incidenza dell'organo rappresentativo sull'indirizzo politico»³⁰. Nella prassi, tuttavia, ciò non è accaduto, e tali elementi si sono «rivelat[i] un limite meno importante, meno 'centrale', di quel che si potesse immaginare dalla lettura della disciplina costituzionale», divenendo «uno strumento estremamente elastico, espandibile e comprimibile a piacere, a seconda dei casi»³¹.

La «rarefazione» dei principi e criteri direttivi³² è anche confermata dalla circostanza che talvolta la loro attuazione mediante i decreti delegati avviene ad opera di Governi espressione di una diversa maggioranza parlamentare³³ – e quindi portatori di un diverso indirizzo politico – rispetto a quella che ha adottato la legge delega³⁴: ciò si verifica nei casi in cui la legge di delega

²⁶ F. ANGELINI, *Il Governo alle prese con il c.d. "Jobs act": dal decreto legge alla legge delega un'andata e un ritorno basati sulla fiducia*, in AA.VV., *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, a cura di R. CALVANO, Napoli 2015, 110. Nello stesso senso: A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 3/2014, 3, secondo cui «principi e criteri direttivi risultavano quanto mai evanescenti»; V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in Working Papers Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", su <http://csdle.lex.unict.it>, 233/2014, 9, secondo cui la delegazione «non contiene una formulazione rigorosa dei principi e criteri direttivi, è carente nella puntuale identificazione degli oggetti da regolare oltre che generica nei settori di intervento». Per M. BARBIERI, *Prime osservazioni sui principi e criteri direttivi della legge delega con particolare riferimento all'integrazione salariale*, in AA.VV., *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, a cura di M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, 55, la legge delega si caratterizzerebbe per la «genericità dei principi e criteri direttivi della delegazione legislativa»; di «genericità della delega» parla anche M. MAGNANI, *Il formante contrattuale: dal riordino dei "tipi" al contratto a tutele crescenti (ovvero del tentativo di ridare rinnovata centralità al lavoro subordinato a tempo indeterminato)*, in Working Papers Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona" – Collective volumes, su <http://csdle.lex.unict.it>, 3/2014, 23.

²⁷ Rubricata: «Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro».

²⁸ A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 3-4. Interessante appare anche la finalità che l'Autore individua, rappresentata dalla volontà di «mettere fuori gioco [...] le opposizioni interne al maggior partito di maggioranza».

²⁹ Per alcune pronunce della Corte costituzionale sul tema v. F. POLITI, *Delega legislativa*, cit., 2.

³⁰ L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova 2002, 143. Analogamente si esprime N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 20, il quale, richiamando Angelo Antonio Cervati, ritiene che «la legge di delega non [sia] più un atto con cui il Parlamento si spoglia del potere legislativo su una determinata materia, ma assurg[er] essa stessa "al livello di fonte della disciplina dei rapporti cui si riferisce"».

³¹ N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 21, il quale ricorda anche il «consenso» espresso su tale uso da parte della Corte costituzionale (ivi, 21-22).

³² P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare*, cit., 9. Di «forte rarefazione dei principi e criteri direttivi» parla anche L. GORI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di decreto legislativo: linee di tendenza e problemi recenti*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 67.

³³ Ciò è strettamente connesso alla tendenza ad approvare leggi di delega in prossimità della scadenza della legislatura, v. P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare*, cit., 6 ss.

³⁴ In generale, deve osservarsi che non sussiste un obbligo in capo all'Esecutivo di adottare il decreto delegato, essendo dottrina e giurisprudenza concordi nel ritenere che, in caso di mancato adempimento parziale o totale, l'unica sanzione sia quella politica. Per tale ragione, lo stesso utilizzo del termine «deve» presente all'interno dell'art. 14 l. n. 400/1988 non va inteso in termini cogenti, dal momento che si tratta di una disposizione che trova applicazione nel caso in cui il Governo abbia deciso di attuare la delega.

Per la dottrina, fra gli altri, v. S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino 2001, 275, per il quale «né il Costituzione né alcuna legge di delega si rinviene disposizioni che prevedano sanzioni in caso di inottemperanza da parte del Governo» e, pertanto, l'«obbligo giuridico di dare concreta e piena attuazione alla delega ricevuta» opera

conferita al precedente Esecutivo non è stata esercitata, ma i termini sono ancora aperti. In questa ipotesi, dunque, il nuovo Governo può «o far scadere la delega inutilmente, o esercitarla mediante un decreto legislativo che abbia contenuti sostanziali conformi al proprio indirizzo politico»³⁵. In altre ipotesi, invece, l'Esecutivo subentrato adotta ulteriori decreti in forza della medesima legge delega, ma questi recano una matrice diversa rispetto ai precedenti già approvati³⁶.

Tale fenomeno si è verificato in occasione del recepimento della direttiva 2003/86/CE³⁷, avvenuta mediante la l. n. 62/2005³⁸: in un primo momento, infatti, il Governo Prodi II ha adottato il d.lgs. n. 5/2007, ma, dopo le elezioni anticipate, il nuovo Esecutivo ha approvato il d.lgs. n. 160/2008³⁹ correttivo ed integrativo⁴⁰, con lo scopo di «rendere» la normativa «più aderente all'indirizzo della nuova maggioranza politica determinatasi con l'insediamento del Governo Berlusconi IV nel maggio del 2008»; il prodotto di una simile successione è stato che le «correzioni» e le «integrazioni» sono risultate «ancor più restrittive rispetto alla prima normativa», sebbene non trovassero «alcuna giustificazione nella direttiva o nei limiti derivanti dai criteri e principi direttivi»⁴¹.

Un secondo caso, accaduto nello stesso turno di tempo, ha riguardato la materia dell'immigrazione, che era stata anche al centro della campagna elettorale del 2008: in forza della l. delega n. 13/2007, infatti, l'Esecutivo guidato da Romano Prodi era stato abilitato a dare attuazione alla direttiva 2005/85/CE (avente ad oggetto la revoca e il riconoscimento dello *status* di rifugiato) ed aveva adottato il d.lgs. n. 25/2008; anche in questo caso, dopo le elezioni ma sempre in forza della medesima legge di delega, il nuovo Governo ha approvato il d.lgs. n. 159/2008 modificativo e correttivo del precedente⁴².

«soltanto sul piano politico»; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 220, per il quale, nel «periodo repubblicano», «[d]a una parte [...] delegazioni legislative di fondamentale importanza [...] sono rimaste inadempite o hanno ricevuto attuazioni parziali [...]; dall'altra parte, nei confronti del Governo che avrebbe dovuto risponderne in sede politica, non si sono registrate reazioni di qualche rilievo»; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1990, 167, secondo cui «la doverosità dell'attività governativa può affermarsi solo sul piano astratto, poiché le deleghe in esse possono determinare reazioni politiche da parte delle camere, per mezzo ad esempio del voto di sfiducia. Ma si tratta di reazioni possibili in astratto che non si sono date in concreto».

Per la giurisprudenza, v., fra le altre, le sentenze: n. 41/1975, secondo cui in caso di «attuazione soltanto parziale della delega» deriva «semmai [...] una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, quando la delega abbia carattere imperativo, ma non anche la illegittimità costituzionale delle norme frattanto emanate, sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi ed i fini della legge di delegazione» (considerato in diritto, § 2); n. 8/1977, secondo cui, in caso di «omissione del legislatore delegato», vi sarebbe soltanto «una sua responsabilità politica verso il Parlamento, non certo una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile».

³⁵ P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare*, cit., 9.

³⁶ Per altre soluzioni adottate da Esecutivi portatori di un diverso indirizzo politico v. P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare*, cit., 9 ss.

³⁷ Si tratta della direttiva che disciplinava il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini comunitari e dei cittadini dei paesi terzi, su cui v. F. ANGELINI, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI, *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli 2011, 171 ss.

³⁸ Per un esame più approfondito della vicenda v. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 351 ss.

³⁹ La materia è stata poi nuovamente modificata dalla l. n. 94/2009, inserita nel c.d. pacchetto sicurezza, su cui v. F. ANGELINI, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., 182 ss.

⁴⁰ Come si desume dal titolo, che reca: «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare». In generale, sui decreti correttivi e integrativi v. *infra* § 2.3.1.

⁴¹ F. ANGELINI, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cit., 177-178, che ripercorre le differenze fra i due decreti (ivi, 177 ss.). Al riguardo v. anche R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 361 ss., secondo cui è stata introdotta «una disciplina normativa espressione di un indirizzo politico opposto a quello contenuto nei decreti legislativi "principali"».

⁴² Sull'argomento v. AA.VV., *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, a cura di M. BENVENUTI, Napoli 2011, 305 ss.

2.1.1. In particolare: *la compatibilità con la riserva assoluta di legge*.

L'estrema latitudine che sembra ormai caratterizzare la formulazione dei principi e criteri direttivi rischia di determinare anche dei problemi di compatibilità⁴³ tutte le volte in cui la legislazione delegata interviene su materie coperte da riserva di legge⁴⁴, specie se di tipo assoluto⁴⁵. Ed invero, prescindendo in questa sede da quella dottrina che già in passato ha escluso *tout court* la possibilità di configurare una delega legislativa in materie coperte da riserva di legge⁴⁶, il problema che in alcune ipotesi può porsi riguarda il ridotto margine di intervento del Parlamento, che non solo si limita ad indicare delle linee guida nella disciplina della materia riservata, ma lo fa in termini tutt'altro che specifici⁴⁷.

Per tale ragione, pur essendo in astratto possibile che all'esito dell'intervento governativo la materia sia comunque disciplinata in modo rigoroso, vi è chi ha ritenuto, anche sulla base dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 53/1997, che siano tornate «di attualità quelle autorevoli opinioni dottrinali che affermano la necessità di un maggior rigore nella determinazione dei principi qualora una delega tocchi una materia coperta da riserva assoluta»⁴⁸.

A porre ulteriori problemi sulla compatibilità fra la formulazione dei principi e criteri direttivi in termini labili e la previsione di una riserva di legge sono anche le concrete modalità attraverso le quali si perviene all'attribuzione di una delega in favore del Governo: se, infatti, l'esistenza della riserva risponde anche alla necessità di consentire che la materia sia disciplinata

⁴³ Ciò è quanto si è verificato con riferimento alla delega sul c.d. *Jobs act*, che aveva anche ad oggetto la tutela dei diritti dei lavoratori.

⁴⁴ Sulla differenza teorica fra riserva di legge formale e riserva di Assemblea, v. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano 2016, 21-22 e la bibliografia ivi citata.

Per il caso dell'utilizzo della delega legislativa per l'adempimento di direttive comunitarie v. A. BONOMI, *Le leggi comunitarie e la delineazione dei principi e dei criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 298 ss.

⁴⁵ Si tratta di una questione che si pose anche in sede di assemblea Costituente, allorché, nel corso della seduta del 12 novembre 1946, fu approvata la proposta che escludeva il ricorso alla delega legislativa, fra l'altro, nel caso di oggetti che riguardassero l'«esercizio delle libertà personali e politiche» (cfr. *Commissione per la Costituzione. Discussioni Seconda Sottocommissione dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1947, 480).

⁴⁶ V., fra gli altri, C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milano 1964, 71, nt. 37, secondo cui «in costituzione rigida, e nel silenzio della costituzione, [sono] ammissibili deleghe legislative solo in materia in cui vi sia preferenza, ma non riserva di legge»; G.D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa (contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, 187. Parzialmente diversa era l'impostazione di L. PALADIN, *Art. 76 Cost.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione, La formazione della legge*, a cura di G. BRANCA, II, 1979, 12, secondo cui «[e]ventualmente [...] il discorso andrebbe circoscritto a certe singole riserve di legge, sorrette da una specifica *ratio* che non possa venire soddisfatta se non da un esclusivo o comunque penetrante intervento legislativo delle Camere».

⁴⁷ Al riguardo, deve comunque segnalarsi che già L. PALADIN, *Art. 76 Cost.*, cit., 12, aveva osservato come «non [avesse] avuto neppure successo la tesi di quanti si [erano] limitati a sostenere [...] che in vista delle riserve di legge costituzionalmente stabilite la determinazione dei principi e criteri direttivi delle deleghe legislative [avrebbero dovuto essere] operat[e] con il massimo rigore, sotto pena d'invalidità della legge delegante». Il riferimento è a A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento italiano*, Torino 1969, 117; nello stesso senso C. MEZZANOTTE, *Interrogativi intorno alla delegazione legislativa in materia riservata alla legge*, in *Giur. cost.*, 1969, 1742.

⁴⁸ G. TARLI BARBIERI, *Replica*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 306-307. Il riferimento è a chi già negli anni '60 (nel secolo scorso) aveva auspicato «la necessità di un maggior rigore nella determinazione dei principi qualora una delega tocchi una materia coperta da riserva di legge» (cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 145 e la dottrina ivi citata).

con il contributo delle minoranze parlamentari⁴⁹, l'apposizione della questione di fiducia⁵⁰ rende di fatto estremamente improbabile tale eventualità.

2.2. (segue) *Gli oggetti.*

Per quanto riguarda gli oggetti, ad un esame dei casi più recenti questi appaiono «non sufficientemente definiti», se non proprio «non definiti»⁵¹ o comunque «scarsamente specificat[i]»⁵²; altre volte invece sono identificati «*per relationem*, ovvero per rinvio ad altri atti normativi»⁵³, come è accaduto specie con riferimento alla disciplina comunitaria⁵⁴; in altre ipotesi, ancora, capita di assistere ad una sorta di sovrapposizione fra principi e criteri, da un lato, ed oggetto dall'altro⁵⁵ e al riguardo la stessa Corte costituzionale ha mostrato «un certo atteggiamento di indifferenza»⁵⁶. A ben vedere, tuttavia, si tratta di caratteri che dovrebbero restare distinti, posto che, mentre il superamento dei principi e criteri direttivi determina «un contrasto tra i contenuti della norma interposta», la disciplina di casi esclusi dall'oggetto rappresenterebbe «un'ipotesi di incompetenza del decreto delegato»⁵⁷.

2.2.1. In particolare: *la delega c.d. taglia leggi.*

Un caso in cui si è parlato in dottrina di «assenza di definizione [...] dell'«oggetto»»⁵⁸ è rappresentato dalla delega legislativa⁵⁹ utilizzata nell'ambito del fenomeno della semplificazione

⁴⁹ L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., 153, la quale individua, fra la «*ratio* [...] della riserva di legge», la «pubblicità del procedimento legislativo, che rende visibile ai cittadini e all'informazione la differenza di posizioni tra i gruppi politici».

⁵⁰ Su cui v. *infra* § 3.1.

⁵¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 133. L'autore fra i casi ricorda la delega c.d. «taglialeggi» (art. 14, 14° comma ss., l. n. 246/2005, su cui v. *infra* § 2.2.1.), quella prevista dall'art. 2 l. 229/2003. Di una sorta di «rarefazione» dell'oggetto parla F. POLITI, *Delega legislativa*, cit., 2.

Per L. DUILIO, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 118, «in luogo di «oggetti definiti» si procede a conferimenti di potere legislativo estesi al riassetto o alla riforma di ampie materie o di un intero settore dell'ordinamento».

⁵² P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega*, cit., 18.

⁵³ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 342. Come ricordano, P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega*, cit., 19, «quest'ultima prassi è stata avallata dalla giurisprudenza costituzionale». Il riferimento è alla sent. n. 156/1987, laddove si afferma che «la determinazione dei principi e criteri di cui all'art. 76 Cost. ben può avvenire per *relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici» (considerato in diritto, § 3).

⁵⁴ Su cui v. M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, 2044 ss.; E. STRADELLA, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 143 ss. Sui rapporti fra deleghe e attuazione delle direttive comunitarie v. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino 1999, 81 ss. Per il sindacato svolto dalla Corte costituzionale v. F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 100 ss.

⁵⁵ Sul punto v. anche D. NOCILLA, *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa e formulazione dei principi e criteri direttivi*, in *Giur. cost.*, 2014, 3755 ss.

⁵⁶ Questo è quanto è accaduto, ad esempio, in occasione della sent. n. 229/2014, laddove si legge che «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla disposizione che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro concernente la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (ex plurimis, sentenze n. 230 del 2010, n. 112 e n. 98 del 2008, n. 140 del 2007)» (considerato, in diritto, § 3).

⁵⁷ Cfr. D. NOCILLA, *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa*, 2014, 3757-3758. In particolare, l'Autore annota la sentenza della Corte costituzionale n. 229/2014, che si caratterizzerebbe per una «tendenziale assimilazione» tra «definizione dell'oggetto della delega e la previsione di principi e criteri direttivi» (ivi, 3758).

⁵⁸ Cfr. P. CARNEVALE, *Intervento*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 292. Ad avviso dell'autore, inoltre, il carattere «sterminato» dell'oggetto determina che «i principi e criteri non possono in alcun modo svolgere quella funzione limitativa della discrezionalità del Governo-legislatore», come risulta confermato anche dalla «relazione sulla ricognizione della legislazione esistente

normativa e in particolare del c.d. taglia leggi⁶⁰ (l. n. 246/2005)⁶¹. Con tale espressione si intende fare riferimento alla statuizione contenuta all'interno dell'art. 14, 16° comma, in forza della quale si prevedeva che, terminata la delega⁶², «tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi», fossero da «considerarsi abrogate»⁶³: si tratta, dunque, di uno di quei provvedimenti che risponde allo scopo di realizzare la semplificazione normativa e il riordino della legislazione vigente⁶⁴.

Più in generale, l'utilizzo della delegazione⁶⁵ rispondeva alla necessità di «evitare il prodursi di una indiscriminata caducazione della normativa [...], ascrivendo al Governo il compito di adottare decreti legislativi aventi la funzione specifica di individuare le disposizioni legislative da sottrarre alla clausola». Come è stato osservato, tuttavia, se lo scopo che il legislatore intendeva perseguire può essere considerato «[v]irtuoso», non sono mancante tutta una serie di «incognite», che «non riguardano soltanto la questione della sua perimetrazione, ma investono più direttamente il

prevista nella stessa legge n. 246» (ivi, 293). Lo stesso autore ha anche parlato di «estrema latitudine» dell'oggetto (cfr. P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. "taglialeggi"*, in ID., *Le cabale della legge*, Napoli 2011, 70).

⁵⁹ Accanto alla delegazione, inoltre, vi è stata anche l'adozione di due decreti legge (nn. 112 e 200 del 2008), sempre utilizzati al fine di ridurre lo stock normativo, su cui v. N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge «taglia-leggi»: continuità o rottura?*, in *Giornale dir. amm.*, 7/2009, 701 ss. I decreti-legge e le loro interazioni con la legge delega sono esaminate anche da P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere. Riflessioni a margine della delega "salva-leggi"*, in ID., *Le cabale della legge*, Napoli 2011, 104 ss.

⁶⁰ Sul fenomeno più in generale v. N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge «taglia-leggi»*, cit., 702. Sul percorso della riduzione di stock normativo v. E. ALBANESI, *Le tappe del processo di semplificazione normativa mediante abrogazione*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 235 ss. Considerazioni sul c.d. taglia leggi sono anche in G. PICCIRILLI, *Le deleghe legislative contenute nelle leggi annuali di semplificazione. Analisi delle leggi di semplificazione 2001 e 2005*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 161 ss.

⁶¹ L'espressione taglia leggi racchiude, in ogni caso, un fenomeno più ampio, rispetto al quale le considerazioni fatte nel presente paragrafo non rappresentano che alcuni aspetti. Per ragioni di spazio si rimanda per un esame più approfondito a: P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa*, cit., 52 ss.; P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere*, cit., 104 ss.; P. CARNEVALE, *Abrogare il già abrogato ovvero l'(abrogazione)*, in ID., *Le cabale della legge*, Napoli 2011, 175 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Torino 2009, 258 ss.; M. CECCHETTI, *L'attuazione della delega "salva-leggi" mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2010, 1 ss.; N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge «taglia-leggi»*, cit., 702.

In un secondo momento, poi, sono intervenute le leggi nn. 15/2009 e 69/2009 che hanno introdotto delle modifiche alla precedente l. n. 246/2005, su cui v. P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere*, cit., 136 ss.

⁶² Nel provvedimento legislativo in esame era anche prevista una delega integrativa e correttiva, su cui v. P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa*, cit., 77 ss. In generale su tale tipologia di deleghe v. *infra* § 2.3.1.

⁶³ Occorre comunque osservare che erano escluse dall'abrogazione, da un lato, tutte le disposizioni riguardanti gli ambiti previsti dall'art. 14, 17° comma l. n. 246/2005 e, dall'altro, le disposizioni di cui il Governo avrebbe ritenuto «indispensabile la permanenza in vigore» (art. 14, 14° comma l. n. 246/2005).

⁶⁴ L'ampiezza della delega risulta anche confermata da quanto dichiarato dal senatore Andrea Pastore, secondo cui «il dato positivo di natura politica [sarebbe] costituito dal fatto che il complesso processo del taglia-leggi sia stato avviato dal Governo di un colore e poi portato avanti da un Governo di diverso colore politico» (cfr. A. PASTORE, *Le modifiche al taglia-leggi ed alla l. n. 400/88 nella XVI legislatura*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 118).

