

SETTIMO SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
21 SETTEMBRE 2018

ATTI CON FORZA DI LEGGE E GOVERNO DELL'ECONOMIA¹

NICOLÒ SCARPELLINI

SOMMARIO: 1. Legge formale e parlamentarismo: da corrispondenza consolidata a legame in crisi. In particolare, nella definizione degli indirizzi di politica economica – 2. L'insistente legame tra decretazione di necessità e d'urgenza e normazione di carattere economico (in specie, nell'età maggioritaria) – 3. Legislazione delegata, economia e finanza pubblica: un'incidenza mediata, attraverso riforme di tipo ordinamentale

1. Legge formale e parlamentarismo: da corrispondenza consolidata a legame in crisi. In particolare, nella definizione degli indirizzi di politica economica

Storicamente, l'istituto della rappresentanza individua l'elemento di congiunzione tra democrazia e istituzioni parlamentari. Così, l'atto tipicamente volto all'espressione della volontà parlamentare – la legge – diventa strumento di attuazione dello stesso principio di rappresentanza², costituendo indiretta estrinsecazione della volontà popolare³.

Tra le funzioni delle assemblee rappresentative nello Stato moderno, in effetti, è la funzione legislativa a ritenersi tradizionalmente «propria» delle istituzioni parlamentari. La proclamazione della

¹ Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

² Sostiene che la rappresentanza partecipi alla «sostanza» stessa del «parlamentarismo», integrandone la «prestazione sistemica», M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, p. 5: «a fronte dell'impossibilità di un fruttuoso confronto im-mediatto» tra «interessi» e «identità sociali», la rappresentanza consente di individuare nel «solo» Parlamento il «punto di saldatura» tra «interesse generale» e «posizioni individuali».

³ Cfr. R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel «ruolo» degli atti aventi forza di legge*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 177.

sovranità popolare e, prima ancora, nazionale conducevano difatti all'attribuzione del potere legislativo, quello nel quale la sovranità più compiutamente si esprime, alle Assemblee rappresentative del popolo⁴. Ed è all'altezza di tale ordine di considerazioni che può rintracciarsi il fondamento della stessa disposizione della Costituzione repubblicana, l'art. 70, che laconicamente prescrive che la «funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»⁵.

L'orientamento secondo cui la disposizione richiamata dev'essere ricondotta alla tradizione d'origine liberale, «in nome della quale» alla Costituzione compete l'individuazione «in forma espressa» degli «organi titolari» dei poteri dello Stato⁶, dunque appare aderente alla realtà storica dei lavori dell'Assemblea costituente.

Ciò, tuttavia, non esclude una valorizzazione della previsione costituzionale che ascrive alle Camere l'esercizio congiunto del potere legislativo. Anche perché, sebbene la formulazione testuale, *ex art. 70*, di per sé non permetta di definire compiutamente i contenuti sostanziali dell'attività del legislatore⁷, l'esatta portata dell'attribuzione della funzione legislativa alle Camere può determinarsi anche correlando la stessa disposizione con altre previsioni costituzionali. E, in specie, con gli articoli 76 e 77.

L'accoglimento nel testo costituzionale di una disciplina degli atti governativi con forza di legge chiaramente aspirava a perimetrarne il ricorso e limitarne gli abusi, riconducendo, attraverso le leggi di delegazione e di conversione, legislazione delegata e decretazione di necessità e d'urgenza alla responsabilità del Parlamento: dunque, assumendo un'ottica aderente al dettato costituzionale (e rispondente all'*intentio* del Costituente), il carattere degli atti con forza di legge, «regolarizzati a livello costituzionale», si intese come «strumentale» rispetto all'attività legislativa delle Camere⁸.

La distribuzione costituzionale della funzione normativa e, specialmente, la sua ripartizione tra gli organi dello Stato si associano strettamente alla «distribuzione tra i medesimi organi di quella funzione di indirizzo politico» che «costituisce elemento fondamentale nella tipologia delle forme di governo»⁹. Così, la soluzione accolta dalla Carta circa la ripartizione della potestà di normazione primaria riflette il modello di regime di governo parlamentare che caratterizzò l'elaborazione del testo costituzionale e che, nelle intenzioni del Costituente, avrebbe dovuto informare le successive vicende repubblicane.