⁶⁵ Al riguardo, si prevedeva anche il ricorso a pareri del Consiglio di Stato, su cui v. G. FONTANA, *Considerazioni critiche sul ruolo del Consiglio di Stato nella più recente attività di semplificazione normativa*, in www.federalismi.it, 19 ottobre 2015, 10 ss., che ritiene tali pareri i «più interessanti» fra quelli «resi dal Consiglio di Stato sugli atti normativi primari», da cui emerge «la sensibilità istituzionale dell'organo verso gli obiettivi e i risultati di semplificazione normativa» e «la intensa interlocuzione svolta tra Governo e Consiglio di Stato in ordine alla interpretazione di taluni importanti aspetti del "taglia-leggi"» (ivi, 10-11).

problema della sua natura (e funzione)», in ragione dell'estrema ampiezza «dell'ambito della delega»⁶⁶.

2.3. (segue) *Il termine.*

Anche il termine è stato oggetto negli ultimi anni di alcune trasformazioni⁶⁷, riconducibili⁶⁸ essenzialmente alla proroga della sua scadenza, talvolta «in conseguenza del sopraggiungere di fatti esterni», come «l'emanazione di nuove direttive comunitarie modificative di direttive in corso di attuazione», altre volte «a seguito di comportamenti dello stesso Governo», come nel caso di «ritardata presentazione alle Camere degli schemi di decreti legislativi sottoposti al parere parlamentare»⁶⁹.

Al riguardo, parte della dottrina ha distinto la «proroga»⁷⁰ dal «differimento del *dies ad quem* originariamente individuato», che si caratterizzerebbe per la «riapertura di un termine già scaduto» e si è conseguentemente interrogata circa la possibilità di configurare in questi casi una «delega nuova» o meno, concludendo ritenendo che «il mutamento – anche ‘in corsa’ – di uno dei

⁶⁶ P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa*, cit., 61 e 70. Sui problemi legati all'attuazione della delega v. anche M. CECCHETTI, *L'attuazione della delega “salva-leggi”*, cit., 1 ss.; AA.VV., *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss “Guido Carli” il 1° aprile 2008*, a cura di N. LUPO, R. ZACCARIA, Roma 2008.

⁶⁷ In passato, inoltre, l'interpretazione data all'elemento temporale presente all'interno dell'art. 76 Cost. aveva visto il formarsi in dottrina di diversi orientamenti, il primo dei quali riteneva che entro il termine fissato nell'atto abilitante fosse necessaria la pubblicazione del decreto legislativo in Gazzetta Ufficiale (F. COCOZZA, *Funzioni e disfunzioni nella pubblicazione di leggi delegate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1301 ss.; C. ESPOSITO, *Invalidità della pubblicazione di leggi delegate*, in *Giur. cost.*, 1959, 695); un secondo orientamento riteneva sufficiente che il provvedimento governativo fosse «perfetto una volta deliberato dal Consiglio dei ministri», con la conseguenza che l'atto del Governo sarebbe stato da considerarsi «costituzionalmente legittimo sotto il profilo del rispetto del limite temporale» qualora fosse stato «deliberato entro la data fissata nell'atto di delega» (cfr. E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. cost.*, 1959, 1015-1016); una terza posizione sosteneva che fosse necessaria l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica (C. cost., sentenze nn. 39/1959, 34/1960, 91/1962, 83/1974, 184/1981, 321/1983; in questo senso anche C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1982, 307).

Tale dibattito è stato definitivamente superato con dall'art. 14 l. n. 400/1988, secondo cui entro il termine fissato è necessario che intervenga l'emanazione da parte del Capo dello Stato.

⁶⁸ Ad avviso di G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 147 ss., le ipotesi di «flessibilizzazione» del termine sarebbero le seguenti: a) la disciplina contenuta in alcune leggi comunitarie che prevedevano proroga del termine di sei mesi «“se, per effetto di direttive notificato nel corso dell'anno di delega, la disciplina risultante nell'elenco è modificata senza che siano introdotte nuove norme di principio”»; b) la proroga al fine di «consentire alle Commissioni parlamentari di esprimere il parere di loro competenza»; c) la proroga «richiesta [...] dalle Commissioni competenti» in ragione della difficoltà ad esprimere i pareri; d) la «decadenza dall'esercizio della delega in caso di mancato rispetto, da parte del Governo, dei termini di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi»; e) il caso «assolutamente anomalo [...] della delega “eventuale” e “condizionata”, un esempio della quale è costituito dall'art. 4 l. 59/1997 che delegava il Governo ad adottare entro un determinato termine decreti legislativi di ripartizione delle funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali, in sostituzione delle Regioni ancora inadempienti, scaduto un termine espressamente indicato».

⁶⁹ Cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 25, che cita in nota anche alcuni casi concreti. Più recentemente una ipotesi simile si è verificata in occasione della l. n. 124/2015 (c.d. legge Madia), laddove si è previsto (agli artt. 1, 2° comma, 2, 2° comma, 5, 2° comma, 7, 2° e 4° comma, 8, 4° comma, 10, 2° comma, 11, 2° comma, 13, 2° comma, 16, 4° comma, 21, 2° comma) che qualora il termine per il parere reso dalla Commissione parlamentare cadesse a ridosso del termine di scadenza della delega questa fosse da intendersi prorogata.

⁷⁰ Capita anche che si proroghi il termine di scadenza di una delega con disposizioni contenute all'interno di una legge di conversione di un decreto-legge. È quanto accaduto con riferimento alla c.d. riforma Madia, il cui termine è stato prorogato da dodici a diciotto mesi dall'art. 8 della legge (n. 131/2016) di conversione del d.l. n. 67/2016: si tratta, peraltro, di una disposizione del tutto eterogenea rispetto al testo del decreto-legge, che aveva ad oggetto la proroga delle missioni internazionali.

Si tratta, più in generale, di una questione che attiene alla possibilità di conferire con la legge di conversione una delega al Governo. Sul punto vi sono opinioni differenti: in senso positivo si è pronunciata anche la Corte cost. 17 marzo 1998, n. 63, nel secondo milita il rinvio presidenziale del 29 marzo 2002, su cui v. *infra* nt. 189.

tre elementi indefettibili della legge di delega sia sufficiente perché si venga a configurare una delega “nuova”, ancorché in parte sovrapposta rispetto alla precedente, non esercitata»⁷¹.

2.3.1. In particolare: *le deleghe correttive e integrative*.

Connesso al problema relativo al termine entro cui esercitare la delega è la questione relativa all'adozione di decreti correttivi e integrativi⁷², che rappresenta⁷³ una «possibilità [...] ormai pressoché costantemente prevista dalle disposizioni di delega»⁷⁴. Si tratta di un fenomeno⁷⁵ – il cui sviluppo sempre maggiore⁷⁶ va di pari passo con il ruolo della legge delega «come strumento principe per la realizzazione dei grandi obiettivi politici iscritti nell'agenda politica del Governo⁷⁷» – mediante il quale quest'ultimo viene facoltizzato già all'interno della legge di delega ad intervenire con decreti correttivi ed integrativi⁷⁸ per ritoccare la disciplina approntata con i decreti principali⁷⁹, con la peculiarità per l'Esecutivo, da un lato, di beneficiare di un termine «spesso notevolmente più ampio»⁸⁰ rispetto a quello entro cui adottare i decreti principali e, dall'altro, di

⁷¹ N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 26.

⁷² Sulle deleghe integrative e correttive v. anzitutto: M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 65 ss.; N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze, problemi, prospettive*, Milano 1996. V. anche: A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 706 ss.; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 276; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega*, cit., 167 ss.; M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., 1493 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in AA.VV., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI, A. RUGGERI, Milano 2003, 73 ss.; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un fehlerkalkül all'italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme... riformande*, in V. COCOZZA, S. STAIANO, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino 2001, 567 ss.

Sulle tendenze in ordine alla delegazione correttiva e integrativa verificatesi nel corso della XIV e della XV legislatura v. M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 269 ss.

⁷³ Talvolta poi l'intervento correttivo viene approntato da Governi espressione di una maggioranza diversa rispetto a quella che ha conferito la delega o anche rispetto a chi ha già esercitato i decreti delegati. Al riguardo v. *supra* § 2.1.

⁷⁴ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 344.

⁷⁵ Un caso recente è rappresentato dalla l. n. 124/2015 (c.d. legge Madia), in cui si prevede espressamente all'art. 1, 3° comma la possibilità per il Governo di adottare «[e]ntro dodici mesi dalla entrata in vigore di ciascuno dei decreti» uno o più decreti integrativi e correttivi, purché ciò avvenga «nel rispetto dei principi e criteri direttivi», nonché della procedura di cui all'art. 1 stesso.

Più in generale su alcuni casi di decreti correttivi della XVI legislatura v. M. NISTICÒ, *La decretazione correttiva nella XVI legislatura: alcuni casi concreti*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 128 ss., che rileva come «in diverse occasioni è possibile riscontrare nell'opera formalmente correttiva (del Governo successivo) un intervento radicalmente innovativo rispetto alle scelte di indirizzo politico poste in essere (dal Governo precedente) in sede di adozione del decreto principale» (ivi, 130). Sul sindacato costituzionale v. F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 105 ss.

⁷⁶ Per P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega*, cit., 20, i «decreti correttivi e integrativi [...] hanno fatto il loro ingresso nella prassi concernente la delega legislativa a partire dalla XIII legislatura».

⁷⁷ Per M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 71, «pare che si possa cogliere una concomitanza tra la diffusione [...] dei decreti integrativi e correttivi e lo sviluppo della legislativa come strumento principe per la realizzazione dei grandi obiettivi iscritti nell'agenda politica del Governo».

Ad avviso di G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 73-74 tale fenomeno sarebbe collegato con il frequente ricorso ai pareri parlamentari, perché entrambi sarebbero «accomunati dal fatto di riferirsi a deleghe che si caratterizzano per l'ampiezza di oggetti e per la genericità dei principi e criteri direttivi» e dal fatto che «il ricorso ai pareri è costantemente previsto proprio nei casi di deleghe che prevedono successivi decreti correttivi»; il «ricorso simultaneo» a questi due istituti «si riverbera» poi «sul termine della delega». Più in generale, sui pareri v. *infra* § 3.3.

⁷⁸ Sulle origini del ricorso a tale possibilità v. M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 66-67.

⁷⁹ Sull'orientamento espresso dal Consiglio di Stato sui pareri aventi ad oggetto le deleghe correttive e integrative v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli 2012, 127 ss.

⁸⁰ M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 68, che mette in evidenza anche ulteriori peculiarità.

attenersi ai medesimi principi e criteri direttivi originari⁸¹. Sotto quest'ultimo profilo, dunque, emerge ancora una volta l'interazione fra il fenomeno ora in esame⁸² e l'indicazione quanto più possibile tassativa dei principi e criteri direttivi⁸³; diversamente, infatti, come si è già avuto modo di segnalare, si determina un pericoloso arretramento del contributo parlamentare.

Più in generale, invece, la possibilità di emendare in un secondo momento i decreti delegati determina delle differenze da un «punto di vista strutturale⁸⁴»: ed invero, «alla fase di decisione del Parlamento che si esprime nella legge di delega e alla fase di esercizio di essa da parte del Governo, se ne aggiunge una ulteriore, definibile di *riesercizio* governativo della delega»⁸⁵.

Al di là della questione relativa alla (almeno apparente) violazione del principio della istantaneità del potere delegato⁸⁶ – principio che, sebbene «non compa[ia] esplicitamente né nell'art. 76 della Costituzione, né in altro luogo della Carta costituzionale», è comunque «da prendere in considerazione»⁸⁷ – ciò che non si comprende è perché, «se la delega principale è ancora aperta, il Governo dovrebbe adottare un decreto correttivo e non un nuovo decreto legislativo principale di modifica di quello già adottato»; nel contempo, poi, se si ammette la possibilità di correggere anche il decreto correttivo, si finisce con l'introdurre «un ulteriore elemento di precarietà in un ambito [...] che [...] risulta ad oggi già sin troppo segnato da forte incertezza e instabilità»⁸⁸. Una risposta può forse rinvenirsi se si considera, come fa parte della dottrina, che la configurazione assunta dai decreti correttivi e integrativi «*apparentemente* fa comodo a tutti: al Parlamento, che può affrettare, attraverso leggi-delega approssimative, le

⁸¹ Una «variante» rispetto ai decreti correttivi e integrativi è data dalle «deleghe con funzioni integrative e correttive contenute in atti autonomi e distanti nel tempo rispetto alla delega base», su cui v. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 711-712.

⁸² In dottrina c'è chi ha ritenuto che sia stata proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di decreto-legge (su cui v. anche *infra* § 3.4.) a determinare «una sorta di reiterazione dei decreti delegati, basati su un'unica delega» (cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., 144).

⁸³ Con riferimento al caso in esame è ben possibile che i principi e criteri direttivi dei decreti correttivi siano i medesimi di quelli principali ovvero siano autonomi da quest'ultimi. Al riguardo, v. M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 89 ss.

⁸⁴ Per A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 706, la «nuova struttura contribuisce a realizzare un vero e proprio trasferimento stabile della funzione legislativa dal Parlamento al Governo, analogamente a quanto verificatosi, fino al 1996, per la decretazione legislativa d'urgenza».

⁸⁵ M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., 1494.

⁸⁶ Tale principio è affermato, fra gli altri, da: A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII (1973), 954, secondo cui sarebbe possibile per il legislatore delegato «possa ripartire in più atti la disciplina da adottare»; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II. *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova 1978, 80, il quale ritiene che sia consentito «l'esercizio frazionato del potere delegato, attraverso una pluralità di decreti legislativi (anziché attraverso un unico atto), purché emanati tutti entro il termine prefissato nella legge delega»; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 720, secondo cui «la potestà delegata cessa con l'avvenuto suo esercizio. Non è però necessario che debba effettuarsi con un solo atto potendo invece venire distribuita fra più atti (purché entro il termine e purché gli atti successivi siano integrativi dei precedenti non modificativi)»; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 219, secondo cui «l'istantaneità costituisce pur sempre un requisito normale della delega legislativa».

Si tratta di un principio che era già riconosciuto nell'epoca statutaria, su cui v. per tutti E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, 152, secondo cui, se l'«atto da emanarsi per delegazione» avesse assunto «forza di legge», si sarebbe potuto «ritenere senz'altro che la potestà delegata si [sarebbe] esauri[ta] con un unico atto di esercizio».

Per una ricostruzione delle diverse posizioni v. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 708-709.

⁸⁷ M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 77, la quale comunque ricorda che «nel caso dei decreti legislativi integrativi e correttivi non si verifica un uso ripetuto della delega principale, perché la delega per le integrazioni e le correzioni si pone come delega distinta e ulteriore, benché connessa, rispetto alla delega principale» (ivi, 79); sui caratteri di questa «delega distinta e ulteriore» v. ivi, 81-82. Di diverso avviso sono M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., 1494, secondo cui si tratterebbe di ipotesi «in contrasto con il requisito della "istantaneità"». Più risalentemente, E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., 67, secondo cui il Governo non potrebbe «modificare le norme emanate»; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., 297, secondo cui «la limitazione essenziale del potere delegato va fatta [...] consistere nel naturale esaurirsi della delega in un unico atto di esercizio».

⁸⁸ P. CARNEVALE, *Intervento*, cit., 295. Nello stesso senso si esprime M. RUOTOLO, *Replica*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 303.

normative di riforma e al Governo che ha molto più potere discrezionale, potendo sempre ritornare su suoi passi, per i perfezionamenti del caso»⁸⁹.

Questa tendenza a trasformare la delega in un continuo «*work in progress*»⁹⁰, di cui il ricorso ai decreti correttivi non è che un aspetto, non è stata arginata neppure dalla Corte costituzionale⁹¹, quando sarebbe invece auspicabile un intervento «più energico»⁹², dal momento che la Consulta potrebbe evitare che «il potere correttivo e integrativo» continui ad essere «utilizzato oltre [...] i confini naturali dello stesso»⁹³.

3. Le tendenze recenti.

Accanto alla progressiva dilatazione degli elementi previsti dall'art. 76 Cost., si è anche assistito negli ultimi tempi all'utilizzo di altri strumenti che hanno nel complesso ulteriormente allontanato la delega legislativa dall'originario disegno del Costituente. Si tratta di fenomeni che non sono immediatamente riconducibili ai requisiti previsti dalla disposizione costituzionale ora richiamata, bensì di espedienti perlopiù procedurali, che hanno concorso alla trasformazione della delega legislativa da strumento «eccezionali[e] e derogatori[o]» a «privilegiato» e «sostanzialmente centrale nel sistema di produzione normativa»⁹⁴.

Il riferimento è, anzitutto, all'apposizione della questione di fiducia e alla presentazione dei maxiemendamenti; saranno esaminati, poi, i pareri parlamentari, i quali, pur essendo accomunati ai primi dall'essere uno degli strumenti a cui attualmente si fa ampio ricorso, si caratterizzano per la loro particolare finalità, che è quella di rappresentare un momento di recupero del contributo parlamentare, svilito dalla formulazione generica dei principi e criteri direttivi all'atto del conferimento della delega.

Come si avrà modo di osservare, inoltre, spesso questi istituti sono utilizzati contestualmente nell'ambito di uno stesso provvedimento legislativo, come accaduto nel caso del c.d. *Jobs act*⁹⁵, che presenta anche una ulteriore peculiarità data dall'uso congiunto – ma non con diverse finalità – del decreto-legge e della delega legislativa nella disciplina di una stessa materia⁹⁶.

3.1. Il ricorso alla questione di fiducia.

Una prima tendenza⁹⁷ in atto negli ultimi tempi⁹⁸ è rappresentata dalla frequente apposizione della questione di fiducia⁹⁹ sul testo della legge delega, sebbene si tratti di un fenomeno il cui

⁸⁹ A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 575.

⁹⁰ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 707.

⁹¹ Su cui v. N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi «veri» e «falsi»*, in *Giur. cost.*, 2001, 2661 ss., il quale annotando la sent. n. 206/2001, ritiene che «non tutti i nodi [sia]no stati sciolti», «pur avendo la (piacevole) sensazione di una maggiore attenzione della Corte costituzionale» (ivi, 2668-2669).

⁹² M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 96, su cui v. ivi anche per alcune considerazioni critiche. Per A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 575, «forse è tempo che intervenga un terzo organo costituzionale: la Corte (la quale forse dovrebbe partire dal presupposto che, di regola, i decreti correttivi-integrativi sono incostituzionali, salvo la prova di una loro “ragionevolezza”, in astratto non escludibile, ma da accertare “caso per caso”, ovvero solo quando impellenti e indiscutibili necessità la giustifichino)».

⁹³ M. RUOTOLO, *Replica*, cit., 303.

⁹⁴ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 697.

⁹⁵ Al riguardo, v. *infra* § 3.4.

⁹⁶ Lo stesso fenomeno si è verificato con riferimento alla riforma della Pubblica amministrazione (c.d. legge Madia): su cui v. *infra* nt. 174.

⁹⁷ Per R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 335, un'altra tendenza recente sarebbe rappresentata dalla «tecnica sotterranea, clandestina di produzione delle deleghe», come nel caso delle deleghe «contenute in disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2009». Ciò «determina l'impossibilità per il Parlamento e per i parlamentari di approvare in modo consapevole il contenuto delle disposizioni di delega», con la conseguenza che «oltre all'art. 76 della Costituzione risulta vulnerato lo stesso art. 72 Cost. sul procedimento legislativo ed in particolare la riserva di assemblea che caratterizza le leggi di delega» (ivi, 336). Nello stesso senso si esprime N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 42 ss., accanto alla questione di fiducia, un altro «strument[o] utilizzat[o]» a cui si è fatto ricorso è «l'approvazione di deleghe legislative nella sessione di bilancio». In argomento v. anche E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., 113 ss.

utilizzo ha conosciuto «mutamenti nel corso del tempo»¹⁰⁰. Al di là delle origini dell'istituto¹⁰¹, ciò che occorre osservare sono i possibili problemi di compatibilità con la riserva di assemblea¹⁰² prevista dall'art. 72, 4° comma Cost. anche per il conferimento della delega legislativa, nonché le «perplexità [...] in relazione alle conseguenze negative sul rapporto Parlamento-Governo»¹⁰³. Come è stato osservato, infatti, la *ratio* della disposizione costituzionale non è solo quella di garantire «la pubblicità delle sedute», ma anche la «“presenza integrale degli schieramenti politici che non hanno riscontro in altre sedi”»¹⁰⁴ e ciò sembra rispondere anzitutto alla necessità di favorire un contributo delle opposizioni parlamentari sia nella determinazione dei principi e criteri direttivi sia nella perimetrazione dell'oggetto.

Su questo sfondo delineato dal Costituente, si staglia la prassi, da tempo tutt'altro che «episodic[a]»¹⁰⁵, del ricorso al voto di fiducia¹⁰⁶, fenomeno che ha assunto una portata ben più ampia dei soli procedimenti di delegazione legislativa¹⁰⁷ e che non permette ai parlamentari di «esprimersi consapevolmente e distintamente»¹⁰⁸ sul testo al momento del voto¹⁰⁹. In altri termini, l'apposizione della questione di fiducia ha perso «il suo carattere fiduciario» e rappresenta ormai uno «strumento di controllo dei lavori parlamentari», con la conseguenza che «l'oggetto della questione non è più l'indirizzo politico perseguito dall'esecutivo, ma semplicemente la rapida e integrale approvazione di un singolo provvedimento»¹¹⁰. Gli effetti sono ancor più dirompenti con riferimento alla delegazione, poiché in questo caso si determina una sovrapposizione fra «soggetto delegante» e «soggetto delegato», dove il primo viene «espropria[to]» del proprio potere a beneficio del Governo¹¹¹, «il quale sottopone o sostiene un progetto di delega e lo vincola al “ricatto” del voto positivo, senza possibilità di discussione o di modifica (sia pure parziale) dello stesso»¹¹².

Al riguardo, non dirimente sembra essere l'osservazione secondo cui, almeno formalmente, non sussiste alcun obbligo per l'organo rappresentativo di esprimersi favorevolmente sulla questione di fiducia, in quanto ciò che si vuole porre in evidenza in questa sede sono gli effetti che determina il ricorso a tale istituto: viene impedita, infatti, una «valutazione sull'*an* della delega,

Per alcune recenti tendenze verificatesi con riferimento a specifici provvedimenti normativi, v. E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in www.federalismi.it, 19 ottobre 2015, 1 ss.

⁹⁸ Per la più recente evoluzione della questione di fiducia, cfr. T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 78 ss. e la dottrina ivi richiamata.

⁹⁹ Sulla mancata disciplina da parte della Costituzione della questione di fiducia e sulle varie tesi al riguardo formulate v. T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 66 ss. e la dottrina ivi richiamata; v. anche C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 606 ss., il quale esamina anche l'uso che della questione di fiducia è stato fatto e la disciplina regolamentare (ivi, 621 ss.).

¹⁰⁰ G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., 204.

¹⁰¹ Su cui v. C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 588 ss.

¹⁰² Ad avviso di N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 35, «proprio la necessità di un passaggio in assemblea dell'intera legge può aver a lungo costituito un ostacolo non irrilevante all'approvazione delle leggi di delega, in decenni nei quali la parte largamente predominante della legislazione era approvata direttamente dalle Commissioni parlamentari».

¹⁰³ G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., 206.

¹⁰⁴ A.A. CERVATI, *Art. 72*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, a cura G. BRANCA, I, 1985, 161.

¹⁰⁵ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 119.

¹⁰⁶ S cui v. molto più diffusamente T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 51 ss.

¹⁰⁷ Cfr. C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 591 ss., che ne ricorda l'utilizzo per l'approvazione dell'(allora) legge finanziaria e per la conversione del decreto-legge.

¹⁰⁸ Cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 38.

¹⁰⁹ Spesso poi la questione di fiducia è posta su un maxiemendamento di origine governativa. Al riguardo, v. *infra* § 3.2.

¹¹⁰ C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 612, che fa anche riferimento ad alcuni casi concreti.

¹¹¹ Sul ruolo svolto dalla Presidenza del Consiglio, v. E. CATELANI, *Aspetti organizzativi della delega: il ruolo della Presidenza del Consiglio*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Torino 2002, 81 ss.

¹¹² T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 77.

sull'estensione del suo oggetto, sui tempi e, non da ultimo, sui principi e criteri direttivi»¹¹³. È questa la ragione per cui parte della dottrina ha sostenuto che, facendo ricorso a tale strumento, l'Esecutivo si sia spinto «fino agli estremi limiti del (costituzionalmente) consentito», poiché la questione di fiducia viene utilizzata nel corso di un procedimento che già si caratterizza per la rinuncia da parte del Parlamento «all'esercizio della funzione legislativa che gli è attribuita dalla Costituzione»¹¹⁴.

3.2. *I maxiemendamenti.*

Una seconda tendenza che spesso si accompagna alla precedente è costituita dalla presentazione, ai sensi degli artt. 86, 5° comma Reg. Camera¹¹⁵ e 100, 6° comma Reg. Senato¹¹⁶, di un maxiemendamento¹¹⁷ da parte del Governo o di un parlamentare che sostituisce il disegno di legge di delega¹¹⁸: ciò determina che all'interno di «un unico articolo, composto di decine e talvolta di centinaia di commi» sono ricomprese «un elevato numero di norme», al fine di «sostituire gran parte degli articoli del testo legislativo o, addirittura, l'intero provvedimento per permettere all'esecutivo di porre un'unica questione di fiducia su tutto il testo in discussione»¹¹⁹.

Anche tale espediente ha indotto la dottrina ad interrogarsi circa la compatibilità con la Costituzione e, segnatamente, con l'art. 72, 1° comma Cost., secondo cui l'approvazione dei disegni di legge deve avvenire articolo per articolo e con votazione finale: tale procedura «permette, infatti, al Parlamento di operare un esame dettagliato del progetto di legge» ed «esalta, nelle fasi di discussione e deliberazione, quei principi di trasparenza e pubblicità che differenziano la legge da altre fonti normative»¹²⁰. In questo quadro, dunque, i maxiemendamenti sacrificano la partecipazione dei parlamentari – e, in particolare delle minoranze – alla confezione del testo legislativo in nome (spesso) dell'eterodeterminazione del contenuto del provvedimento; ed ancora, la formulazione dell'atto da parte del Governo ne impedisce la stessa conoscibilità del contenuto fin

¹¹³ T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 77.

¹¹⁴ N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 39, che ricorda anche quanto dichiarato dall'allora Presidente del Consiglio Massimo D'Alema, il quale aveva affermato che la delegazione legislativa «sconsiglia – laddove non sia assolutamente indispensabile – di ricorrere al voto di fiducia»; nonché la successiva circolare dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'aprile del 2001, secondo cui «a ciascuna norma di delega deve, di regola, corrispondere un articolo», al fine di «scoraggiare il caso dei maxi-articoli contenenti più deleghe» (ivi, 40).

¹¹⁵ «La Commissione e il Governo possono presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento cui si riferiscono, purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione. Trenta deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono presentare subemendamenti a ciascuno di tali emendamenti e articoli aggiuntivi anche nel corso della seduta, nel termine stabilito dal Presidente. Ciascun relatore di minoranza può presentare, entro il medesimo termine, un solo subemendamento riferito a ciascun emendamento o articolo aggiuntivo presentato dalla Commissione o dal Governo a norma del presente comma».

¹¹⁶ «Le condizioni e i termini di cui ai due commi precedenti non si applicano alla presentazione di emendamenti da parte della Commissione e del Governo. Nel caso in cui la Commissione e il Governo si avvalgano della facoltà di presentare emendamenti senza l'osservanza dei termini anzidetti, il Presidente, valutata l'importanza di tali emendamenti, ne può rinviare l'esame al fine di consentire la presentazione di emendamenti a detti emendamenti e di emendamenti ad essi strettamente correlati».

¹¹⁷ Sulla «compatibilità» di questo fenomeno con la Costituzione v. le considerazioni di T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 88 ss. e la bibliografia ivi richiamata.

Più in generale v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, in particolare 259 ss.

¹¹⁸ Al riguardo T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 61, cita il caso del c.d. “decreto competitività” (d.l. n. 35/2005), nel cui procedimento di conversione, «il Governo ha presentato un maxi-emendamento interamente sostitutivo», in cui era prevista anche la delega, «e posto su di esso la questione di fiducia».

¹¹⁹ C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 590.

¹²⁰ C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 599.

quando lo stesso non viene presentato e ciò talvolta avviene anche al termine della discussione degli emendamenti¹²¹.

Venendo più da vicino alla delegazione legislativa, occorre segnalare che il combinato disposto del ricorso a tale prassi e dell'apposizione della questione di fiducia determina «un vero e proprio ribaltamento» di quella che è la *ratio* dell'art. 76 Cost., poiché da un lato, l'Esecutivo «si appropria della fase della delega [...] tramite la questione di fiducia sul maxi-emendamento» e, dall'altro, si prevede una «compartecipazione anche nella fase di attuazione ed emanazione dei decreti legislativi [...] tramite i pareri parlamentari e l'istituzione delle Commissioni *ad hoc*»¹²².

Recentemente, un caso in cui si è avuto un loro utilizzo congiunto è rappresentato dalla delega sul c.d. *Jobs act*¹²³, il cui dibattito al Senato¹²⁴ ha risentito della volontà «del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia su un maxiemendamento presentato direttamente in Aula»¹²⁵ interamente sostitutivo del precedente testo¹²⁶. Ciò ha impedito, ancora una volta, ai parlamentari sia «di conoscere col dovuto anticipo il testo» su cui avrebbero dovuto votare sia «di pronunciarsi distintamente su ogni aspetto della riforma legislativa» e ciò, giova ribadirlo, «proprio quando si chiede loro di rinunciare in favore del Governo al potere di legiferare sugli oggetti della delega»¹²⁷.

Sembra di potersi condividere, pertanto, quell'orientamento dottrinale secondo cui «il ricorso alla questione di fiducia dovrebbe essere, se non del tutto escluso, quanto meno limitato al minimo, in quanto rischia di irrigidire eccessivamente sia i rapporti maggioranza e opposizione, sia quel 'dialogo' tra Governo e Parlamento»¹²⁸. Cionondimeno, le tendenze emerse negli ultimi due decenni sembrano andare in tutt'altra direzione, atteso che si è assistito da un incremento di tale prassi¹²⁹.

¹²¹ Per ulteriori profili critici v. C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 600.

¹²² T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 87, la quale osserva anche che, «in sede di formulazione, il Governo recepisce emendamenti approvati in Commissione e alcune istanze provenienti sia dalla maggioranza che [...] dalle minoranze», ma l'«effetto che si ottiene è [...] quello di svolgere la sintesi politica ed il confronto sul testo normativo nelle poco limpide e trasparenti sedi extraparlamentari, rendendo il Governo esclusivo tessitore della composizione delle istanze politiche» (ivi, 86).

¹²³ Anche nell'ambito della riforma Madia sono individuabili le medesime peculiarità che caratterizzano il c.d. *Jobs act*. In primo luogo, infatti, già nell'ambito dell'approvazione del decreto-legge anticipatorio di alcuni contenuti della riforma conversione in legge dell'atto governativo è stata posta la questione di fiducia su un articolo unico sostitutivo sia alla Camera (cfr. *Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 274 di martedì 29 luglio 2014*, 28), che al Senato (cfr. *Resoconto stenografico, 300ª seduta pubblica martedì 5 agosto 2014*, 24).

¹²⁴ La scelta di porre la questione di fiducia al Senato nel corso della XVII legislatura non rappresenta una novità e tale situazione sembra esser determinata dalla diversa composizione di tale organo rispetto alla Camera dei deputati. Come ricorda, infatti, V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., 10, l'Esecutivo, «in considerazione della limitata maggioranza di cui disponeva e nel timore di possibili modifiche al testo introdotte dal parte di alcuni senatori del Partito Democratico, ha prima introdotto un "maxiemendamento"» e, successivamente, «con un testo integralmente redatto dall'Esecutivo, ha chiesto ed ottenuto la fiducia del Parlamento, senza che i Senatori abbiano potuto discutere ed eventualmente emendare il suo contenuto».

¹²⁵ A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 2, secondo cui le ragioni di questa accelerazione sarebbero rappresentate dallo scopo di presentarsi al «vertice europeo dell'otto ottobre 2014» con l'avvenuta approvazione della riforma in un ramo del Parlamento.

¹²⁶ Dubbi sulla formulazione della legge delega erano stati espressi anche dal Comitato per la legislazione nella seduta del 13 novembre 2014 (reperibile all'URL <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/11/13/leg.17.bol0334.data20141113.com48.pdf>). In particolare, le perplessità avevano riguardato, fra l'altro: l'«accorpamento delle deleghe in un solo articolo» (ivi, 1); la presenza di «disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega», di «disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono generici», di «disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega», di «disposizioni che non individuano con precisione l'effettiva portata dell'oggetto della delega» (ivi, 2).

¹²⁷ A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 7.

¹²⁸ Cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 39-40.

¹²⁹ Per la casistica v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di

Deve osservarsi, infine, che il binomio questione di fiducia-maxiemendamento non è stato scalfito neppure dalla Corte costituzionale¹³⁰, la cui giurisprudenza non ha ravvisato contrasti rispetto all'art. 72 Cost. L'orientamento della Consulta è stato, infatti, quello di considerare comunque conformi a Costituzione quelle procedura di voto che non consentono l'approvazione articolo per articolo¹³¹. Al riguardo, tuttavia, un primo segno di discontinuità sembra essere rappresentato dalle statuizioni contenute nella sent. n. 32/2014¹³², dove il giudice costituzionale ha precisato che proprio la rilevanza della materia oggetto di riforma¹³³ «avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost», mentre il suo inserimento «in un “maxi-emendamento” del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione [...] su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia» ha precluso «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta»¹³⁴.

3.3. I pareri delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato.

La prassi che forse più di tutte sembra connotare¹³⁵ l'attuale stagione della delega legislativa è rappresentata, invero, dal ricorso ai pareri¹³⁶ sugli schemi dei decreti ad opera delle Commissioni parlamentari¹³⁷ competenti, del Consiglio di Stato, del sistema delle Conferenze¹³⁸, nonché delle

E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, Roma 2007, 98 ss., secondo cui «la posizione della questione di fiducia» è stata «utilizzata nuovamente e con frequenza ancor più elevata nel corso della XIV legislatura» (ivi, 100).

¹³⁰ Interessante si rivela invece rilevare come, in occasione della delega legislativa per la riforma dell'ordinamento giudiziario nel 2004 (atto Senato n. 1296-B, atto Camera 4636), l'allora Presidente della Repubblica Ciampi rinviò il provvedimento alle Camere, rilevando che «l'analisi del testo [era] resa difficile da fatto che le disposizioni in esso contenute [erano] condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta[va] di 49 comuni ed occupa[va] 38 delle 40 pagine di cui si compone[va] il messaggio legislativo» e, con l'occasione, richiamò «l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare - invalso da tempo - che non appar[iva] coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con una votazione finale”». Più in generale, in dottrina: v. E. BALBONI, *Ordinamento giudiziario: il rinvio di Ciampi*, in *Quaderni cost.*, 2005, 408 ss.; T. GIOVANNETTI, N. PIGNATELLI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario: legislazione delegante, legislazione delegata e tecnica legislativa*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 213 ss.

Come ricorda C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 598 e 601, il messaggio fu poi ripreso da parte del Presidente Napolitano nel discorso augurale alle magistrature dello Stato il 20 dicembre 2006, che parlò di «prassi legislativa che sfugge alle possibilità di comprensione dell'opinione pubblica e - come in questi giorni ha rilevato e argomentato un costituzionalista dei più autorevoli - “rende sempre più difficile il rapporto fra i cittadini e la legge”» (il testo è reperibile all'URL <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=900>).

¹³¹ Al riguardo v. C. cost., sent. n. 391/1995, considerato in diritto § 6; sent. n. 148/1999, considerato in diritto § 9; e, con riferimento anche alla presentazione di un maxiemendamento la sent. n. 1/2008, considerato in diritto § 5.

¹³² Per un esame di tale pronuncia v. anche *infra* § 3.4.

¹³³ Si trattava dell'inserimento nella legge di conversione del d.l. n. 272/2005 (avente ad oggetto essenzialmente le Olimpiadi di Torino del 2006) dell'eliminazione del differente trattamento sanzionatorio previsto per le droghe c.d. pesanti rispetto a quelle c.d. leggere.

¹³⁴ C. cost., sent. n. 32/2014, considerato in diritto § 4.4.

¹³⁵ Di «vera e propria trasformazione strutturale dell'istituto della delega legislativa» parlano A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 713, con riferimento ai pareri parlamentari e ai decreti correttivi e integrativi. Sui punti di contatto fra questi due istituti v. ivi 713-714.

¹³⁶ Al riguardo v. per tutti E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit.

¹³⁷ In particolare, per la Commissione parlamentare per la semplificazione e per la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 99 ss. Per la legge delega sul federalismo fiscale v. P. RAMETTA, *La delega legislativa: un Parlamento ghostwriter? Il caso della legge delega n. 42 del 2009*, in www.federalismi.it, 19 ottobre 2015, 1 ss.; per i pareri sulla delega su federalismo fiscale, v. L. NANNIPIERI, *I pareri delle Commissioni, anche con specifico riferimento alle vicende della delega sul c.d. federalismo fiscale*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 132 ss., il quale ricorda che, in tale occasione, è stato «approvato un parere negativo “mascherato” da parere favorevole» (ivi, 134).

intese con organismi consultivi¹³⁹ o con le parti sociali¹⁴⁰. Si tratta di un istituto¹⁴¹ privo di «rassicuranti definizioni generali»¹⁴², ma che, sebbene fosse già invalso nella prassi¹⁴³, è stato positivizzato¹⁴⁴ nell'art. 14, 4° comma l. n. 400/1988¹⁴⁵, laddove si è previsto che nel caso in cui «l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati»¹⁴⁶; ciò nonostante, subito dopo la loro codificazione, i pareri si sono affermati anche per le deleghe infrabiennali¹⁴⁷ e da qui è derivata la loro centralità¹⁴⁸.

¹³⁸ Su cui v. L. CAPPUCCIO, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, I, 471 ss.; E. FRONTONI, *Le modifiche agli schemi di decreti legislativi successive al parere o all'intesa con il sistema delle Conferenze*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura R. ZACCARIA, Brescia 2011, 136 ss. In particolare, sulla Conferenza Stato-Regioni, v. L. GORI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni*, cit., 67 ss., che ne esamina anche le origini storiche.

¹³⁹ Sul ruolo delle Commissioni bicamerali consultive nella XIII legislatura v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 79 ss.; N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 987 ss.

¹⁴⁰ Su cui v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 153 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 163 ss., il quale ritiene che «il sistema di raccordi tra Governo, Commissioni parlamentari e sistema delle Conferenze finisce per esaltare, anziché ridimensionare la centralità del governo» (ivi, 163).

¹⁴¹ Sulle procedure per l'espressione dei pareri parlamentari v. N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi*, cit., 1999, 1007 ss.

¹⁴² A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari*, cit., 57, che, pertanto ritiene opportuno seguire «un approccio maggiormente empirico». Per E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 55, i regolamenti della Camera e del Senato «non danno alcuna definizione della natura degli atti attraverso cui le commissioni sono chiamate ad esprimersi».

¹⁴³ Come ricorda, A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari*, cit., 57-58, la previsione di organi deputati ad «esaminare la corrispondenza tra legge di delega e scelte effettivamente compiute dal Governo» si ebbe già a partire dal dopoguerra, ma lo studioso riconosce che «tale scelta si rivelò per più versi fallimentare vista la loro scarsa influenza nei confronti dell'esecutivo».

¹⁴⁴ Anche l'art. 96-ter (introdotto nel 1999 e che si è affiancato al già vigente e generale art. 143, 4° comma, che è stato a sua volta modificato nel 1999, su cui v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 47 ss.; N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi*, cit., 1044 ss.) del Regolamento Camera stabilisce che, nel caso di atti trasmessi dal Governo al fine di ottenere il parere parlamentare, qualora tali atti «implichino entrate o spese, sono assegnati altresì alla Commissione bilancio, che, nel termine stabilito dal Presidente, trasmette alla Commissione competente per materia i propri rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario» (comma 2) e, qualora «investano in misura rilevante aspetti di competenza di Commissioni diverse da quella alla quale essi sono assegnati, queste possono chiedere al Presidente della Camera di essere autorizzate a trasmettere propri rilievi alla Commissione competente per materia» (comma 3); si prevede inoltre che «[o]ve ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei suoi componenti, la Commissione alla quale i suddetti schemi sono assegnati per il parere ai sensi del comma 1 trasmette gli schemi al Comitato per la legislazione, affinché esso li esamini». In particolare, sul Comitato per la legislazione v. *infra* § 4.2.

Al Senato la norma di riferimento è rappresentata dall'art. 139-bis, ma, come ricorda E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 46, «la disciplina è rimasta sostanzialmente la stessa introdotta nel 1979».

¹⁴⁵ Sui cui v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 67 ss. e la dottrina ivi citata.

Sempre il 4° comma dell'art. 14 prevede nel caso di deleghe ultrabiennali il c.d. doppio parere. Si tratta di un istituto che ha avuto un alterno utilizzo. Ad avviso di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 65, «[n]el più recente periodo [...] numerose leggi di delega [...] richiedono al Governo di acquisire un doppio parere parlamentare»; per N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi*, cit., 1001, si tratta di «meccanismo che sembra oramai essere caduto pressoché in disuso». Sul tema v., oltre agli autori ora citati, anche P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del «neoparlamentarismo consultivo» nella XIV legislatura*, in *Giur. cost.*, 2005, 2301 ss. Per il suo utilizzo nella XIV e XV legislatura v. A. DI CAPUA, E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 41 ss., secondo i quali «la previsione del doppio parere è divenuta, nelle due legislature esaminate, la procedura decisamente privilegiata per il rafforzamento del ruolo parlamentare nella fase di attuazione della delega».