⁴ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento - II. Diritto costituzionale, Principi generali e funzioni*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 782; l'A. aggiunge che se «anche, finché [lo Stato moderno] conservò la forma monarchica, il sovrano era parte del potere legislativo [...] non vi è dubbio che il rilievo politico della sanzione regia andò ovunque gradualmente scemando, fino a ridursi, di regola almeno, in limiti trascurabili».

⁵ Cfr. N. LUPO, *Art. 70*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, UTET, 2006, p. 1335 (in particolare, *nota n. 2*), 1336, che rileva come il testo della disposizione costituzionale *de qua* rievoca parte dei contenuti dell'art. 3, Statuto albertino, e che l'approvazione della disposizione veicolata nell'art. 70 abbia avuto luogo «pressoché» senza discussione.

⁶ N. LUPO, *Art. 70, cit.*, p. 1337.

⁷ In tal senso, già A. A. CERVATI, *Art. 70*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1985, p. 1 s.; cfr. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 302 s., F. MODUGNO, *Legge in generale*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 888.

⁸ E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 116 s.; più di recente, cfr. M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, *cit.*, p. 1487, G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi, cit.*, p. 71 s.; v., altresì, Corte cost., n. 3/1957 e, in tempi più vicini, n. 171/2007, dove si afferma il «carattere derogatorio» delle disposizioni, *ex* articoli 76 e 77, «rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie» dell'ordinamento (*Cons. dir.*, § 3).

⁹ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, CEDAM, 1989, p. 6.

Lo si riscontra se si considerano i peculiari atti assoggettati a riserva di legge formale, in considerazione dell'attività parlamentare di indirizzo politico e di controllo sull'attività del Governo sottesa ai medesimi¹⁰.

Tra essi, tradizionale rilevanza assumono le leggi di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo¹¹, originariamente menzionate all'art. 81, co. primo, Cost., e, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, dal comma quarto del medesimo articolo.

Anche prescindendo dalla revisione costituzionale richiamata¹² e dai conseguenti aggiornamenti a proposito della natura, in particolare, della legge di bilancio¹³, ciò che tutt'oggi emerge è la perdurante disposizione di quest'ultima ad assumere i connotati di «atto di organizzazione» dell'attività di programmazione economica e finanziaria dello Stato, di «appropriazione, da parte delle Camere, del piano di gestione finanziaria presentato dal Governo»¹⁴.

La Costituzione, certamente, non autorizza a ricavare divieti di sorta alla predisposizione di misure destinate a incidere sulla dimensione economica attraverso atti con forza di legge. Tuttavia, dall'inevitabile approvazione con legge delle Camere del bilancio può trarsi l'attestazione dell'immanente connessione che sussiste tra regime parlamentare, decisioni di politica economica e deliberazione legislativa delle Assemblee rappresentative.

E, d'altro canto, là dove la Costituzione considera «necessario» un governo pubblico dell'economia (art. 41, co. terzo) è alla «legge» che attribuisce l'individuazione delle essenziali scelte di programma. Tanto da consentire ricostruzioni in base alle quali, «prima che [a]gli atti normativi del Governo» ad essa equiparati, è alla «legge parlamentare» che la disposizione costituzionale si riferisce¹⁵ – pur senza configurare, nel caso di specie, alcuna riserva di legge formale.

Indubbiamente, il modello che poggiava sulla «sostanziale coincidenza» tra i «concetti di Stato e legge», sembrando evocare una «altrettanto sostanziale sovrapposizione» tra «Stato (legislativo) e parlamentarismo», da tempo versa in difficoltà. Tanto da mettere in dubbio il «tradizionale assunto»

¹⁰ Cfr. R. GUASTINI, *Legge (riserva di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, UTET, 1994, p. 172 s.

¹¹ Sostiene S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, p. 207 s., che l'affermazione per cui «[le] Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo» (così, l'originario comma primo dell'art. 81) «compensava i risultati di un'evoluzione, le cui tappe successive segnano i mutamenti intervenuti nel tempo nel contesto delle relazioni fra i poteri dello Stato».