¹⁴⁶ La disposizione prosegue poi stabilendo che «[i]l parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere,

A prescindere in questa sede dal dibattito dottrinale¹⁴⁹ circa la possibilità di considerare i pareri¹⁵⁰ come «una specificazione dei criteri direttivi di ordine procedimentale e, poi, indirettamente contenutistico»¹⁵¹ ovvero come classico esempio dei c.d. “limiti ulteriori”¹⁵², dibattito su cui si è pronunciata anche la Corte costituzionale¹⁵³, ancora una volta è l’evanescenza dei principi e criteri direttivi ad aver determinato un diverso ruolo dell’istituto, che si è trasformato in «nuovo fulcro del procedimento legislativo delegato»¹⁵⁴. Ed invero, «la possibilità di un intervento “a valle” sul prodotto della delega» consentirebbe al Parlamento di recuperare il «ruolo perso» nella fase abilitante, poiché il parere «divent[erebbe] la sede per indirizzare l’attività normativa del Governo, in un’ottica di sostanziale “integrazione” dei principi e criteri omessi in sede di delega»¹⁵⁵.

Si tratta, tuttavia, di un’operazione che non è esente da critiche, poiché l’organo rappresentativo «non può eludere integralmente l’onere di determinare esso stesso criteri e principi materiali», in quanto, da un lato, l’art. 76 Cost. prescrive che «sia il Parlamento stesso (e non le sue commissioni o, peggio, organi o collegi non parlamentari) a indirizzare nella sostanza l’attività del

ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni».

¹⁴⁷ Per G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 151, è «[l]a prassi delle “grandi deleghe”» ad essere «alla base della definitiva stabilizzazione del parere parlamentare».

¹⁴⁸ Per i dati del periodo 2001-2008 v. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 151, tab. 5. L’autore ricorda anche che «nella XIII legislatura, e più limitatamente nella XIV, vi è stato un più frequente ricorso a Commissioni bicamerali» e ricorda, fra l’altro, il caso della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, di cui alla l. n. 59/1997 (ivi, 153). Più in generale su quest’ultima alla luce dei rapporti tra Parlamento e Governo v. M. PLUTINO, *Note sullo svolgimento dei rapporti tra Parlamento e Governo nella XIII legislatura. L’esperienza della c.d. bicameralina sulla legislazione delegata nel contesto del riaffacciarsi del principio dell’intesa*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, I, 527 ss. Per un esame dei pareri resi da quest’ultima v. A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari*, cit., 64 ss. Per un esame dei pareri nel corso della XIV legislatura, v. anche: P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo*, cit., 2283 ss.; E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 82 ss. Per un’analisi dei pareri adottati nella XIV e XV legislatura v. A. DI CAPUA, E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, cit., 29 ss. Per i dati dei pareri adottati fra l’inizio della XV legislatura e la data di scioglimento delle Camere nella XVI legislatura v. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in AA.VV., *Politica della legislazione, oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Bologna 2013, 138 ss.

¹⁴⁹ Deve incidentalmente rilevarsi, infatti, che già in sede di Assemblea costituente ci si era posti un simile interrogativo: ed invero, nella seduta del 12 novembre 1946, l’onorevole Perassi – nel non ritenere necessario prevedere in Costituzione la formula proposta da Mortati, secondo cui i decreti delegati dovevano «essere conformi ai principi stabiliti dal Parlamento nell’atto di delegazione» – sosteneva che fosse «pacifico che il Parlamento, in caso di delega legislativa», potesse «stabilire i criteri ai quali» l’Esecutivo avrebbe dovuto attenersi «nel legiferare su una determinata materia» (cfr. *Commissione per la Costituzione. Discussioni Seconda Sottocommissione dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1947, 479).

¹⁵⁰ Sulla tipologia dei pareri parlamentari v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 52 ss.

¹⁵¹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 166.

¹⁵² Come è noto, la formula è di S.M. CICCONE, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1966, 568 ss.; v. anche L. PALADIN, *Art. 76*, cit., 26, che riconduce i pareri alle «fasi ulteriori». Il dibattito è ricostruito da S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 286-287, cui si rinvia anche per le ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹⁵³ Un ulteriore problema che si era posto la dottrina riguardava, infatti, l’ammissibilità di un eventuale sindacato di costituzionalità da parte della Corte costituzionale, questione che è stata risolta positivamente con le sentenze nn. 38/1964 e 27/1970, su cui per una ricostruzione v. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 152; v. anche S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 288.

¹⁵⁴ A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari*, cit., 62; nello stesso senso N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi*, cit., 1028-1029.

¹⁵⁵ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 154-155.

governo» e, dall'altro, l'art. 72, 4° comma Cost.¹⁵⁶ stabilisce che «le leggi di delegazione non possono essere approvate dalle commissioni parlamentari»¹⁵⁷.

Ciò nonostante, quello che sembra emergere dalla prassi è la tendenza dei pareri a realizzare «un'attività [...] di co-legislazione¹⁵⁸ rispetto all'attività normativa del governo», e che è assimilabile a quanto avviene nel caso di «un ordinario disegno di legge», proprio a causa della difficoltà che incontrano le Commissioni «a svolgere una [...] funzione di controllo» rispetto ad una legge delega priva dei «limiti contenutistici»¹⁵⁹. Altre volte invece il ruolo dell'organo rappresentativo sembra tradursi «nella forma della co-decisione, ossia nella vera e propria riscrittura del testo del decreto legislativo»¹⁶⁰.

Qualche osservazione può essere fatta in tale sede anche per i pareri del Consiglio di Stato¹⁶¹, il cui intervento è previsto sia nei casi di cui all'art. 17, 25° comma l. n. 127/1997¹⁶², sia

¹⁵⁶ Ad avviso di G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit. 12, tale disposizione rappresenterebbe una conferma di quell'«atteggiamento di prudenza» del Costituente nel disciplinare la delega legislativa.

¹⁵⁷ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 166. In senso analogo si esprime L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., 144, secondo cui «[l]a prassi di affiancare al Governo una Commissione parlamentare bicamerale che segue l'iter del decreto delegato formulando e precisando indirizzi non può compensare la carenza dei principi della legge delegante, per la quale, va ricordato, è esclusa dall'art. 72 l'approvazione in Commissione deliberante».

¹⁵⁸ Nello stesso senso si esprime L. DUILIO, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, cit., 118, secondo cui «in sede di parere le stesse Commissioni, piuttosto che controllare il rispetto dei limiti della discrezionalità governativa concessi dalla legge delega, ambiscono ad un vero e proprio ruolo di co-legislazione».

Al riguardo, pare esprimere delle perplessità M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quaderni cost.*, 1991, 401-402, secondo cui «[s]embra [...] alquanto sorprendente l'atteggiamento del Governo, che dopo l'approvazione della legge n. 400 ha continuato a patteggiare con le Commissioni parlamentari il contenuto degli atti sottoposti al parere, e che talvolta ha persino insistito per inserire nel procedimento di formazione di determinati atti la consulenza delle Camere, accanto o magari in luogo di quella del Consiglio di Stato» e, con particolare riferimento alla delegazione legislativa, «[l]'obbligo di richiedere il parere parlamentare nel caso di deleghe ultrabiennali [...] poteva legittimamente interpretarsi [...] come un tentativo di limitare il ricorso alla consulenza parlamentare; al contrario le leggi di delega che si sono succedute negli ultimi due anni hanno di regola previsto, a prescindere dalla lunghezza del termine concesso al Governo per legiferare, la necessità del parere».

¹⁵⁹ N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi*, cit., 1032-1033; il medesimo concetto è espresso in ID., *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Torino 1999, 158. Nello stesso senso si esprime G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 156, secondo cui «i pareri a contenuto sostanzialmente codecisorio si sono moltiplicati anche nel più recente periodo» e ciò si desume, fra l'altro, anche dall'introduzione dell'art. 96-ter Reg. Camera (su cui v. *supra* nt. 144), che prevede anche «l'intervento della Commissione bilancio» (ivi, 157). In generale, sui profili finanziari contenuti all'interno della legge di delega v. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 30 ss.

¹⁶⁰ E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 104, secondo cui tale ipotesi sembra più assimilabile «all'espressione di un parere vincolante». Sulla vincolatività o meno dei pareri v. *infra* § 4.5.). Di codecisione parla anche V. DI PORTO, *Deleghe legislative e codecisione Governo-Parlamento*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 121.

In senso analogo si esprime F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare fra legge delega e pareri (negativi) delle Commissioni parlamentari nella riforma del mercato del lavoro: il caso dei licenziamenti collettivi e dei controlli a distanza*, in AA.VV., *Le riforme del diritto del lavoro: politiche e tecniche normative*, a cura di M.P. IADICICCO e V. NUZZO, *Quaderno della Rivista Diritti, Lavori, mercati*, 2/2016, 309, secondo cui «il parere delle Commissioni parlamentari ha assunto sempre più, negli ultimi anni, la funzione di mezzo di codecisione nella determinazione dei decreti legislativi, al punto che si è giunti a parlare di un vero e proprio strumento di «co-legislazione»».

¹⁶¹ Sulle origini dell'attività consultiva del Consiglio di Stato v. G. FONTANA, *Considerazioni critiche sul ruolo del Consiglio di Stato*, cit., 3.

Sui rapporti fra il ruolo svolto dall'organo amministrativo e quello proprio della Corte costituzionale v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 135 ss.

¹⁶² «Il parere del Consiglio di Stato è richiesto in via obbligatoria: a) per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici;

dalle singole leggi di delegazione. Concentrandosi sulla seconda¹⁶³ di queste ipotesi¹⁶⁴ deve osservarsi che, fra gli ambiti che sono stati oggetto dell'intervento di tale organo, vi sono la «natura e la capacità innovativa dei codici¹⁶⁵», i «rapporti tra codificazione e potestà legislativa regionale», le «tecniche idonee ad evitare impropri fenomeni di rilegificazione¹⁶⁶ di disposizioni in precedenza contenute in fonti infralegislative», ma anche l'«estensione della delega integrativa e correttiva¹⁶⁷ e l'interpretazione delle clausole di decadenza delle deleghe nel caso di omesso invio dello schema di decreto legislativo alle Commissioni permanenti nei tempi previsti»¹⁶⁸.

3.4. I rapporti fra decreto-legge, legge di conversione e delega legislativa.

Interessante si rivela anche analizzare i rapporti che si sono andati delineando fra decretazione d'urgenza e legislazione delegata, specie negli anni della c.d. crisi economica. Sul punto, sembra possibile distinguere due diverse stagioni: la prima è quella dell'emergenza e può essere convenzionalmente riferita al periodo che va dalla fine del 2011 alla metà del 2012; la seconda fase è, invece, quella della c.d. stabilizzazione e connota la legislatura attualmente in corso.

Se inizialmente è il decreto-legge ad essere al centro del sistema delle fonti¹⁶⁹ e, per questo, risulta di minore interesse rispetto al tema qui trattato, successivamente si assiste ad una particolare interazione fra decretazione d'urgenza e delega legislativa, caratterizzata da una divisione delle mansioni fra i due atti aventi forza di legge. È, questa, una nuova e diversa tendenza rispetto alle classificazioni formulate¹⁷⁰ che si caratterizza per una vera e propria “ripartizione dei compiti”

b) per la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; c) sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri».

¹⁶³ Per la prima ipotesi v. molto diffusamente E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 110 ss., secondo cui a partire dal 1997 «la consulenza sugli atti normativi del Governo ha conosciuto un incremento sia quantitativo che qualitativo» (ivi, 112).

¹⁶⁴ V. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 114 ss. (per il ruolo svolto con riferimento ai regolamenti governativi), 118 ss. (per quelli relativi ai testi unici misti) e 122 ss. (per i codici di settore). Più in generale, per il contributo del Consiglio di Stato nella semplificazione normativa. v. G. FONTANA, *Considerazioni critiche sul ruolo del Consiglio di Stato*, cit., 6 ss.

¹⁶⁵ V. recentemente, fra gli altri, i pareri resi in data 1° aprile 2016, n. 855 e 21 marzo 2016 sullo schema di codice dei contratti pubblici, nonché il parere reso in data 30 marzo 2017, n. 782 sul decreto correttivo del nuovo codice dei contratti pubblici.

¹⁶⁶ V. il parere reso in data 15 ottobre 2004, n. 2.

¹⁶⁷ Al riguardo, per E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 128, il ruolo del Consiglio di Stato non è stato quello di «censurare una simile distorsione», ma «di circoscrivere la portata dell'intervento governativo» e sono presi in esame due pareri e a cui si rimanda per considerazioni molto più approfondite. Il riferimento è al parere reso in data 6 giugno 2007, n. 1750 sul primo decreto correttivo del codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture e al parere reso in data 5 novembre 2007, n. 3838 sul decreto legislativo correttivo del codice dell'ambiente.

¹⁶⁸ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 173.

¹⁶⁹ Il riferimento è essenzialmente alla produzione normativa che ha caratterizzato il Governo Monti, su cui v. G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova 2014, 91 ss., che ricorda, fra gli altri, il d.l. n. 201/2011 (c.d. salva Italia), il d.l. n. 1/2012 (c.d. cresci Italia), il d.l. n. 5/2012 (c.d. semplifica Italia), il d.l. n. 83/2012 (c.d. crescita 2), il d.l. n. 95/2012 (c.d. spending review 2) e il d.l. n. 179/2012.

¹⁷⁰ Al riguardo, v. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 392 ss., il quale con riferimento ai rapporti fra decretazione d'urgenza e decreti delegati distingue le seguenti ipotesi: a) l'«uso “interinale” del decreto-legge rispetto al decreto delegato», che si ha quando la prima fonte è adottata «in attesa dell'esercizio della delega»; b) l'«uso “correttivo” del decreto-legge rispetto al decreto delegato», che si ha quando il decreto-legge interviene «dopo che il Governo ha già esercitato la delega»; c) l'«uso “sostitutivo” del decreto-legge rispetto al decreto delegato», che si ha nelle ipotesi in cui con il primo atto si «realizza[no] finalità che “normalmente” sarebbero raggiunte attraverso una delega di tipo correttivo». Da queste ipotesi sono poi distinti i casi di interazione fra decreto-legge e legge delegato, nell'ambito dei quali occorre distinguere: a) l'«uso “modificativo” del decreto-legge rispetto alla legge delega», che rappresenta l'«ipotesi più grave di interferenza»; b) l'«uso “elusivo” del decreto-legge rispetto alla legge delega», quando con l'atto emergenziale si vogliono «eludere i limiti posti da una legge delega» (ivi, 392 ss.). Analoga classificazione è in A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi più recente*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Torino 2002, 129 ss. Più risalentemente v.

decisa *ex ante* fra decretazione d'urgenza e delega legislativa. Più in particolare, nella disciplina di una materia, il Governo interviene dapprima con un decreto-legge, al fine (talvolta solo apparente) di rispondere all'urgenza del provvedere, anche per dare attuazione ad alcuni impegni presi in sede sovranazionale¹⁷¹, ma soprattutto allo scopo di dimostrare una certa operosità all'opinione pubblica¹⁷², con l'ulteriore conseguenza di mettere il Parlamento di fronte al "fatto compiuto" sia della calendarizzazione di determinati provvedimenti, sia dei loro contenuti. In un secondo momento, poi, viene conferita una delega al Governo e, mediante uno o più decreti delegati, sono affrontati gli aspetti più sostanziali¹⁷³. Fra i due atti, in altri termini, l'elemento comune è dato dalla materia oggetto dell'intervento normativo, ma vi sono differenze in merito ai contenuti adottati con i rispettivi provvedimenti. L'*iter* è poi completato dal ricorso ai decreti correttivi e integrativi, allo scopo di armonizzare o emendare la disciplina già introdotta.

Paradigmatico è ancora una volta il caso¹⁷⁴ del c.d. *Jobs act*¹⁷⁵, adottato durante il periodo di crisi economica¹⁷⁶, nella cui (fin troppo nota) formula sono in realtà ricompresi due diversi provvedimenti incidenti sul mercato del lavoro¹⁷⁷: in un primo momento, infatti, è stato adottato il

P. CARNEVALE, *A proposito delle interferenze fra legislazione di delega e decretazione d'urgenza*, in *Giur. cost.*, 1992, 1633 ss.

¹⁷¹ Per quanto riguarda il diritto del lavoro si pensi alla non convenzionale lettera dell'11 agosto 2011 di Mario Draghi e Jean-Claude Trichet allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, reperibile in versione tradotta sul sito de Il sole 24 ore (all'URL <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>), dove si sosteneva la necessità di adottare «una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi». Ad avviso di S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2015, 4, «[i]l *Jobs Act* può [...] vantare [...] un grado di coerenza con la chiara matrice economica neoclassica di [...] prescrizioni di *policy* (che per l'Italia rintracciano a tutt'oggi la loro formulazione più limpida e icastica nella famosa lettera indirizzata il 5 agosto 2011 dagli allora presidenti di BCE e Banca d'Italia al Governo Berlusconi)». In senso analogo, V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., 6, secondo cui «la vera e propria "frenesia" nella riforma continua del Diritto del Lavoro trova fondamento anche in vincoli ideologici ed istituzionali di derivazione europea».

¹⁷² Nel caso del c.d. *Jobs act*, come ricorda F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. 1/2015, 6, la soluzione adottata «ha dato risposta ad un'esigenza tutta politica e promozionale del nuovo Governo»; v. anche V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., 4, che parla di «riforme [...] motivate da esigenze soprattutto di "immagine" nel contesto politico».

¹⁷³ Sempre nel caso del c.d. *Jobs act*, v. F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione*, cit., 6, secondo la quale in tali ipotesi «più che un parziale recupero del ruolo del Parlamento, questo procedimento sembra avere, per il momento, risposto ad esigenze di propaganda e di legittimazione del nuovo Esecutivo e al contempo ad esigenze di carattere tecnico».

¹⁷⁴ Considerazioni analoghe possono essere svolte per la riforma della Pubblica amministrazione (c.d. legge Madia). Anche in tale ipotesi, infatti, in un primo momento è stato adottato il d.l. n. 90/2014, con il quale sono state adottate, fra l'altro, misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa; successivamente con la l. n. 124/2015 è stata conferita la delega al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. In tale ultimo provvedimento sono previste disposizioni deleganti agli artt. 1, 2, 5, 7, 8, 10, 11, 13, 16, 20, 21 e, in forza di queste, il Governo ha adottato: il d.lgs. n. 10/2016, il d.lgs. n. 97/2016, il d.lgs. n. 116/2016, il d.lgs. n. 126/2016, il d.lgs. n. 127/2016, il d.lgs. n. 169/2016, il d.lgs. n. 171/2016, il d.lgs. n. 174/2016, il d.lgs. n. 175/2016, il d.lgs. n. 177/2016, il d.lgs. n. 179/2016, il d.lgs. n. 218/2016, il d.lgs. n. 219/2016, d.lgs. n. 222/2016, il d.lgs. n. 43/2017, il d.lgs. n. 74/2017, il d.lgs. n. 75/2017, il d.lgs. n. 95/2017, il d.lgs. n. 97/2017, il d.lgs. n. 98/2017, il d.lgs. correttivo e integrativo n. 100/2017 e il d.lgs. correttivo e integrativo n. 118/2017.

¹⁷⁵ Più in generale sul *Jobs act* v. F. ANGELINI, *Il Governo alle prese con il c.d. "Jobs act"*, cit., 93 ss.; A. GUZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 1 ss.; AA.VV., *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, a cura di M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, in *Working Papers Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona" – Collective volumes*, su <http://csdle.lex.unict.it>, 3/2014; V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., 1 ss.

¹⁷⁶ Come ricorda F. ANGELINI, *Il Governo alle prese con il c.d. "Jobs act"*, cit., 93, nt. 2 nel nostro Paese «i disoccupati sono più che raddoppiati fra il 2007 e 2014 arrivando a superare i 3,2 milioni».

¹⁷⁷ Per una rassegna dei più recenti interventi in materia giuslavoristica v. F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione*, cit., 3-4 e la dottrina ivi richiamata.

d.l. n. 34/2014¹⁷⁸ (conv. con mod. dalla l. 78/2014), che ha disciplinato essenzialmente¹⁷⁹ il contratto di lavoro a termine e quello di apprendistato; successivamente, sono state conferite cinque¹⁸⁰ deleghe¹⁸¹ al Governo (art. 1 l. n. 183/2014): in materia di ammortizzatori sociali (1° e 2° comma), di servizi per il lavoro e le politiche attive (3° e 4° comma), di semplificazione delle procedure e degli adempimenti di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché di igiene e sicurezza sul lavoro (5° e 6° comma), di rapporti di lavoro e attività ispettiva (7° comma) e per la tutela e la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (8° e 9° comma).

Il ricorso alla legislazione delegata¹⁸² – giustificata «formalmente in nome dell'urgenza determinata dalla crisi economica»¹⁸³ – rappresenta, dunque, solo una parte dell'intervento legislativo e da un suo esame¹⁸⁴ emergono tutte le anomalie che hanno caratterizzato la delegazione negli ultimi anni, determinando lo «svilimento del lavoro parlamentare»¹⁸⁵.

Più in generale, quanto ai rapporti fra i due atti aventi forza di legge, una lettura degli artt. 15, 2° comma l. n. 400/1988¹⁸⁶ e 72, 4° comma Cost.¹⁸⁷ esclude la possibilità di conferire una delega o anche solo di modificare alcune sue previsioni mediante un decreto-legge¹⁸⁸, perché l'Esecutivo determinerebbe un'autoattribuzione di potestà legislativa a favore di sé stesso¹⁸⁹. Un

¹⁷⁸ Rubricato: «Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese».

¹⁷⁹ Il Capo II del provvedimento ha previsto invece nuove misure in materia di servizi per il lavoro, di verifica della regolarità contributiva e di contratti di solidarietà.

¹⁸⁰ Per A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 2, la legge delega rappresenta «un ampio quanto indeterminato disegno di riforma delle diverse tipologie di contratti di lavoro subordinati».

¹⁸¹ I decreti delegati del Governo sono stati i nn.: 22/2015, 23/2015, 80/2015, 81/2015, 148/2015, 149/2015, 150/2015, 151/2015. Con il successivo d.lgs. n. 185/2016 è stato adottato il primo decreto integrativo e correttivo dei decreti nn. 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015.

¹⁸² Per il contenuto del d.l. n. 34/2014, v. F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione*, cit., 6 ss.; V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., 14 ss., a cui si rimanda anche per gli aspetti contenuti nella legge delega.

¹⁸³ F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 290.

¹⁸⁴ Per A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro*, cit., 3, la scelta della decretazione legislativa risponde alla volontà del Governo di «realizzare la riforma in pressoché perfetto isolamento dai condizionamenti parlamentari».

¹⁸⁵ Cfr. F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione*, cit., 12, che parla anche di «svuotamento del ruolo del Parlamento», di «emarginazione [...] del ruolo delle Assemblee» e di «emarginazione del ruolo del Parlamento» (ivi, 12, 13 e 15).

¹⁸⁶ «Il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione».

¹⁸⁷ «La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

¹⁸⁸ Al riguardo, v. le considerazioni di P. CARNEVALE, *A proposito delle interferenze fra legislazione di delega e decretazione d'urgenza*, cit., 1633 ss.; v. anche N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, 6/2003-1/2004, 45-46.

Diversa dall'ipotesi in esame è quella, che non sembra porre problemi di compatibilità costituzionale, della modifica ad opera di un decreto-legge di un decreto legislativo.

¹⁸⁹ È anche accaduto che un decreto-legge abbia prorogato o modificato i termini di una delega, «senza che la Corte costituzionale intervenisse a sanzionare tali atti», (al riguardo, cfr. T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 75, che ricorda il caso del d.l. n. 202/1972 su cui si è pronunciata C. cost., ord. n. 339/1987, ivi, 75 nt. 82 e 83). Due esempi più recenti di proroga del termine di una delega sono in R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 368-369. Sul punto v. anche N. LUPO, *Una delega legislativa*, cit., 46-47, secondo cui tali ipotesi sono da considerarsi «perfettamente equiparate alle norme di delega».

Al riguardo, va anche osservato che la previsione nella legge di conversione di un decreto-legge della proroga del termine già scaduto di esercizio della delega legislativa è stata qualificata come «una evidente illogicità giuridica» dal Presidente Ciampi, che ha rinviato il provvedimento (il testo del messaggio è in *Rass. parl.*, 2002, 809-810). Il riferimento è alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura, su cui in dottrina v. P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2003, 385 ss.; A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso...ma laconico*. Linee-guida per una riflessione, in *Rass. parl.*, 2002, 810 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*,

fenomeno parzialmente diverso che si è affermato nella prassi riguarda la possibilità di prevedere l'atto abilitante da parte del Parlamento all'interno della legge di conversione. Sul punto deve preliminarmente osservarsi che le conclusioni cui si perviene potrebbero essere differenti a seconda che si consideri la legge di conversione come normale potestà legislativa¹⁹⁰ e in quanto tale priva di vincoli, oppure come strettamente connessa al decreto-legge, con la conseguenza, in questa seconda ipotesi, che il suo contenuto non potrebbe distaccarsi dall'atto dell'Esecutivo. In ogni caso, si tratta, ancora una volta, di una prassi che mette «a rischio il principio di libera manifestazione della volontà dei parlamentari in sede di delegazione legislativa»¹⁹¹, poiché «viene utilizzato un procedimento di adozione e approvazione [...] maggiormente semplificato e penalizzante del confronto parlamentare»¹⁹², qual è quello della conversione di un decreto-legge.

Per questo, di particolare interesse si rivela esaminare i rapporti che si sono andati delineando fra delega legislativa e decreto-legge¹⁹³, specie a partire dalla XIII legislatura, atteso che proprio nell'ottobre del 1996 è intervenuta la prima «storica» decisione (n. 360¹⁹⁴), con la quale è iniziata quella fase che si caratterizza per un controllo sempre più rigoroso da parte della Corte costituzionale.

Senza voler, tuttavia, riportare diffusamente il percorso seguito dal giudice delle leggi in tema di decreto-legge¹⁹⁵, occorre tuttavia precisare che nell'ultimo quinquennio si sono succedute due importanti pronunce, che hanno ad oggetto i rapporti fra il contenuto del provvedimento governativo e il testo della legge di conversione. Il loro esame presenta profili di interesse rispetto al tema qui trattato, in quanto le osservazioni della Consulta tese a valorizzare il legame che sussiste fra decreto-legge e legge di conversione potrebbero forse portare in futuro la Corte a mutare il proprio orientamento in tema di ammissibilità del conferimento della delega in sede di conversione.

In questo quadro, la prima decisione a venire in rilievo è la sent. n. 22/2012¹⁹⁶, che prende le mosse da una serie di ricorsi presentati da alcune Regioni nei confronti del decreto-legge

Napoli 2014, 329 ss.; A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quaderni cost.*, 2002, 613 ss.

¹⁹⁰ In questo senso si era espressa in passato la Corte costituzionale nella sent. n. 63/1998, dove non aveva censurato la circostanza che due deleghe erano state «introdott[e], come norm[e] aggiuntiv[e], alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge» (considerato in diritto, § 7.3). Analoga posizione è espressa nella successiva sent. n. 237/2013, che espressamente richiama il precedente del 1998, aggiungendo che «il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite – precisato dalla giurisprudenza successiva – dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012)».

Per le posizioni della dottrina v. N. LUPO, *Una delega legislativa*, cit., 48-49.

¹⁹¹ Cfr. T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 76.

¹⁹² G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., 210.

¹⁹³ Su cui v. anche A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 384 ss. Lo studioso ritiene, in particolare, che il ricorso combinato alla decretazione d'urgenza e alla legislazione delegata «sia attribuibile, in certi casi alla scarsa qualità della redazione tecnica delle leggi di delegazione, in altri, alla precisa volontà del Governo di aggirare i limiti di una legge di delega, in altri ancora, ad una certa “equivalenza funzionale” tra i due strumenti normativi, per cui è possibile utilizzare l'uno in vece dell'altro» (ivi, 392).

¹⁹⁴ Su cui, fra i molti, v. P. CARNEVALE, *La Corte riapre un occhio (ma non tutt'e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, IV, 402 ss.; S.M. CICONETTI, *La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti legge: tanto tuonò che piovve*, in *Giur. cost.*, 1996, 3162 ss.; R. ROMBOLI, *La reiterazione dei decreti legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)*, in *Foro it.*, 1996, I, 3269 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit.; F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, 3157 ss.

¹⁹⁵ Su cui v. le osservazioni di N. LUPO, *Una delega legislativa*, cit., 50-51.

¹⁹⁶ Su cui in dottrina v. C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2012, 25 settembre 2012, 1 ss.; S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *www.giurcost.org*, 1 ss.; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (Nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *www.federalismi.it*, 7 marzo 2012, 1 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22/2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, in *Quaderni cost.*, 2012, 398 ss.; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2012, 18

“milleproroghe” n. 225/2010, nel cui procedimento di conversione venivano inserite alcune disposizioni relative al Servizio nazionale della protezione civile.

In tale pronuncia, la Consulta precisa che fra «decreto-legge» e «legge di conversione» deve esservi «necessaria omogeneità»¹⁹⁷ in quanto è proprio l'art. 77, 2° comma Cost. ad escludere la «possibilità di inserire nella legge di conversione [...] emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario», dal momento che la disposizione costituzionale creerebbe un «un nesso di interrelazione funzionale» tra l'atto governativo e quello parlamentare «caratterizzat[o] da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»¹⁹⁸.

Questo non significa che il Parlamento non possa «nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge», ma ciò che non sarebbe possibile è «l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario», perché altrimenti verrebbe «spezzat[o] il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione»¹⁹⁹.

A suscitare particolare interesse è, infine, la menzione presente nella parte motiva della sentenza in esame sia di una lettera inviata dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari e al Ministro per i rapporti con il Parlamento²⁰⁰, sia del messaggio del Capo dello Stato²⁰¹ del 29 marzo 2002²⁰²: l'utilizzo a fini argomentativi di tali atti presenta, infatti, elementi di affinità con quanto accaduto in alcune recenti pronunce con riferimento ai pareri resi dalle Commissioni parlamentari²⁰³.

Considerazioni analoghe in tema di rapporti fra decreto-legge e legge di conversione si desumono dalla successiva sent. n. 32/2014²⁰⁴, dichiarativa dell'illegittimità dell'equiparazione del

gennaio 2013, 1 ss.; M. MANETTI, *La via maestra dell'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giur. cost.*, 2012, 292 ss.; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusioni sulle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *www.formucostituzionale.it*, 1 ss.; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quaderni cost.*, 2012, 395 ss.

¹⁹⁷ C. cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto, § 4.

¹⁹⁸ C. cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto, § 4.2.

¹⁹⁹ C. cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto, § 4.2.

²⁰⁰ Al cui interno «si esprime l'indirizzo “di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione”» e viene anche ricordato «il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997» (cfr. C. cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto, § 4.1).

²⁰¹ Un'ulteriore peculiarità della sentenza in esame è anche rappresentata dalla circostanza che, poco dopo, il Capo dello Stato con una lettera inviata ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio in data 23 febbraio 2012 ha ribadito «la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, anche per la difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall'art. 74 della Costituzione in prossimità della scadenza del termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge».

²⁰² Si tratta del messaggio (su cui v. anche *supra* nt. 189) «con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura)», messaggio che è stato poi ribadito dalla lettera del 22 febbraio 2011 inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti dei due rami del Parlamento e al Presidente del Consiglio nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge “milleproroghe” (cfr. C. cost., sent. n. 22/2012, considerato in diritto, § 4.1). In dottrina v. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, 19 aprile 2011, 1 ss.

²⁰³ Su cui v. *infra* § 4.5.

²⁰⁴ In dottrina, fra i molteplici commenti, v. P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; F.

trattamento sanzionatorio previsto per le droghe c.d. pesanti e quelle c.d. leggere, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 272/2005 avente ad oggetto essenzialmente le Olimpiadi di Torino.

Anche in tale circostanza, la Consulta ha ritenuto la disciplina introdotta in sede di conversione in contrasto con l'art. 77, 2° comma Cost. per «difetto di omogeneità e quindi di nesso funzionale»²⁰⁵ rispetto alle disposizioni del provvedimento governativo ed analoghe sono le considerazioni fatte in punto di ampiezza dell'intervento emendativo del Parlamento: la Corte ha avuto modo di precisare, infatti, che la richiesta coerenza fra decreto-legge e legge di conversione è tesa ad evitare un uso improprio del potere di modifica delle Camere, «che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale [...] presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.»²⁰⁶.

Dalla lettura di queste due pronunce, sembrano potersi trarre, ai fini che qui più interessano, alcune indicazioni²⁰⁷ di ordine più generale. Ed invero, le attenzioni della Consulta quanto ai rapporti fra decreto-legge e legge di conversione rappresentano un «precedente utile»²⁰⁸ in tema di delegazione legislativa: se la Corte esclude la possibilità di inserire in sede di conversione contenuti eterogenei rispetto all'atto governativo, infatti, la sanzione dell'incostituzionalità potrebbe riguardare anche le ipotesi in cui nel corso dei lavori parlamentari si conferisca una delega legislativa, poiché un atto derogatorio si innesterebbe all'interno di un procedimento eccezionale²⁰⁹.

MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2014, 1 ss.; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; G. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.

²⁰⁵ C. cost., sent. n. 32/2014, considerato in diritto § 4.

²⁰⁶ C. cost., sent. n. 32/2014, considerato in diritto § 4.1.

²⁰⁷ Diversa è la situazione che si determina quando il Governo intervenga su materie nelle quali aveva già ottenuto la delega da parte del Parlamento. In tali ipotesi, è accaduto che l'Esecutivo abbia fatto ricorso alla decretazione d'urgenza al fine di evitare di doversi attenere ai principi sanciti nella legge di delegazione. Sul punto v. A. PACE, *Sull'uso «alternativo» del decreto legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, 1786 ss. Per un esame più generale delle varie possibilità v. *supra* nt. 170.

Per due casi concreti in cui si è assistito all'«intreccio» fra decretazione d'urgenza e delega legislativa v. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 386 ss., che prende in esame, da un lato, la riforma del giudice unico di primo grado, dove per far fronte a difficoltà di ordine temporale si è approvato un decreto-legge «mentre era contemporaneamente pendente una delega legislativa nella stessa materia ed in palese – anzi voluta – violazione di un principio contenuto in tale delega ancora «vincolante» l'Esecutivo» (ivi, 390); dall'altro le modifiche al processo pretorile, allorché «[s]i ricor[se] ancora una volta alla decretazione d'urgenza» (ivi, 391).

²⁰⁸ L'espressione è di T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 94.

²⁰⁹ Per usare, quanto alle differenze fra delega legislativa e decreto-legge, le espressioni di G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, cit., 325, secondo cui la prima sarebbe una «deroga» alla previsione contenuta all'interno dell'art. 70 Cost., mentre il secondo rappresenterebbe una sua «eccezione». In questo senso, solo quest'ultimo costituirebbe una «alterazione o violazione [...] del normale ordine costituzionale delle competenze legislative».

Al riguardo, N. LUPO, *Intervento*, cit., 287-288, fra le due alternative di considerare la delega legislativa «come uno strumento eccezionale» ovvero «come uno strumento di tipo ordinario», osserva che in questo secondo senso si esprimono «gli artt. 76 e 77 della Costituzione», che «non affermano il carattere eccezionale della delegazione, mentre lo riconoscono espressamente [...] con riferimento al decreto-legge».

Per F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 93, «l'istituto della delega legislativa è stato [...] concepito come eccezionale e derogatorio rispetto al normale esercizio della funzione legislativa da parte delle assemblee legislative».

Per F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. pubbl.*, IX (1994), 107, «l'art. 76 Cost.» è da considerarsi «come una disposizione derogatoria».

Nel contempo, poi, sarebbero scongiurati i rischi derivanti dall'interazione²¹⁰ fra i due atti aventi forza di legge, interazione che in genere «dà vita [...] ad una copiosa normazione, non temporanea né eccezionale, predisposta e deliberata principalmente o esclusivamente dal Governo, nell'esclusione e del confronto parlamentare con le opposizioni e con le minoranze»²¹¹.

Proprio il caso del conferimento di una delega all'interno della legge di conversione di un decreto-legge è stato oggetto della sent. n. 237/2013²¹², sollevata da alcune sedi giudiziarie italiane nei confronti dell'art. 1, 2° comma l. n. 148/2011²¹³, in ragione della disposta soppressione contenuta nei decreti delegati di alcuni Tribunali e della revisione delle circoscrizioni giudiziarie²¹⁴.

Al riguardo occorre osservare che la Corte, pur rifacendosi alla precedente sent. n. 22/2012 non perviene alla declaratoria di incostituzionalità²¹⁵, ritenendo che «il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori»²¹⁶. A giustificare un simile esito è la circostanza che nel caso *de quo* «la disposizione in esame non può ritenersi disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge»²¹⁷.

Sulla base di tale circostanza, tuttavia, sembra emergere che la preoccupazione della Consulta sia stata maggiormente quella di verificare che non ci fosse difformità fra il contenuto del decreto-legge e quello della legge di conversione²¹⁸, piuttosto che rivedere la propria precedente giurisprudenza²¹⁹ quanto ai rapporti fra quest'ultima e il conferimento di una delega in favore dell'Esecutivo²²⁰. La scarsa incisività della pronuncia in esame rispetto alla delegazione legislativa

Sul punto, anche la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi, precisando nella sent. n. 171/2007 che il decreto-legge – ma la medesima conclusione pare potersi estendere anche alla delegazione – ha «carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale» (considerato in diritto, § 3); nella sent. n. 3/1957, invece, la «legge delegata» era stata qualificata come «una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo» (considerato in diritto).

²¹⁰ Ipotesi, questa, diversa dall'utilizzo congiunto dei due atti aventi forza di legge per la disciplina di una materia, su cui v. le considerazioni fatte all'inizio di questo paragrafo.

²¹¹ Cfr. T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 65.

²¹² Su cui v. I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in www.federalismi.it, 19 ottobre 2015, 13-14; T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 96 ss.; A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in www.forumcostituzionale.it, 3 dicembre 2013, 1 ss.; P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle camere*, in www.rivistaaic.it, 4/2013, 1 ss.

²¹³ Con cui è stato convertito il d.l. n. 138/2011, recante «ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari».

²¹⁴ Per P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa*, cit., 2, «[s]i potrebbe pensare [...] che la *spending review* abbia influito sui modi di intendere (non solo da parte delle Assemblee elettive, ma anche della Corte costituzionale) la funzione normativa del Parlamento».

²¹⁵ Eccezione fatta per un decreto legislativo e, in particolare, per l'art. 1 e per l'allegata tabella A del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155.

²¹⁶ C. cost., sent. 273/2013, considerato in diritto, § 9.1.

²¹⁷ C. cost., sent. n. 273/2013, considerato in diritto, § 9.4.

²¹⁸ Sul punto, tuttavia, per A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge*, cit., 6, «[n]el momento stesso in cui l'atto di "conversione" è costretto ad ospitare norme autenticamente o sostanzialmente nuove, ancorché riferibili all'oggetto della regolazione del decreto, cessa per ciò stesso di essere tale, appunto un atto di (mera) "conversione", e innaturalmente si traduce e risolve in un ibrido o – diciamo pure – un monstrem bicefalo».

²¹⁹ Diversa è sul punto la ricostruzione offerta da P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa*, cit., 2, secondo cui vi sarebbero «significativi cambi di rotta» rispetto alla sent. n. 63/1998 (su cui v. la nota successiva).

²²⁰ Al riguardo, infatti, il giudice delle leggi richiama la propria precedente decisione n. 63/1998, dove si era precisato che le disposizioni deleganti sono «del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stat[e] introdott[e], come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge» (considerato in diritto § 7.3).

Per A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge*, cit., 6, tuttavia, «per effetto dell'inserimento nella fonte parlamentare di norme di delega, la "omogeneità" stessa finisc[e], a conti fatti, col restare tutt'al più circoscritta alla

si desume anche dall'atteggiamento della Corte nei confronti delle censure relative alle modalità concrete di attuazione della delega, caratterizzata (ancora una volta) dal ricorso ad un maxiemendamento con voto di fiducia. Sul punto, infatti, il giudice delle leggi ha ritenuto che fossero «rispettati i vincoli posti per la legge di delega dal quarto comma dell'art. 72 Cost.», così come «della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare»²²¹.

È questa la ragione per cui condivisibili si rilevano le opinioni di chi in dottrina ha osservato come altro sia il rispetto dei «procedimenti *formalmente* ordinari», altra cosa quanto accada «*sostanzialmente*»²²²: con particolare attenzione a questi ultimi profili, infatti, deve ricordarsi quanto si è già avuto modo di precisare in merito alla *ratio* della previsione dell'art. 72, 4° comma Cost.²²³, la quale risponde anche al più generale principio di favorire la partecipazione delle minoranze, partecipazione a cui ormai da tempo si è deciso di rinunciare mediante il ricorso al voto di fiducia su un maxiemendamento²²⁴.

4. Quali possibili rimedi?

Se queste sono le tendenze che attualmente caratterizzano la delegazione legislativa, occorre anche chiedersi conclusivamente quali possano essere i rimedi volti – se non a ricondurre direttamente l'istituto in esame nell'alveo dei parametri costituzionali, come è in parte accaduto per il decreto-legge – quantomeno a restituire centralità al contributo parlamentare, oramai del tutto marginale.

Come si avrà modo di osservare, tuttavia, fra le possibili soluzioni che saranno esaminate non tutte sembrano offrire lo stesso grado di incisività, dal momento che alcune di esse, quali la riforma dei regolamenti parlamentari e la valorizzazione del ruolo svolto dal Comitato per la legislazione, presuppongono che siano le forze politiche stesse ad attribuire nuova importanza al ruolo dell'organo legislativo, ma l'attuale scenario non sembra lasciar presagire nulla di simile.

Diverse considerazioni possono essere svolte, invece, per il Presidente della Repubblica e per la Corte costituzionale: il primo potrebbe, infatti, interpretare in modo più incisivo le proprie prerogative; la seconda potrebbe superare quell'«atteggiamento poco rigoroso»²²⁵ fin qui tenuto, salvo in ancora rare e recenti pronunce²²⁶; entrambi nel far questo potrebbero, infine, valorizzare maggiormente il momento in cui attualmente più si condensa il contributo parlamentare, che è rappresentato dai pareri resi sugli schemi dei decreti delegati.