¹² Ad avviso di C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 166, la sostanziale permanenza nel testo costituzionale delle disposizioni ora recate dall'art. 81, commi quarto e quinto, su un «piano generale», vale comunque a convalidare l'originaria «distribuzione» costituzionale delle «competenze» tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica, da un lato, e, dall'altro, il Governo.

¹³ A differenza di altre modifiche apportate all'art. 81, si è ritenuta una «modifica sostanziale» (cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Oss. fonti*, 2012, 2, p. 7 s.) l'estensione alla legge di bilancio dell'«obbligo» di «copertura» dei «nuovi o maggiori oneri» da essa previsti (odierno art. 81, co. terzo). Ed è strettamente correlata all'inveramento del principio dell'equilibrio di bilancio l'attribuzione alla «legge annuale di approvazione del bilancio» di previsione di quel «carattere sostanziale» che, nel passato, aveva originato un «nodo interpretativo» alla base di «noti dibattiti teorici». Così, dall'«applicazione» della nuova disciplina costituzionale viene meno l'accompagnamento della «componente tendenziale» della manovra economica (la legge di bilancio) da parte di una «componente innovativa» (la legge sostanziale in abbinamento), ora «unifica[te]» in un «unico testo» (la legge di bilancio), «soggetto» ai principi espressi dal vigente art. 81 (cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 167).

¹⁴ Le espressioni sono, rispettivamente, di S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., p. 219, e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, cit., p. 806.

¹⁵ Così, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 382, 383, che riconosce la «natura democratica» della «programmazione disegnata dall'art. 41», co. terzo, della Legge fondamentale.

per cui «tratto caratteristico della forma di governo parlamentare sarebbe la necessaria correlazione» tra «sovranità popolare» e «produzione del diritto» nella «forma» della «legge»¹⁶.

E se, in genere, il ricorrente esercizio di poteri di normazione primaria da parte dell'esecutivo si reputa circostanza ormai consolidata¹⁷, lo stesso riveste significati peculiari quando, direttamente (nel caso di ricorso al decreto-legge) o trasversalmente (nell'ipotesi di legislazione delegata), si sostituisce alla legge parlamentare a fini di indirizzo e disciplina della dimensione economica.

2. L'insistente legame tra decretazione di necessità e d'urgenza e normazione di carattere economico (in specie, nell'età maggioritaria)

Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, la Seconda Sottocommissione decise di soprassedere rispetto all'opportunità di disciplinare la decretazione d'urgenza, secondo la condivisa tendenza a valorizzare appieno la sede costituzionalmente deputata a concretizzare il principio di rappresentanza politica¹⁸. Eppure, più di un intervento svolto nella sede decentrata formulò un'espressa riserva per consentire al *plenum* di ritornare almeno sulla convenienza di legittimare il Governo ad adottare quei decreti in materia fiscale e tributaria che, emanati senza preavviso, si fossero rivelati imprescindibili a evitare fenomeni di evasione o accaparramenti¹⁹. In tal modo, i costituenti posero una riserva destinata a fare riconsiderare l'intera questione e, infine, ad accogliere nel testo costituzionale la disciplina recata dall'art. 77.

Da tempo, si è riscontrato²⁰ che la «rilevanza politica» della decretazione di necessità e d'urgenza ha assunto un'evidenza tale che «nessun genere di normativa e nessun settore dell'ordinamento giuridico» possono «considerarsi esorbitanti» dalla sua portata (nel corso della storia repubblicana, in effetti, le tipologie di decreti-legge sono incorse in classificazioni vieppiù complesse).

Eppure, in linea con le attese del Costituente, fin dalle prime legislature repubblicane il decreto-legge dimostra un'attitudine peculiare a recare «provvedimenti di natura finanziaria»²¹. Tanto da far

¹⁶ R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel «ruolo» degli atti aventi forza di legge*, cit., p. 156; cfr. P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Oss. fonti*, 2010, 1, p. 3.