4.1. La riforma dei regolamenti parlamentari.

Parte della dottrina ha sostenuto che una possibile soluzione volta a contenere l'attuale massiccio ricorso alla delegazione legislativa potrebbe essere rappresentata «da una riforma delle procedure parlamentari», allo scopo di dare «attuazione piena e sostanziale alle indicazioni costituzionali, oltre che [a]lla necessità di prevedere strumenti di controllo interno efficaci ed in grado di arginare, con certezza, prassi abusive o distorsive»²²⁷. Tale risultato andrebbe perseguito senza che si pervenga «ad una radicale affermazione di una piena primazia del Governo nel procedimento legislativo», che, al contrario, «finirebbe per snaturare fondamentali principi costituzionali»²²⁸, ma «porta[ndo] a compimento il percorso di riforma»²²⁹ dei regolamenti

sola materia regolata (o, ad esser più precisi, all'oggetto della disciplina), non pure estesa allo scopo ed alla funzione idonea a raggiungerlo».

²²¹ C. cost., sent. n. 273/2013, considerato in diritto, § 9.5. Sul sindacato sulle disposizioni regolamentari v. P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa*, cit., 5 ss.

²²² Cfr. T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 97-98.

²²³ Su cui v. *supra* § 3.1.

²²⁴ Su cui v. *supra* § 3.2.

²²⁵ Cfr. A. A. DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, cit., 13.

²²⁶ Su cui v. *infra* § 4.4. e § 4.5.

²²⁷ Cfr. T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 104.

²²⁸ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 204. In senso analogo si esprime L. DUILIO, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, cit., 120, secondo cui alla modifica dei regolamenti potrebbe farsi

parlamentari iniziato alla Camera nel 1997» e, dunque, «valorizzando tutti gli strumenti che consentano un esame serio e consapevole delle disposizioni di delega», come, «ad esempio, escludendo o limitando fortemente la questione di fiducia»²³⁰.

Come si è già avuto modo di anticipare, tuttavia, pur essendo condivisibili le considerazioni di quanti hanno sostenuto che «i regolamenti parlamentari non hanno valorizzato né sviluppato» quell'«attenzione costituzionale» al rispetto dei limiti previsti dall'art. 76 Cost.²³¹, non si può far a meno di rilevare che tale soluzione sembra essere ostacolata da un'analisi dell'attuale contesto politico: le profonde divisioni che lo caratterizzano sembrano precludere, infatti, riforme regolamentari, le quali richiederebbero oltretutto un vasto consenso²³².

Analoghe perplessità possono essere formulate con riferimento alla possibilità che siano «le opposizioni» a «spendere anche parte delle loro forze» per «argin[are]» l'«invasione torrenziale di produzione normativa del Governo»²³³; né, tantomeno, un significativo atto di impulso potrebbe essere dato dalla «maggioranza parlamentare», dal momento che è «proprio» questa «ad accettare, a volere, questa erosione del potere parlamentare [...], soprattutto per gli evidenti vantaggi politici legati al procedimento di formazione, di cui il governo mantiene la regia»²³⁴.

4.2. Il ruolo del Comitato per la legislazione.

Neppure può considerarsi risolutiva²³⁵ l'attribuzione al Comitato per la legislazione²³⁶ della funzione di esprimere²³⁷ pareri sui «progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge» (art. 16-bis, comma 6-bis Reg. Camera). Ciò in quanto, sebbene la sua introduzione²³⁸ sia stata salutata come un «aggravamento» procedurale «assai significativo sul

ricorso «per contrastare il fenomeno delle deleghe “occulte” e per imporre l'omogeneità dei provvedimenti che contengono disposizioni di delega».

²²⁹ Su cui v. A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella Riforma del regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni cost.*, 1998, 449 ss.

²³⁰ G. TARLI BARBIERI, *Replica*, cit., 309.

²³¹ N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 36.

²³² La mancanza di un'ampia condivisione ha rappresentato, ad avviso di chi scrive, una delle maggiori pecche, da un punto di vista politico, al procedimento di revisione costituzionale conclusosi lo scorso 4 dicembre 2016. Al riguardo, per la mancanza di una modifica della delega legislativa nel progetto di riforma v. *supra* nt. 15.

²³³ A.A. DEMMIG, *Replica*, in AA. VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 297.

²³⁴ M. RUOTOLO, *Replica*, cit., 302.

²³⁵ Parzialmente diversa è l'opinione di G. TARLI BARBIERI, *Replica*, cit., 310, secondo cui non sarebbe «inopportuna una ulteriore valorizzazione del Comitato per la legislazione la cui “giurisprudenza” appare di una qualche utilità, anche se certamente non è riuscita ad arginare le patologie più gravi delle disposizioni di delega nel più recente periodo».

²³⁶ L'istituzione del Comitato per la legislazione risale al 24 settembre 1997, ma è entrato in funzione il 1° gennaio 1998. Al riguardo, per un esame molto più approfondito v., fra gli altri: E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur.*, (1999), 1 ss.; F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 511 ss.; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino 2003, 133 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Torino 1999, 85 ss.

²³⁷ Per alcune tendenze del Comitato per la legislazione che si sono sviluppate sul finire degli anni '90, v. A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari*, cit., 72 ss. Per un esame del suo ruolo nel corso della XV legislatura, v. L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Torino 2009, 186 ss.; per alcuni aspetti che ne hanno caratterizzato l'attività nella XVI legislatura, v. L. LORELLO, *La giurisprudenza del Comitato per la legislazione in materia di delegificazione e di potere regolamentare del Governo. Il rilievo “esterno” delle sue determinazioni*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2011, 8 ss.

²³⁸ Al riguardo, deve osservarsi che tale organo è previsto solo alla Camera dei deputati. Sul punto, per E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, cit., 14, «la costituzione di questo Comitato anche presso il Senato costituirebbe una forte accentuazione sia della capacità di intervento e dell'efficacia dei pareri resi dal Comitato stesso,

piano politico-istituzionale»²³⁹, i pareri adottati in forza della disposizione richiamata si configurano come obbligatori ma non vincolanti²⁴⁰ e, nel contempo, non è prevista la possibilità di un ricorso al Comitato qualora «le disposizioni di delega risult[i]no da emendamenti presentati ed approvati in aula»²⁴¹.

Accanto a tale ipotesi, inoltre, si prevede la possibilità di un intervento facoltativo da parte del Comitato, nel caso in cui ne faccia richiesta «un quinto dei componenti» della Commissione a cui è richiesto il parere sugli schemi degli atti normativi del Governo (art. 96-ter, 2° comma Reg. Camera²⁴²). È, questo, uno strumento finalizzato a garantire le minoranze, ma, ciò nonostante, negli ultimi anni «la richiesta di parere sugli schemi del decreto legislativo è stata davvero esigua»²⁴³.

Più in generale, dunque, sebbene il Comitato per la legislazione svolga essenzialmente funzioni di controllo²⁴⁴ e, in particolare, «un'attività di controllo su atti normativi»²⁴⁵, la sua introduzione «non costituisce né può costituire un intervento decisivo» per una pluralità di ragioni, prima fra tutte la «natura formale e non sostanziale»²⁴⁶ dei pareri resi²⁴⁷. Ed invero, anche quanti

sia della formazione di quella “giurisprudenza”, in materia di *drafting* legislativo, che è primario obiettivo della riforma regolamentare»; per L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, cit., 191, «l'assenza di un organo [...] analogo presso il Senato» è «aggravata [...] dal fatto che tale camera segua criteri meno rigidi riguardo all'ammissibilità degli emendamenti rispetto alla Camera dei deputati».

²³⁹ Cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 48.

²⁴⁰ Il Comitato per la legislazione svolge anche una funzione di controllo necessario sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-bis, 1° comma Reg. Camera) e di controllo eventuale richiesto da almeno un quinto dei componenti di una commissione sui progetti di legge ad essa assegnati (art. 16-bis, 4° comma Reg. Camera) «sui progetti di legge ad essa assegnati, ma non prima dell'adozione del testo base per il seguito dell'esame». Per E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, cit., 1999, 9, «[i]n entrambi i casi, la formulazione del parere del Comitato ricalca quella dettata dal Regolamento della Camera per la sede consultiva (cfr. art. 73, comma 3), che prevede la possibilità di apporre condizioni o osservazioni: soltanto per le prime sussiste a carico delle Commissioni l'obbligo di motivare l'eventuale decisione di non conformarvisi».

Per un esame delle prime decisioni rese *ex art. 96-bis* Reg. Camera v. F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., 715 ss.

²⁴¹ G. TARLI BARBIERI, *Replica*, cit., 310.

²⁴² Ad avviso di E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, cit., 1999, 10, tuttavia, tale articolo sarebbe caratterizzato da una «mancanza di coordinamento» con «il comma 6 bis dell'art. 16 bis».

²⁴³ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 356. Gli studiosi pongono anche in evidenza come spesso la richiesta di parere venga rivolta al Comitato nel caso di decreti correttivi e questo «non fa che confermare quanto forte sia la connessione tra il ricorso alla delegazione legislativa come strumento privilegiato di attuazione del programma di Governo e l'abuso che della decretazione legislativa delegata “correttiva” vien fatto dal Governo in caso di *turn-over* della maggioranza parlamentare» (ivi, 356-357).

Più in generale, sebbene tale Comitato sia previsto solo alla Camera, è accaduto che fossero sollevate questioni relative all'inserimento delle disposizioni in sede di conversione da parte del Senato. È anche accaduto che alla Camera non fosse possibile «un'attività emendativa», talvolta «per motivi strettamente temporali», talvolta «perché, proprio per assicurare la conversione nei termini costituzionali, il Governo [...] ha “blindato” il testo già approvato dal Senato» (cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 123).

²⁴⁴ Come ricordano E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, cit., 1999, 10, «[s]i tratta, in sostanza, di un'attività di controllo, più che di coordinamento ordinamentale, che il Comitato è chiamato a svolgere alla stregua dei parametri di costituzionalità (verifica dei limiti di cui all'art. 76 Cost.) o di rispetto delle norme sulla normazione».

²⁴⁵ F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., 711.

²⁴⁶ F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., 730.

²⁴⁷ Cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 50, che ricorda anche i dati della XIII legislatura (ivi, 50, nt. 115). Nello stesso senso si esprimono: L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *www.federalismi.it*, 12/2016, 15 giugno 2016, 15 e 22, secondo cui tale organo sarebbe dotato di «scarsi poteri vincolanti» e, per questo, sarebbe necessario «un intervento di riforma regolamentare che restituisca allo stesso una funzione maggiormente incisiva e vincolante nei confronti del legislatore». Una ulteriore conferma di tale circostanza è rappresentata dalla «tendenza» del Comitato «a pronunciare più osservazioni che condizioni», che rappresentano «uno stimolo alla riflessione» e che lasciano alla «Commissione la libertà di tradurla eventualmente in emendamenti» (cfr. L. LORELLO, *Brevi note sulla delegificazione e sul potere regolamentare del Governo nella “giurisprudenza consultiva” del Comitato per la legislazione. Il rilievo “esterno” delle sue determinazioni*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 169).

hanno sostenuto che le modifiche regolamentari introdotte abbiano permesso al Comitato di «intervenire in maniera incisiva», hanno però ammesso che «il problema» sia rappresentato dalla «mancanza di vincolatività dei pareri espressi», poiché «la soluzione approntata mira ad una valorizzazione dell'influenza politica rispetto all'obiettivo del recepimento formale delle indicazioni formulate nei confronti dei destinatari»²⁴⁸.

A tale profilo va aggiunta, infine, una riflessione su quanto verificatosi nella prassi, già a distanza di un breve lasso di tempo dall'introduzione del Comitato. Il riferimento è a quella tendenza propria dei Governi di «'tirare' diritto» allo scopo di «farsi attribuire deleghe legislative di notevole ampiezza in settori ritenuti cruciali per l'attuazione del [proprio] programma»²⁴⁹.

4.3. *Il ruolo del Presidente della Repubblica.*

Diverse sembrano le considerazioni che possono essere svolte per il Capo dello Stato, al quale potrebbe richiedersi, invero, un po' più di coraggio – che, specie in anni recenti e in ambiti diversi non sembra essere mancato²⁵⁰ – non tanto «nel ricorso a forme persuasive e informali»²⁵¹, come accaduto negli anni centrali della crisi economica²⁵², ma, al contrario, ritornando ai «meccanismi formalizzati e forse maggiormente chiarificatori»²⁵³ propri del suo ruolo. In questo quadro, da un lato, andrebbe recuperata la funzione di invio dei messaggi *ex art. 87 Cost.*, caduta ormai in «desuetudine»²⁵⁴; dall'altro, nei casi più rilevanti il Presidente della Repubblica²⁵⁵

²⁴⁸ A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari*, cit., 71, il quale riconosce che «nel corso della XIII legislatura il Comitato ha avuto modo di esaminare soltanto due schemi di provvedimento» (ivi, 74). Stessa sorte aveva riguardato «i primi mesi di attività del Comitato», che si sono «caratterizzati» per la «scarsa rimessione dei progetti di legge *ex art. 16 bis Reg. Cam.*» (cfr. E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, cit., 9).

²⁴⁹ Cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 53.

²⁵⁰ Il riferimento è all'utilizzo delle prerogative presidenziali in occasione della nomina del Governo Monti, su cui v., fra gli altri M. FRAU, *Dalla mancata approvazione del rendiconto alle dimissioni del Presidente del Consiglio*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2012, 22 febbraio 2012, 20 ss.; N. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *www.rivistaaic.it*, 1 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli 2012, 302 ss.; E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2012, 38 ss.

Anche a seguito di tale episodio, il Presidente Napolitano è stato soprannominato King George dal *New York Times* in un articolo del 2 dicembre 2011, intitolato "From Ceremonial Figure to Italy's Quiet Power Broker", a firma di Rachel Donadio e reperibile all'URL http://www.nytimes.com/2011/12/03/world/europe/president-giorgio-napolitano-italys-quiet-power-broker.html?_r=1&ref=world.

²⁵¹ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 297, che ricorda anche «come la Presidenza della Repubblica sia stata estremamente attiva sul piano informale, anzitutto mediante un uso ripetuto delle esternazioni»; così facendo, il Capo dello Stato avrebbe «accelera[to] una tendenza che era già iniziata nel corso della Presidenza Ciampi» (ivi, 324).

Nel novero di tali interventi rientrano le precisazioni fornite, in seguito alla lettera inviata in data 23 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio (su cui v. *supra* nt. 201) affidata al quotidiano *La Repubblica* il successivo 25 febbraio 2012 (reperibile all'URL

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/02/25/decreti-non-possono-diventare-leggi-omnibus.html?ref=search>). V. anche P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre*, cit., 2 ss.

Sulle dichiarazioni informali del Capo dello Stato v. anche D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media*, in *Giur. cost.*, 2010, 1921 ss.

²⁵² Sul ruolo del Capo dello Stato nel periodo della crisi economica v. G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 293 ss.

²⁵³ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 294.

²⁵⁴ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 296.

²⁵⁵ Prescindendo in questa sede dal ruolo che il Capo dello Stato svolge con riferimento alla presentazione dei disegni di legge, su cui v. M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari 2002, 51; G. GUIGLIA, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Torino 1991; v. anche, più risalentemente A. PREDIERI, *Appunti sul potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi*, in *Studi senesi*, LXX, 1958, 279 ss.

potrebbe rifiutare²⁵⁶ la promulgazione²⁵⁷ della legge delega o l’emanazione dei decreti delegati²⁵⁸, istituito, questo, «quasi del tutto accantonato»²⁵⁹ durante la Presidenza Napolitano²⁶⁰.

Al riguardo, infatti, come ha ricordato la Corte costituzionale²⁶¹ nella sent. n. 406/1989 anche nel caso dell’emanazione degli atti aventi forza di legge il ruolo che svolge il Capo dello Stato «è ritenuto di intensità almeno pari»²⁶² a quello previsto nel caso di promulgazione della legge²⁶³ e, per tale ragione, l’art. 14 l. n. 400/1988 ha previsto che il decreto adottato sia trasmesso al Presidente della Repubblica almeno venti giorni prima della scadenza²⁶⁴.

Ciò nonostante, il ricorso a tale prerogativa²⁶⁵ è stato piuttosto limitato, atteso che – al di là dei «tre casi, riferibili alla Presidenza Cossiga»²⁶⁶, nei quali il Capo dello Stato ha opposto dei

²⁵⁶ Come ricorda M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., 115, «la Costituzione non vincola [il potere presidenziale di rinvio] a precisi parametri».

²⁵⁷ Sui rapporti fra attività normativa e Capo dello Stato, v. G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l’emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, 67 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del Governo*, in *Quaderni cost.*, 2010, 35 ss.

Una ricostruzione del potere di rinvio è in C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 182 ss.

²⁵⁸ Come ricorda M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., 115-116, pur dipendendo molto i rinvii «dall’attivismo con cui il Capo dello Stato interpreta il suo ruolo», questi sono «solitamente connessi alla legittimità costituzionale della legge, molto spesso motivati dalla mancata copertura finanziaria, contro la previsione dell’art. 81 Cost.».

Sulla distinzione adottata in dottrina fra le ipotesi in cui il Capo dello Stato potrebbe «rifiutarsi di emanare l’atto» e quelle in cui non potrebbe «spingersi oltre il rinvio», nonché per alcune considerazioni in ordine alla distinzione fra promulgazione ed emanazione, v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 149 ss.

²⁵⁹ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 324. Per A. SPERTI, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla delega legislativa*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Brescia 2011, 140, per il «rinvio di leggi di delega [...] la linea presidenziale sin qui in generale prevalentemente seguita» è caratterizzata, specie nella prima Presidenza Napolitano da un uso «assai parco».

²⁶⁰ Sul rinvio del d.l. “milleproroghe” v. *supra* nt. 202. Su alcuni dei rinvii del Presidente Ciampi, v. C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi*, cit., 203 ss.; F. SACCO, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.*, 2004, 2152 ss.

²⁶¹ Come ricorda E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 148, in dottrina si è andata delineando anche una tesi «più estrema, che [...] vede nel silenzio del testo costituzionale un limite al potere del Presidente a meno che egli non si trovi di fronte ad ipotesi tali da configurare la possibilità di un rifiuto di emanazione», alla cui bibliografia citata si rinvia in questa sede.

²⁶² C. cost., sent. n. 406/1989, considerato in diritto § 4.

²⁶³ Con riferimento al rinvio delle leggi, v. L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, in *Dir. soc.*, 2009, 63 ss.

²⁶⁴ Per G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 202, per tale ragione «si deve ritenere che in linea generale il Presidente possa opporre al Governo vizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo e sollecitare quindi un riesame», mentre sarebbe «discussa la possibilità di un rifiuto definitivo di emanazione del decreto legislativo in tutti i casi di eccesso di delega».

²⁶⁵ Una ricostruzione dottrinarina sui possibili scenari qualora, all’esito del rinvio del Capo dello Stato, il testo rimanga invariato è in E. BALBONI, *Ordinamento giudiziario: il rinvio di Ciampi*, cit., 2005, 411-412.

²⁶⁶ Come ricorda G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 146 ss., il primo caso si è verificato in data 8 agosto 1991 e riguarda «un decreto legislativo di recepimento di alcune direttive comunitarie in materia di sicurezza in fabbrica» e il «Capo dello Stato, telefonicamente sollecitato sulla Cosa dal segretario generale aggiunto della CGIL Ottaviano del Turco, faceva sapere che non avrebbe firmato il decreto legislativo in questione in quanto “dannoso per le condizioni dei lavoratori”»; Interessante è, tuttavia, rilevare che fra le motivazioni addotte vi era quella «che non risultavano indicati i motivi per cui non erano state recepite le osservazioni formulate dalle Commissioni parlamentari». Anche il secondo caso ha ad oggetto «un decreto legislativo di recepimento di direttive comunitarie e in particolare della direttiva Cee 89/440 sulle procedure di assegnazione degli appalti pubblici» e «la mancata emanazione» si fonda, almeno formalmente, su «una pretesa violazione dell’art. 76 Cost., cocreretandosi in un eccesso di delega». Il terzo caso, riportato dalla carta stampata in data 2 novembre 1991, è «[a]ssai più delicato», perché «molti commentatori ebbero a scorgere nella mancata emanazione l’emergere di un interesse personale dello stesso Cossiga, diretto ad evitare il perseguimento di un’inchiesta scomoda quale quella condotta dal giudice Casson». La vicenda riguardava la possibilità di prorogare i poteri di alcuni magistrati italiani che stavano svolgendo indagini su questioni particolarmente delicate (fra cui Ustica, Moro, Italicus) e il Capo dello Stato «motivò il suo dissenso sotto il profilo dell’illegittimità costituzionale del decreto che, in concreto, avrebbe “mantenuto in piedi un rito parallelo a quello precedente” già “soppresso dal nuovo codice di procedurale penale”».

rilievi» – in anni più recenti vi è solo il precedente, risalente al Presidente Ciampi, che «ha eccepito profili di costituzionalità relativi al c.d. codice dell’ambiente²⁶⁷, non emanando il testo»²⁶⁸ e, per questo, «le riflessioni della dottrina»²⁶⁹ si sono concentrate sul decreto-legge. L’ipotesi in esame presenta, inoltre, l’ulteriore peculiarità data – salvo nel caso in cui il Capo dello Stato non ricorra al potere di inviare messaggi alle Camere – dalla «mancanza di pubblicità», che «impedisce di valutare la reale incidenza di questa prerogativa»²⁷⁰.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alla legge delega, atteso che non si registrano negli ultimi anni mancate promulgazioni, salvo, da un lato, il precedente relativo al rinvio della legge di conversione del d.l. n. 4/2002²⁷¹ e, dall’altro la delega al Governo in materia di lavoro (AC 1441-*quater* del 2010). Sono, queste, ipotesi che presentano peculiarità tali da differenziarle da quanto si sta sostenendo in questa sede: il primo rinvio non è stato dettato, infatti, dalla formulazione dell’atto abilitante, ma dalla previsione della proroga dei termini di una delega nella legge di conversione²⁷²; il secondo è stato giustificato invece sulla base della «configurazione marcatamente eterogenea dell’atto normativo»²⁷³, nonché «di coerenza con ulteriori principi costituzionali»²⁷⁴.

4.4. *Il controllo da parte della Corte costituzionale.*

Ancora una volta, dunque, le maggiori aspettative perché gli abusi che hanno riguardato la delega legislativa possano essere, se non proprio eliminati, quantomeno contenuti riposano sul ruolo che è in grado di svolgere la Corte costituzionale²⁷⁵. Ciò non tanto e non solo per l’incapacità del Parlamento e delle forze politiche che lo compongono di recuperare autonomamente la propria funzione caratterizzante, come risulta anche confermato dalle recenti cronache

²⁶⁷ Per E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 151-152, il rifiuto era motivato dalla mancata acquisizione del «parere del Consiglio di Stato», dalla presenza di «un parere fortemente critico della Conferenza Stato-Regioni» e dal «mancato coinvolgimento, anche solo informale delle associazioni ambientaliste».

²⁶⁸ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 202, il quale ricorda anche il caso del decreto correttivo della l. n. 675/1996, che, «pur essendo deliberato dal Consiglio dei Ministri non è mai stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* (Presidenza Ciampi)» e il «caso del tutto particolare» rappresentato dal «rifiuto del Capo dello Stato di emanare un decreto legge che conteneva un’espressa delega legislativa» risalente al 1994 (ivi, 202-203).

²⁶⁹ A. SPERTI, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla delega legislativa*, cit., 141.

²⁷⁰ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 202.

²⁷¹ Su cui v. *supra* nt. 189.

²⁷² Su cui v. *supra* nt. 70 e nt. 189.

²⁷³ V. il messaggio motivato del Presidente Napolitano, reperibile all’URL <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1820>.

²⁷⁴ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 296.

²⁷⁵ In questo senso si esprime G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, cit., 327, secondo cui «un controllo rigoroso della legittimità costituzionale della legge delega, circa la sufficiente determinatezza della delega e quindi circa l’effettivo rispetto da parte del Governo delle scelte che con essa il Parlamento ha compiuto, è dunque da auspicare».

Di diverso avviso è T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia*, cit., 104, secondo cui il «sindacato di costituzionalità» dovrebbe rappresentare una «ultima ratio», al fine di evitare «di caricare ancora una volta la sola Corte costituzionale delle soluzioni dei problemi e degli abusi di un sistema politico sempre più debole». Per tale ragione, ad avviso della studiosa, sarebbe da preferirsi che fosse il Parlamento «ad avviare una seria riflessione sulla necessità di una riforma dei regolamenti che dia attuazione piena e sostanziale alle indicazioni costituzionali».

Per F. POLITI, *Delega legislativa*, cit., 3, «l’indeterminatezza del potere delegato del governo finisce per riflettersi – e riprodursi – anche nelle decisioni della Corte costituzionale», poiché «l’ampiezza degli ambiti materiali delegati e l’assenza di vincolanti principi e criteri direttivi costituiscono una proficua premessa per una giurisprudenza “creatrice” della Corte costituzionale» (ivi, 4).

giornalistiche²⁷⁶; quanto soprattutto perché la Consulta è in grado di adottare rimedi che sono dotati di un'efficacia giuridica e non (solo) politica²⁷⁷.

Consapevoli di questo, alcuni studiosi hanno sostenuto l'opportunità di introdurre nel caso della delega legislativa la possibilità per le minoranze parlamentari di adire direttamente la Corte costituzionale²⁷⁸, proprio in virtù del fatto che «i vizi procedurali sono più difficilmente sindacabili in via incidentale [...], anche perché questi spesso sono denunciati a distanza di mesi, se non di anni, [...] dall'approvazione della legge di delega o dall'entrata in vigore del decreto legislativo»²⁷⁹. Altri studiosi hanno affermato, al contrario, che il rischio di una simile modifica delle modalità di accesso alla Consulta sarebbe rappresentato da «una eccessiva politicizzazione o esposizione politica della Corte»²⁸⁰; più in generale, poi, «un ricorso diretto di costituzionalità, nel caso di leggi che dovrebbero contenere principi e, quindi, difficilmente potrebbero di per sé produrre delle violazioni immediate della situazione di singoli cittadini» è considerato «poco utile» e a questo sarebbe da preferirsi «il ricorso da parte della Corte al potere di sollevare davanti a sé stessa la questione di legittimità costituzionale»²⁸¹.

Al di là di tali aspetti procedurali, ciò che sembra ineludibile è la necessità per la Consulta superare la «timidezza» con cui anche in anni piuttosto recenti si è occupata di questioni inerenti la delegazione²⁸², timidezza²⁸³ che appare ancor più sorprendente se comparata con la

²⁷⁶ Fra i molti casi recenti, può essere ricordato quello della legge elettorale, laddove, ad oltre sette mesi dalla declaratoria di incostituzionalità, ad opera della sent. n. 35/2017, della l. n. 52/2015 (c.d. *italicum*), ancora non si è pervenuti all'approvazione di un nuovo testo e, lo scorso giugno, la votazione alla Camera su un emendamento relativo al voto nella Regione Trentino-Alto Adige, ha fatto venir meno l'accordo raggiunto dalle principali forze politiche.

²⁷⁷ Come ricorda V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 279-280, da questo punto di vista infatti, non si può pretendere dal Parlamento un intervento finalizzato a circoscrivere il ricorso alla delega legislativa perché «quest'organo compie delle valutazioni che sono sempre [...] politiche», ma «[i]l vero presidio dei confini non può che venire dal giudice costituzionale». Nel stesso senso si esprime A.A. DEMMIG, *Replica*, cit., 297, la quale sostiene che il controllo svolto dalla Corte costituzionale sia «lo strumento più efficace».

²⁷⁸ Sulla possibilità che le Regioni sollevino la questione in via principale, v. E. LAMARQUE, *Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, I, 513 ss.

²⁷⁹ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 206, il quale comunque riconosce che ciò potrebbe determinare «un aumento, almeno potenziale, del contenzioso costituzionale».

²⁸⁰ P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. ROMBOLI, Napoli 2006, 778.

²⁸¹ A.A. DEMMIG, *Replica*, cit., 298-299.

²⁸² Più in particolare, per quanto riguarda la giurisprudenza in tema di principi e criteri direttivi v. ad esempio la sent. n. 224/1990, laddove si afferma che «i “principi e criteri direttivi” presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa “principi” a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze» (considerato in diritto, § 2).

²⁸³ Per i dati nel quadriennio 2011-2015 v. I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delegazione legislativa*, cit., 3 nt. 5, la quale si interroga anche sulle possibili ragioni di tale differenza (*ivi*, 6). Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale nella XIV e XV legislatura v. F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, cit., 93 ss., che nelle due legislature esaminate all'epoca non «intrade[va] una decisiva inversione di tendenza nella giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi». Perplexità su una possibile inversione di tendenza erano stata formulate anche da S. STAIANO, *Decreto legislativo*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, II, 948, secondo cui «[a]ttendersi [...] che un argine all'espansione della potestà legislativa del Governo, realizzata per via della delega legislativa, provenga dalla sede del giudizio di legittimità costituzionale sembra irrealistico: sarebbe come pretendere che la Corte assuma oggi – mentre l'esigenza di incrementare la normazione governativa si è fatta più pressante – una posizione ancorata alla lettera dell'art. 76 Cost., posizione che non ha mai tenuto neppure in tempi in cui aveva maggior senso richiamare una “centralità” della

giurisprudenza costituzionale²⁸⁴ in tema di decretazione d'urgenza²⁸⁵. Ed invero, sebbene tale atteggiamento può trovare giustificazione nell'ampia distanza di tempo «ne[*l*] qual[*e*] interviene il giudizio della Corte costituzionale» rispetto al «decreto legislativo [...] e, a maggior ragione, rispetto a quando la legge di delega è stata approvata»²⁸⁶, è pur sempre vero che, come accaduto con riferimento alla giurisprudenza in tema di decreto-legge, «quando la Corte ha voluto, ha dato prova di coraggiosa intraprendenza opponendosi a pratiche di normazione saldamente radicate»²⁸⁷.

Negli ultimi anni, tuttavia, l'orientamento della Consulta sembra essersi «sviluppat[o] [...] in senso restrittivo», ma solo «con esclusivo riguardo al versante del decreto legislativo delegato»²⁸⁸, mentre con riferimento alla legge di delega c'è ancora una «estrema cautela»²⁸⁹. Quanto a quest'ultima, infatti, per lungo tempo la Corte costituzionale ha ritenuto che «il suo sindacato non potrebbe investire il grado di specificazione dei principi e criteri direttivi: con il pratico effetto di tradurre l'osservanza dell'art. 76 in una *political question*, affidata alla libera valutazione delle Camere»²⁹⁰ oppure, talvolta, sostituendo la loro «eventuale carenza» con «un'interpretazione conforme che il legislatore delegato deve compiere della norma delegante al dettato costituzionale»²⁹¹. È probabilmente questa la ragione per cui il giudice delle leggi è stato estremamente parco nel sindacato sulla legge delega, la cui prima²⁹² declaratoria di

produzione legislativa parlamentare ormai non più riproposta (e forse non più riproponibile); nello stesso senso si era espressa anche E. MALFATTI, *Alcune considerazioni sul (difficile) ruolo che la Corte costituzionale assume in ordine agli sviluppi della delegazione legislativa, tra evoluzione recente e prospettive di riforma*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino 2001, II, 960, che aveva parlato di «una giurisprudenza a dir poco indulgente, ma che in termini poco eleganti potrebbe definirsi perfino lassista».

²⁸⁴ Per G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, cit., 320, dopo che per lungo tempo «[i]l sistema delle fonti primarie è stato [...] lasciato all'evoluzione dei rapporti fattuali Governo-Parlamento», il giudice delle leggi a partire dagli anni '90 «ha iniziato a svolgere un'opera [...] volta a imporre il rispetto delle norme costituzionali "sulla produzione" di atti normativi di valore legislativo».

²⁸⁵ Su cui v. *supra* § 3.4. Di una giurisprudenza «a due pesi e due misure» nei confronti del decreto-legge e della legislazione delegata parla F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 314. Con riferimento alla delegazione legislativa, infatti, la Consulta «si è dimostrata molto più tollerante e attendista rispetto alle violazioni dei limiti costituzionali» (ivi, 314) e ciò emerge anzitutto se si considera il «*self restraint*» della Corte rispetto alla legge delega (ivi, 315).

²⁸⁶ N. LUPO, *Intervento*, cit., 288-289.

²⁸⁷ A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge*, cit., 8.

²⁸⁸ Come ricorda F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 317, «il sindacato della Corte si è rivelato particolarmente attento nei confronti delle deleghe di riordino o di coordinamento di interi ambiti».

Per G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Torino 2002, 220, nel caso del decreto legislativo si riscontra una «maggiore severità», occasionata dal «rilevante aumento del ricorso al decreto legislativo registratosi negli ultimi anni» e, conseguentemente, «è il decreto che effettua ormai le scelte politicamente più rilevanti (e quindi controverse), della cui costituzionalità la Corte viene inevitabilmente chiamata a pronunciarsi»; al riguardo, per alcuni casi v. ivi, 223 ss.

²⁸⁹ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 339.

²⁹⁰ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 214. Nello stesso senso P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega*, cit., 18, secondo cui «la Corte costituzionale [...] ha peraltro dichiarato che l'osservanza di questi ultimi da parte della legge di delega è una *political question*, affidata alla libera valutazione delle Camere».

²⁹¹ I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delegazione legislativa*, cit., 10, la quale precisa altresì che diverso è l'orientamento nel caso di «deleghe di riassetto e riordino», poiché in tali ipotesi, pur confermando «la sua reticenza a giudicare della legge delega», «la Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio da parte del legislatore delegato di poteri innovati della normazione vigente» (ivi, 11).

²⁹² In realtà, in passato era anche intervenuta la sent. n. 47/1959, dove la Corte aveva dichiarato l'illegittimità della delega legislativa contenuta nell'art. 2 l. reg. Sicilia n. 14/1958 (e conseguentemente del decreto delegato n. 4/1958), «in quanto la delega non determinava i principi ed i criteri direttivi ai quali il Governo della Regione si doveva attenere» (considerato in diritto, § 4).

incostituzionalità si è avuta con la sent. n. 280/2004, che ha dichiarato²⁹³ l'illegittimità dell'art. 1, 5° e 6° comma l. n. 131/2003.

La questione²⁹⁴, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalle Regioni autonome Sardegna e Valle d'Aosta, riguardava la disciplina transitoria approntata in attesa che fossero entrati in vigore i provvedimenti contenenti i principi fondamentali sulla base delle allora nuove competenze regionali previste dalla modifica del Titolo V. Ad avviso della Consulta, dunque, dell'oggetto della delega (previsto all'interno dell'art. 1, 4° comma) si sarebbe dovuta dare «una lettura “minimale” [...] tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente»²⁹⁵. Una simile ricostruzione contrastava, tuttavia, con quanto previsto nell'art. 1, 5° e 6° comma, in adempimento dei quali il legislatore statale avrebbe dovuto svolgere «un'attività interpretativa, largamente discrezionale»²⁹⁶. Per tale ragione, le disposizioni da ultimo richiamate si ponevano «in contrasto con l'oggetto “minimale” della delega», poiché indirizzavano «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»²⁹⁷.

Un'ulteriore ipotesi di incostituzionalità della legge delega si è avuta recentemente (sent. n. 251/2016²⁹⁸), con riferimento alla l. n. 124/2015 (c.d. legge Madia²⁹⁹). Rispetto al precedente del

²⁹³ In dottrina v. M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”* (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004), in www.forumcostituzionale.it, 1 ss.; G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in www.forumcostituzionale.it, 1 ss.; F. DRAGO, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali*. (Nota a sent. n. 280/2004), in www.federalismi.it, 22/2004, 18 novembre 2004, 1 ss.; N. MACCABIANI, *I decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali come atti “senza forza di legge”? Breve nota a commento della sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 1 ss. V. anche P. MASALA, *Delegazione legislativa e attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. ROSSI, Padova 2009, 183 ss.

²⁹⁴ Un'altra recente decisione è la sent. n. 5/2014, che riguarda questioni connesse con il c.d. taglia-leggi (su cui v. *supra* § 2.2.1.) e, in particolare, l'abrogazione, in forza della legge delega n. 246/2005, di alcune norme penali contenute all'interno del d.lgs. n. 43/1948. In tale pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della disposizione delegata impugnata per «carezza della necessaria delega legislativa» (considerato in diritto, § 6.5). Al riguardo v. le considerazioni svolte da F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 319-320. Più in generale sulla sentenza v. F. PACINI, *“Abrogatio” non petita, accusatio manifesta: la Corte costituzionale interviene sulle vicende del d.lgs. n. 43 del 1948*, in www.federalismi.it, 7/2014, 1 ss.; M. SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle “zone franche” dal sindacato di legittimità nella materia penale. Nota a Corte cost., 23 gennaio 2014, n. 5, Pres. Silvestri, Red. Lattanzi*, in www.penalecontemporaneo.it, 2/2014, 242 ss.

²⁹⁵ C. cost. sent. n. 280/2004, considerato in diritto, § 3.

²⁹⁶ C. cost. sent. n. 280/2004, considerato in diritto, § 4.

²⁹⁷ C. cost. sent. n. 280/2004, considerato in diritto, § 5.

²⁹⁸ La sentenza, anche alla luce del suo oggetto, è stata ampiamente commentata in dottrina, fra cui v.: 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 www.forumcostituzionale.it, 18 gennaio 2017, 1 ss.; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra stato e regioni... e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2017, 1 ss.; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 3/2017, 1 ss.; G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, fasc. 3/2017, 18 ottobre 2017, 1 ss.; E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la Corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda camera delle Regioni*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2/2017, 1 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *Sugli effetti della legge delega dichiarata incostituzionale (e dei decreti legislativi incostituzionali)*, in *Giur. cost.*, 2016, 2244 ss.; 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 attuativi*, in *Giur. cost.*, 2016, 2236 ss.; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sentenza n. 251/2016)*, in www.rivistaaic.it, 2/2017, 31 maggio 2017, 1 ss.; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati*.

2004³⁰⁰, tuttavia, nel caso in esame la peculiarità è rappresentata dal fatto che la censura ha riguardato un limite ulteriore e non già uno dei parametri di cui all'art. 76 Cost.: più in particolare, sono state dichiarate incostituzionali per violazione del principio di leale collaborazione alcune disposizioni della legge nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi fossero attuati «previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni»³⁰¹. Ciò nonostante, la Corte non giunge a dichiarare anche l'illegittimità dei decreti delegati adottati in forza della delegazione viziata, ma si limita ad anticipare che, «[n]el caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»³⁰².

4.5. Una nuova stagione per i pareri parlamentari?

Gli spazi per recuperare il contributo parlamentare nel procedimento legislativo delegato sembrano attualmente essere rappresentati, in questo quadro, da una diversa e maggiore valorizzazione dei pareri resi dalle Commissioni.

Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2017, 1 ss.; 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. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in www.federalismi.it, 25/2016, 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in www.forumcostituzionale.it, 2 febbraio 2017, 1 ss.; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. cost.*, 2016, 2226 ss.

²⁹⁹ Sempre in ordine alla riforma c.d. Madia, va segnalato che è stata sollevata da parte della Prima Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara un'ulteriore questione di legittimità costituzionale (depositata lo scorso 16 agosto 2017) avente ad oggetto gli artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 177/2016 «nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo Forestale dello Stato e inoltre l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare», per contrasto con gli artt. 2, 3, 1° e 2° comma, 4, 76 e 77, 1° comma Cost. (cfr. ordinanza di rimessione, § 3, reperibile all'URL <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/ntuw/~edisp/wzm6hbqei7brwl53zujc4qv5gu.html>). Con particolare riferimento a quest'ultime due disposizioni, il rimettente rileva, fra l'altro, che, «in contrasto con la precedente tradizione normativa e quindi con i principi e criteri direttivi di delegazione, non è stato consentito al personale del disciolto Corpo Forestale di scegliere di transitare in altra Forza di Polizia ad ordinamento civile» (il riferimento è all'art. 8, 1° comma lett. a) l. n. 124/2015, cfr. ordinanza di rimessione, § 3.1); nel contempo si sostiene che nella legge di delega «si sono utilizzati termini del tutto generici, rimettendosi sostanzialmente all'arbitrio del Governo la determinazione dello stesso oggetto della delega, affidando al medesimo una delega "in bianco"», poiché «[l]a soppressione di un Corpo di polizia» avrebbe richiesto che «i principi e i criteri direttivi di una simile scelta si sarebbero dovuti rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque quantomeno in modo univoco, anche se implicito, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione» (ordinanza di rimessione, § 4.2). Sotto tale ultimo profilo, è anche interessante rilevare che il Tribunale amministrativo, nel motivare la propria posizione richiama il parere reso dal Comitato per la legislazione ed osserva come «la Corte Costituzionale ha già mostrato di tenere in debita considerazione i lavori preparatori e lo stesso parere del Comitato per la legislazione, nel giudizio valutativo sui criteri e principi direttivi delle leggi di delegazione» (ordinanza di rimessione, § 4.2). Il riferimento è alla sent. n. 276/2016, su cui v. *infra* nt. 330.

³⁰⁰ E anche rispetto alla sent. n. 47/1959, su cui v. *supra* nt. 292.

³⁰¹ C. cost., sent. n. 251/2016, considerato in diritto, § 4.2.1. La Consulta ha altresì precisato che, a dispetto dei precedenti in cui aveva affermato la non applicazione del «principio di leale collaborazione [...] al procedimento legislativo», nelle ipotesi in cui «il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa» (ivi, § 3).

Il riferimento pare essere anche alla sent. n. 437/2001, laddove la Corte aveva affermato che «[l]e procedure di cooperazione o di concertazione possono [...] rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» e che «il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni» non «può esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi» (considerato in diritto, § 3).

³⁰² C. cost., sent. n. 251/2016, considerato in diritto, § 9.

Al riguardo, in una prospettiva *de iure condendo*, deve osservarsi come sarebbe auspicabile «una riflessione sull'adeguatezza delle diverse forme procedurali possibili per un coinvolgimento del parlamento all'interno del processo di formazione dei decreti legislativi»³⁰³. Connesso con tale profilo è quello relativo al ruolo da riconoscersi ai pareri, dal momento che la loro attuale configurazione come obbligatori ma non vincolanti³⁰⁴ ha indotto parte della dottrina a sostenere che questi siano «inefficac[i]» e finiscano per essere «un'arma spuntata per guidare l'operato del Governo»³⁰⁵, se non proprio «un mero simulacro formale»³⁰⁶; ciò in quanto possono essere «tranquillamente disattesi dal governo»³⁰⁷ senza che sussista alcun obbligo di motivazione e «tale fenomeno non sembra giuridicamente sanzionabile»³⁰⁸, se non sul piano eminentemente politico.