¹⁷ Nel contesto di un «mutamento» dei complessivi «assetto interni della forma di governo, sia nei rapporti tra Governo e Parlamento, sia» nei rapporti «tra Presidente del Consiglio e Ministri»: cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, Relazione al Seminario *Gli organi costituzionali a 70 anni dall'entrata in vigore della Carta*, Corte costituzionale - Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Roma, Palazzo della Consulta, 19 gennaio 2018, in *Rivista AIC*, 2018, 3, p. 34.

¹⁸ Cfr. A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 74.

¹⁹ Si rinvia ad *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, seduta del 21 settembre 1946, p. 256 s.

²⁰ Cfr. L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, cit., p. 59; cfr., anche, le considerazioni svolte da C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 834, 835.

²¹ In realtà, in linea con gli auspici dell'Assemblea costituente, nel corso delle primissime legislature repubblicane si può riscontrare la «netta prevalenza» del ricorso alla legge ordinaria, rispetto agli atti governativi con forza di legge: cfr. G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, cit., p. 72. D'altra parte, il «clima politico» – in concomitanza con la redazione della Costituzione e negli anni seguenti – era permeato da una «diffusa diffidenza» verso il riconoscimento in capo al Governo della funzione di *dominus* del procedimento legislativo, corroborata dalla «opzione a favore di una legge elettorale puramente proporzionale», implicante la pluralità dei partiti con rappresentanza parlamentare e la necessità di «governi di coalizione»: così, si rivelò il Parlamento il «luogo» più adatto al conseguimento di una «sintesi» tra le istanze delle diverse forze parlamentari nella «definizione delle specifiche soluzioni di governo» (cfr. R. PERNA, *Tempi della*

apparire persino fisiologico che le primissime avvisaglie di elusione dei limiti costituzionali all'approvazione di provvedimenti d'urgenza, e di forzature procedimentali in sede di conversione, emergano dalle cronache concernenti decreti-legge adottati per fronteggiare situazioni di crisi economica²².

In effetti, come porranno in luce le vicende politico-istituzionali dell'ultimo decennio, sembra evidente o – com'è stato sostenuto²³ – persino «ontologica» la connessione tra decretazione d'urgenza e «tentativo di risposta», da parte dei pubblici poteri, «allo stato emergenziale» in cui possono versare i «conti pubblici» e la «situazione economica generale». Tuttavia, l'emersione di quella connessione appare ben più risalente, come anche la spiccata attitudine del decreto-legge a provvedere, in genere, a mezzo di misure incidenti sull'economia e la finanza pubblica: così, appare utile indagare se le torsioni rispetto al disegno costituzionale²⁴ e le forzature alle quali in precedenza si accennava siano diventate ormai una costante e, nel caso, con quali implicazioni.

Dunque, il ricorso alla decretazione d'urgenza a fini di gestione della politica economica affonda «radici antiche» nella storia repubblicana. Eppure, si è anche rilevato come tale «prassi», in realtà, si sviluppi lungo una «precisa linea evolutiva»²⁵. In una prima fase, l'adozione di decreti-legge in materia economica è «sporadica» e, comunque, «spesso» connessa alla «eccezionali[tà]» del contesto in cui si perfeziona l'introduzione della disciplina²⁶.

D'altra parte, il decreto-legge rapidamente si è adattato a ordinario «strumento di rafforzamento del ruolo del Governo» in Parlamento. Attraverso di esso, quindi, l'esecutivo quantomeno tentava di riappropriarsi dell'attività di «gestione dei contenuti del procedimento legislativo» (soprattutto, dopo l'adozione dei regolamenti parlamentari del 1971)²⁷.

Di pari passo con tale adattamento, aumentano i casi di ricorso al decreto-legge «per fronteggiare le ricorrenti situazioni di crisi economica». Il Governo, allora, «più volte» adotta decreti-legge recanti «le più diverse misure [...] più d'una delle quali si aggiunge[va] alle altre perché funzionalmente e materialmente connessa, anche se il presupposto giustificativo della crisi si risolve[va] per esse in un puro pretesto»²⁸.

decisione e abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria, in *Quad. cost.*, 2010, 1, p. 61 s.).