Per tale ragione, sarebbe quantomeno opportuno prevedere per il Governo un obbligo di motivazione³⁰⁹ tutte le volte in cui intenda non attenersi al parere parlamentare, specie alla luce delle «forzature»³¹⁰ che caratterizzano l'adozione di importanti provvedimenti, quali il ricorso al maxiemendamento e l'apposizione della questione di fiducia³¹¹; è questa, tuttavia, una posizione che non ha ancora avuto seguito nella giurisprudenza costituzionale, la quale è ancorata su

³⁰³ N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, cit., 1040. Per P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo*, cit., 2292, «talmente è cresciuta l'importanza del parere parlamentare quale atto di co-legislazione che è possibile ipotizzare – *de iure condendo* – che un'eventuale modifica regolamentare, volta a consentire anche all'Assemblea l'esercizio della funzione consultiva su atti del Governo, potrebbe accrescere la valenza politico-istituzionale del parere parlamentare».

³⁰⁴ Nella pratica c'è stato solo un caso di parere conforme: l'art. 7 l. n. 81/1987, secondo cui: «Entro tre anni dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, il Governo della Repubblica può 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'art. 8 con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria».

Un caso in cui si era previsto originariamente un parere vincolante è stato il provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1997 (l. n. 662/1996), ma tale possibilità è poi stata esclusa nel corso dell'esame al Senato. Al riguardo v. N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, cit., 1036-1037. Una ulteriore ipotesi si è avuta nel corso della XIV legislatura e ha riguardato la riforma del sistema previdenziale, ma la «Commissione affari costituzionali del Senato» ha «evidenzia[to] gli evidenti profili di incostituzionalità di tale modulo» (cfr. P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo*, cit., 2286 e 2298-2299. Per A. DI CAPUA, E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, cit., 46, la previsione di un parere parlamentare vincolare era stata proposta «nell'iter parlamentare di approvazione della l. 118/05 sull'impresa sociale».

Anche per A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari*, cit., 60, la possibilità di un parere parlamentare vincolante «non è stata [...] sfruttata a livello pratico», in quanto «sono stat[e] quasi sempre» le «opposizioni» a cercare di prevedere una simile evenienza. Sui tentativi di previsione di un parere vincolante posti in essere da parte delle opposizioni v. P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo*, cit., 2297 ss.; N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, cit., 1037.

³⁰⁵ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 714. Di «arma purtroppo spuntata» parla anche F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 305.

³⁰⁶ F. POLITI, *Delega legislativa*, cit., 3.

³⁰⁷ F. POLITI, *Delega legislativa*, cit., 3.

³⁰⁸ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 159.

³⁰⁹ Come ricorda D. MARTIRE, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, in *www.federalismi.it*, 19 ottobre 2015, 16, un caso in cui è stato previsto un «obbligo di motivazione» è rappresentato dalla l. n. 52/2015 (Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati).

³¹⁰ F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 304.

³¹¹ È questa, come è noto, la posizione di F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Padova 2009, 178-179, secondo cui «[a]lla stessa soluzione» dell'eccesso di delega – prevista nel caso di «mancata audizione» qualora «il parere della commissione parlamentare sia previsto come obbligatorio dalla legge di delegazione» – si «deve coerentemente pervenir[e], allorché il Governo disattenda, senza in alcun modo esplicitarne le ragioni, il parere soltanto obbligatorio della commissione». Tale posizione è ritenuta «pienamente condivisibile» da F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 306, che ricorda come in talune ipotesi il Parlamento preveda l'obbligo di motivazione (cfr. art. 1, 3° comma l. n. 76/2016 in materia di unioni civili e art. 536, 3° comma, lett. b) d.lgs. 66/2010, come modificato dall'art. 4, 2° comma, lett. a) l. n. 244/2012 in tema di pianificazione dei programmi di ammortamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinanti alla difesa nazionale, ivi, 307-308).

«un'interpretazione molto meno rigorosa»³¹², sebbene nella prassi ci siano stati casi di mancata adesione da parte dell'Esecutivo alle indicazioni formulate dalle Commissioni. Il riferimento è nuovamente a quanto accaduto nell'ambito della delega sul c.d. *Jobs act*, il cui procedimento risulta caratterizzato dalla presenza di un parere³¹³ favorevole condizionato in tema di licenziamenti collettivi³¹⁴ e di un parere favorevole ma con osservazioni in tema di controlli a distanza³¹⁵ entrambi resi dalla Commissione lavoro della Camera³¹⁶, che, sebbene vertessero su «questioni molto sensibili sotto il profilo dei diritti fondamentali e delle garanzie dei lavoratori», sono stati «del tutto ignorati dal Governo»³¹⁷.

Più difficile sembra potersi spingere oltre, fino a ritenere che i pareri possano essere configurati come vincolanti³¹⁸. Ed invero, si tratta di una possibilità³¹⁹ non priva di inconvenienti³²⁰, che presenterebbe «consistenti dubbi di costituzionalità» poiché «finisce per comportare l'affidamento alla Commissione, anziché al Governo, di una parte del potere delegato, alterando in tal modo la *ratio* stessa dell'art. 76»³²¹; nel contempo, «vi sarebbe il rischio di un'elusione della

³¹² F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 309, che ricorda la sent. n. 156/1985, secondo cui «il solo fatto che il legislatore delegato non abbia dato motivazione della ragione per cui se ne è discostato, non può costituire motivo di incostituzionalità» (considerato in diritto, § 6).

³¹³ In particolare, l'art. 1, 11° comma stabiliva che «gli schemi dei decreti legislativi [...] sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari».

³¹⁴ Reso in data 17 febbraio 2015. Per la disciplina dei licenziamenti collettivi, v. F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 293 ss.; M. CERBONE, *Il nuovo assetto normativo dei licenziamenti nella l. 10 dicembre 2014, n. 183*, in AA.VV., *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, a cura di M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, in Working Papers Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D'Antona” – Collective volumes, su <http://csdle.lex.unict.it>, 3/2014, 87 ss.

³¹⁵ Reso in data 5 agosto 2015. Per la disciplina dei controlli a distanza, v. F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 297 ss.; V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., 37 ss.; A. TROJSI, *Il comma 7, lettera f), della legge delega n. 183/2014: tra costruzione del Diritto del lavoro dell'era tecnologica e liberalizzazione dei controlli a distanza sui lavoratori*, in AA.VV., *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, a cura di M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, in Working Papers Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D'Antona” – Collective volumes, su <http://csdle.lex.unict.it>, 3/2014, 117 ss.

³¹⁶ Ciò ha determinato una reazione della Presidenza della Camera, tesa a stigmatizzare l'episodio e a ricordare l'importanza del Parlamento (al riguardo v. *La Repubblica* e *Il Sole 24 ore* del 22 maggio 2015).

³¹⁷ F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare*, cit., 291-292.

Diversa è l'opinione di D. MARTIRE, *I pareri delle commissioni parlamentari*, cit., 13-14, secondo cui «il Governo ha legittimamente esercitato il suo potere», poiché «il “parere” è per definizione un atto mediante il quale un organo fornisce una “consulenza” all'organo titolare del potere di adottare l'atto».

³¹⁸ Sebbene, nella misura in cui integrano i principi e criteri direttivi formulati in termini generici, si determina la sostituzione di un parametro giuridico con uno meramente orientativo. D'altra parte, è pur vero che – come ricorda P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo*, cit., 2300 – «il parere vincolante finisce per svuotare il potere decisionale del Governo, che costituisce il perno su cui ruota la fattispecie della delega legislativa e senza il quale la delega stessa perde il proprio carattere funzionale, confondendosi con la legislazione ordinaria».

³¹⁹ Tale eventualità è stata esclusa dalla Consulta già nella sent. n. 60/1957, sia pure, tuttavia, sulla base di un esame della formulazione del testo normativo, dal momento che la Corte ha dichiarato che «l'esercizio da parte del Governo della potestà delegata [...] è stato condizionato al parere obbligatorio, sebbene non vincolante, di una commissione parlamentare emanazione diretta dell'organo legislativo» (considerato in diritto, § 3).

Analoghe osservazioni si desumono dalla successiva sent. n. 78/1957, laddove si legge che «il parere della Commissione, composta di tre senatori e di tre deputati eletti dalle rispettive Camere, è sicuramente obbligatorio, perché il Governo è autorizzato ad esercitare il potere conferito ad esso dalle leggi di delegazione “sentito il parere” della Commissione stessa; ma non si ricava da alcuna norma che tale parere sia vincolante»; ciò nonostante, ad avviso del giudice, «a quel parere» era da «riconoscersi un valore notevole», soprattutto perché era «stato espresso alla unanimità [...], potendo anche esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione» (considerato in diritto). Per altre pronunce in cui la Corte affronta la questione del ruolo da riconoscersi ai pareri v. *infra* nt. 327.

³²⁰ Su cui v. anche G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., 48.

³²¹ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 158, il quale prosegue sostenendo che «l'ammissibilità di un parere vincolante porrebbe problemi insuperabili nel caso di contrasti tra i pareri delle Commissioni dei due diversi rami del Parlamento o nel caso in cui il Governo voglia disattendere il parere proprio per adempiere ai contenuti della legge delega». Nello stesso senso si esprime M. SICLARI, *Il parlamento nel procedimento*

riserva di legge di Assemblea, prevista dall'art. 72, ult. comma, Cost., qualora il parere vincolasse il Governo a prescrizioni difformi da quelle stabilite dalla legge di delega»³²² o anche solo facesse da interprete al contenuto di quest'ultima o ad alcuni dei suoi elementi; d'altra parte, tuttavia, vi è stato già in passato chi ha sostenuto, proprio allo scopo «di dare maggior forza alle Commissioni consultive o ad alle Camere stesse», di giungere alla configurazione di «pareri obbligatori e vincolanti dai quali il Governo non si possa legittimamente discostare»³²³.

De iure condito, deve invece osservarsi come negli ultimi tempi si sia assistito, da parte del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale alla valorizzazione del contributo parlamentare che si estrinseca nell'attività consultiva resa tramite i pareri sugli schemi dei decreti delegati, mediante il loro utilizzo a fini argomentativi³²⁴.

Con riferimento al ruolo svolto dal Capo dello Stato, infatti, deve segnalarsi il precedente³²⁵, sia pure peculiare, verificatosi il 4 febbraio 2011, allorché il Presidente Napolitano «ha comunicato la sostanziale “irricevibilità”» del decreto legislativo approvato il giorno prima dal Governo, «in seguito alla mancata espressione del parere da parte della Commissione parlamentare»³²⁶. Ciò è accaduto poiché l'Esecutivo aveva adottato l'atto nonostante il parere negativo della Commissione e ciò era in contrasto con la previsione contenuta nell'art. 2, 4° comma l. n. 42/2009, secondo cui, qualora il Governo non avesse voluto «conformarsi ai pareri parlamentari», avrebbe dovuto ritrasmettere «i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende[re] comunicazioni davanti a ciascuna Camera».

legislativo delegato, in *Giur. cost.*, 1985, 827, secondo cui «sarebbe incompatibile con la lettera del nostro testo costituzionale la previsione, in una disposizione di delega, della vincolatività del parere reso al Governo da parte di Commissioni parlamentari in relazione ad uno o più schemi di decreti legislativi delegati».

³²² S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 289.

³²³ L. PALADIN, *Art. 76*, cit., 28. Nello stesso senso A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., 54, secondo cui «se nella prassi mancano esempi di leggi deleganti che impongano l'emanazione di pareri espressamente definiti come vincolanti, in astratto nulla sembrerebbe vietare persino l'ammissibilità di siffatti pareri, purché restasse fermo il principio che è il consiglio dei ministri a deliberare, sotto propria responsabilità, se adottare o meno il decreto delegato»; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., 9; R. LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano 1952, 218, secondo cui «i timori delle tristi conseguenze che potrebbero derivare da un sostanziale conferimento di potestà legislativa alla burocrazia ministeriale [...] potrebbero facilmente eliminarsi se con le singole leggi di delega si disponesse che il decreto legislativo abbia ad essere emanato previo parere (vincolante o no, a seconda dei casi), di una commissione parlamentare»; L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, Milano 1954, 103, per il quale sarebbe possibile nominare «commissioni parlamentari “ad hoc”, che potrebbero essere “consultive” o in grado di “imprimere forza obbligatoria ai loro pareri»; M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milano 1953, 75, secondo cui «le commissioni potranno essere soltanto consultive oppure avere di diritto o almeno di fatto [...] forza obbligatoria per le loro conclusioni». Più recentemente: A. RUGGERI, *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della Costituzione ed incerte opzioni di natura istituzionale*, in AA.VV., *Cinquantenario della Repubblica italiana*, a cura di S. LABRIOLA, Milano 1997, 359, per il quale, fra le possibili soluzioni per ridurre la «posizione dominante» dell'Esecutivo nella produzione delle norme giuridiche, vi sarebbe quella di «obbliga[re] – almeno per talune fattispecie tassativamente stabilite – il Governo ad attenersi al parere parlamentare, salva pur sempre l'eventualità del mancato esercizio della funzione delegata, in ossequio dell'autonomia costituzionale dell'organo». La stessa decisione è in F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 179.

³²⁴ Di «parere [...] utilizzato dal giudice – sia da quello costituzionale che da quello amministrativo o ordinario – come spia, come sintomo rivelatore di un eventuale vizio dell'atto sottoposto a sindacato» parla N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo*, cit., 729.

³²⁵ Per il rifiuto di adottare il c.d. codice dell'ambiente v. *supra* § 4.3.

³²⁶ L. NANNIPIERI, *I pareri delle Commissioni*, cit., 135. V. anche R. DICKMANN, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in www.federalismi.it, 5/2011, 9 marzo 2011, 1 ss.; E. GRIGLIO, *Il controverso iter parlamentare del decreto sul federalismo municipale*, in www.nelmerito.com, 25 febbraio 2011.

Analoghe considerazioni possono trarsi dall'esame di alcune recenti pronunce della Consulta³²⁷. In questa sede, può essere richiamata³²⁸, anzitutto, la sent. n. 250/2016, la cui questione era stata sollevata dal Collegio arbitrale di Roma, il quale sosteneva che l'art. 241, 5° comma del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006), redatto in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, fosse in contrasto, tra il resto, con l'art. 76 Cost. Al riguardo, la pronuncia in rassegna si rivela interessante per le considerazioni che il giudice costituzionale formula con riferimento al parere parlamentare³²⁹: nonostante questo venga qualificato come «non vincolante» e non in grado di «esprime[re] interpretazioni autentiche della legge di delega», infatti, si sostiene che sia «pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa»³³⁰.

Il medesimo segno reca la sent. n. 104/2017, la cui questione, sollevata dal Tar del Lazio, riguardava la delega con cui l'Esecutivo era stato abilitato ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma del sistema universitario. Ai fini che qui interessano, deve osservarsi che la Corte costituzionale utilizza come canone ermeneutico il parere³³¹ reso dalla Commissione istruzione pubblica e beni culturali del Senato, che aveva osservato come non fosse «stata data piena attuazione al principio di delega contenuto nell'art. 5, comma 4, lettera f), della legge n. 240 del 2010»³³², poiché il Governo si era limitato «a riportare testualmente i suggerimenti enunciati a titolo meramente esemplificativo nel parere della VII Commissione del Senato»³³³.

³²⁷ Su cui v. le considerazioni di P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo*, cit., 2304 ss., il quale ritiene difficile poter configurare «la figura dell'eccesso di delega» e che «la tesi inerente al sindacato di ragionevolezza [...] potrebbe presentare taluni profili di criticità» (ivi, 2304 e 2305).

Per il caso della disposizione delegata «adottata in carenza assoluta di potere» v. D. NOCILLA, *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa*, cit., 3760 ss.

³²⁸ La possibilità di riconoscere una valenza interpretativa ai pareri parlamentari non rappresenta, tuttavia, una novità, dal momento che era già stata esaminata dalla Consulta in alcune pronunce intervenute negli anni '80 e '90 (per due decisioni più risalenti, v. *supra* nt. 319). Ed invero, nella sent. n. 173/1981 il giudice costituzionale aveva dichiarato che «il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante [...], ma non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega» (considerato in diritto, § 10). Diversa è invece la posizione assunta nella successiva sent. n. 57/1982, laddove la presenza del parere della Commissione viene valutata quale elemento di «confort[o]» della legge delega, poiché reso «da un organo [...] particolarmente idoneo per sua natura a ricostruire la volontà del legislatore delegante» (considerato in diritto, § 6). A cercare di mettere ordine fra queste due decisioni che sembrano andare in direzioni differenti, è stata la sent. n. 531/1995, nella quale si ribadisce che «il parere (in sede di attuazione della delega) delle Commissioni parlamentari, [...] non solo non è vincolante, ma non può nemmeno esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega»; ciò nonostante, la Corte non sembra del tutto prescindere dall'atto parlamentare, poiché, dal recepimento nel testo definito del decreto di alcune indicazioni fornite dalla Commissione, ne desume che «la disposizione impugnata costituisce un coerente sviluppo della ratio del legislatore delegante» (considerato in diritto, § 3). Analogo utilizzo del parere sembra essere fatto anche dalla successiva sent. n. 456/1998, in cui la Consulta, nel pervenire alla propria decisione, fa riferimento anche alla circostanza che «in sede di esame da parte delle commissioni parlamentari competenti dello schema di decreto legislativo» non era emerso «alcuno scostamento delle previsioni sanzionatorie del decreto rispetto ai criteri della delega: anzi, il relatore, il cui schema di parere fu approvato dalla commissione del Senato» (considerato in diritto, § 3).

³²⁹ Nel caso concreto, in particolare, le Commissioni parlamentari riunite II e VIII della Camera dei deputati avevano sollevato «[a]gomentate obiezioni sul potere del legislatore delegato» di introdurre la disposizione impugnata, evidenziando il suo «possibile difetto di delega» (considerato in diritto, § 5.2.3.).

³³⁰ Corte cost., sent. n. 250/2016, considerato in diritto, § 5.2.3.

³³¹ Anche nella sent. n. 276/2016, avente ad oggetto alcune disposizioni del d.lgs. n. 235/2012 (c.d. legge Severino), la Corte costituzionale, pur non accogliendo la questione, ha preso in esame i lavori preparatori e, in particolare, il parere reso dal Comitato per la legislazione, come invocato dai rimettenti. In dottrina, per un commento di tale pronuncia v. S. BISSARO, *La Corte costituzionale alle prese con la giurisprudenza della Corte edu: una prova difficile (e forse neppure necessitata) in materia di incandidabilità*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2017, 31 maggio 2017, 1 ss.; G. MENEGUS, *La sospensione di diritto ex "legge Severino" supera ancora una volta il vaglio della corte. Nota a margine della sent. n. 276/2016*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2017, 19 maggio 2017, 1 ss.; G. RIVOSECCHI, «Legge Severino», *atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione dalle cariche politiche locali*, in *Giur. cost.*, 2385 ss.

³³² Corte cost., sent. n. 104/2017, considerato in diritto, § 4.1.1.

³³³ *Ibidem*, considerato in diritto, § 4.1.2.

Profili di novità offre anche la successiva sent. n. 127/2017, avente ad oggetto la delega legislativa che aveva abilitato il Governo ad operare la depenalizzazione di alcune fattispecie criminose. Pur dichiarando non fondate le questioni sollevate, infatti, la Corte in un inciso della parte motiva fa espresso riferimento al parere reso dalla Commissione parlamentare competente, la quale aveva ritenuto che la scelta poi fatta dall'Esecutivo «rientrasse nell'ambito delle possibili scelte del legislatore delegato»³³⁴. Sebbene il giudice delle leggi precisi che l'attività consultiva della Commissione non possa considerarsi «vincolante», afferma tuttavia che la stessa è «pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa»³³⁵. Si tratta dunque del riconoscimento di un valore ermeneutico, che potrebbe rappresentare una delle possibili soluzioni per riqualificare l'attività parlamentare.

Questa maggiore attenzione che sia il Capo dello Stato che la Corte costituzionale stanno rivolgendo nei confronti dei pareri induce, in conclusione, ad interrogarsi se non sia proprio la collaborazione fra questi due organi e il Parlamento a poter rappresentare un argine nei confronti degli abusi che hanno riguardato la delega legislativa negli ultimi decenni. Ed invero, se come si è già avuto modo di osservare³³⁶, Parlamento, Presidente della Repubblica e Consulta singolarmente considerati non sembrano essere in grado di contrapporsi alla posizione dominante ormai assunta dal Governo nell'ambito del procedimento legislativo delegato, diverse sono le considerazioni a cui pare di potersi giungere nel caso di una loro cooperazione. Più in particolare, infatti, l'organo rappresentativo potrebbe valutare in sede di parere con maggior rigore la corrispondenza fra gli schemi di decreto e la legge di delega e il risultato di tale attività potrebbe essere utilizzato, poi, da parte del Capo dello Stato in sede di emanazione, oltre che dal giudice delle leggi in occasione dell'eventuale giudizio di costituzionalità. In tal modo si potrebbe giungere, in definitiva, ad un utilizzo del parere non più a fini meramente «politici», ma, in un certo senso, «giurisdizionali».

³³⁴ Corte cost., sent. n. 127/2017, considerato in diritto, § 4.4.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ V. *supra* § 4.1, § 4.2, § 4.3, § 4.4.