²² Celebre è il caso del decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621 («Provvedimenti per il riequilibrio dell'attuale situazione congiunturale con particolare riguardo alla finanza pubblica e alla produzione») – circa il quale v. F. CAZZOLA, G. PRIULLA, *Il «decretone» economico di Colombo*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 77 s. –, tra i primi decreti-legge *omnibus* e, inoltre, soggetti a reiterazione: cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, *cit.*, p. 1510.

²³ Da B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 54.

²⁴ Avendo riguardo alla decretazione d'urgenza in generale, già a metà degli anni '70 dello scorso secolo si riscontrava una trasformazione in atto. Si denunciava, in specie, come il decreto-legge, da strumento straordinario nella disponibilità del Governo e predisposto a fronteggiare circostanze del tutto eccezionali, si fosse adattato all'inquadramento che ne enfatizza, invece, la sostanziale natura di «disegno di legge governativo», «rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto» che è funzionale a consentirne «l'immediata operatività» e ad imporne un «rapido» iter parlamentare: cfr. A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, *cit.*, p. XX.

²⁵ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, *cit.*, p. 32.

²⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente, On. Lino Duilio, 2010, p. 43 s.

²⁷ Cfr. la ricostruzione di R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, *cit.*, p. 61 s.

²⁸ Così, L. PALADIN, *Art. 77*, *cit.*, p. 60.

È solo nella Legislatura XIV che si assiste a una svolta²⁹: quest'ultima può farsi coincidere con la presentazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 («Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici»), che rappresenta il primo provvedimento, *ex art. 77*, commi secondo e terzo, Cost., formalmente collegato al disegno di legge di finanza pubblica³⁰. Il decreto n. 269 segna l'avvio di una prassi innovativa, che si consolida negli anni successivi. Quando, in aggiunta, si intensificano i casi di decreto-legge in materia economica e finanziaria adottati al di fuori del tradizionale ciclo di programmazione del bilancio.

Com'è stato rilevato, tuttavia, in quella fase – che si caratterizza pur sempre per l'«intarsio» tra legislazione ordinaria e decretazione d'urgenza – il processo di valutazione, programmazione e decisione di politica economica rimane in gran parte concentrato, almeno formalmente, nella sessione parlamentare di bilancio³¹.

La tendenza è stravolta nel corso della Legislatura XVI, a decorrere dall'adozione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 («Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»). Il decreto-legge n. 112 infatti anticipa, pressoché integralmente, la manovra di finanza pubblica di quell'anno. Ad esso seguirà, negli anni a venire, l'ulteriore dislocazione dei contenuti propri della manovra in provvedimenti d'urgenza; nonché la «prolifera[zione]» di decreti-legge in materia economica e finanziaria che si affiancano alla manovra economica pur non essendo formalmente collegati alla stessa³².

Le vicende da ultimo richiamate, d'altra parte, si sovrappongono all'evoluzione della crisi economica che origina nel 2008, rispetto alla quale il decreto-legge si afferma come «principale strumento di “reazione”»: non può reputarsi casuale³³, dunque, che nello scorcio temporale in cui gli interventi normativi sono stati «pressoché univocamente orientati al contenimento degli effetti della crisi e al rilancio dell'economia» (perlopiù in corrispondenza della permanenza in carica del governo a guida di Mario Monti e all'inizio della Legislatura XVII) «la massima parte delle misure» siano state «adottate proprio nella veste del decreto-legge»³⁴. È significativo appare che, dalla seconda parte della Legislatura XVII, la tendenza governativa a ricorrere al decreto-legge si sia in parte ridimensionata, rispetto al periodo precedente³⁵ (verosimilmente anche a motivo delle note sentenze costituzionali n. 22/2012 e 32/2014).

²⁹ Si rinvia a CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, cit., p. 43 s.

³⁰ Per l'attuale disciplina dei «collegati», v. gli articoli 7, co. 2, lett. f), e 10, co. 6, legge n. 196/2009 (anche rispetto al legame tra «collegati» e DEF); per il regime procedurale, v. l'art. 123 *bis*, reg. Cam., e l'art. 126*bis*, reg. Sen.

³¹ Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 33: di «intarsio» tra legge ordinaria e decretazione d'urgenza parlano, in particolare, P. GAMBALE, D. PERROTTA, *Procedure di bilancio e forma di governo: brevi notazioni a margine di un decreto-legge “particolare”*, in *amministrazioneincammino.it*, 27 febbraio 2004.

³² CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, cit., p. 44.

³³ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., p. 54, 59, che rilevano il «vero e proprio salto di qualità» che, in quella fase, caratterizza il decreto-legge, strumento utilizzato sia «per il consolidamento di meccanismi di sistematica revisione della spesa pubblica», sia «per la realizzazione di interventi di amplissimo respiro e di sostanziale riforma dell'ordinamento» (*ibidem*, p. 88 s.).

³⁴ Sui condizionamenti riconducibili alla «grave situazione di crisi economica e finanziaria» e alla stessa «partecipazione» nazionale al processo di integrazione europea, v. L. CASALE, *Decreti-legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, in *Oss. fonti*, 2016, 3, p. 3: quest'ultima, soprattutto in corrispondenza dello stadio più violento della recessione, è apparsa tale da riverberarsi sull'assetto interno delle fonti del diritto e, in particolare, delle «fonti» di regolazione dei «processi di bilancio e di programmazione» economica e finanziaria.

³⁵ Cfr. I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la ‘sua’ maggioranza*, in *Oss. fonti*, 3, 2016, p. 16.

Le ultime considerazioni, tuttavia, non celano come l'«incremento abnorme» del ricorso al decreto-legge – lo si era riferito – abbia origini ben più lontane, come, d'altro canto, l'adozione dei provvedimenti provvisori con forza di legge in «materie rilevanti come quelle economiche»³⁶. Al contempo, rimane come la tendenza a veicolare nella decretazione d'urgenza misure variamente destinate a integrare decisioni di politica economica non riduca la distanza tra la disciplina costituzionale e la sua applicazione. Semmai, tale tendenza si rivela strumentale ad accentuarla.

Sotto tale profilo, la dettatura di disposizioni e misure in «materia» di «manovra economica» in decreti d'urgenza determina il rovesciamento dell'«impostazione ordinamentale» che la stessa Costituzione delinea. Infatti, il Governo fa «precedere a ogni valutazione parlamentare» la definizione e l'attuazione degli indirizzi di politica economica, «imponendo» alle Camere l'esame di «provvedimenti già in vigore» e producendo un'«alterazione» *de facto* della stessa «disciplina della sessione di bilancio»³⁷.

Negli ultimi anni, il fenomeno richiamato sembra anche aver contribuito a «incrinare» l'«equilibrio tra i poteri». Soprattutto, se si considera come di frequente l'adozione di tali decreti-legge sia avvenuta in «assenza» di un'attenta individuazione dei «requisiti di straordinaria necessità e urgenza» che legittimano all'adozione dell'atto: diversamente³⁸, si tende «genericamente» a «riferir[rli]» alla mera «incomben[za della] crisi» economica e finanziaria (o, di recente, all'altrettanto complesso obiettivo d'incoraggiare il rilancio dell'economia).

Spiccano poi le «dimensioni» di quei decreti-legge che, recanti manovre di tipo economico-finanziario, sono regolarmente ricondotti alla categoria dei decreti *omnibus*. Originariamente eterogenei³⁹, tali decreti (in antitesi con la disciplina, *ex art.* 15, co. 3, l. 23 agosto 1988, n. 400), sono sottoponibili a stento al controllo del rispetto dei presupposti costituzionali di adozione dell'atto – sia nella sede dell'emanazione, sia in quella parlamentare di conversione. Un controllo diviene così percorribile soltanto *ex post*, nell'incerta eventualità che sia proposta questione di legittimità costituzionale.

È in parte connesso con la problematica appena indicata il contorcimento impresso al procedimento parlamentare di conversione, che, notoriamente esposto a criticità, pare ancor più sofferente quando all'attenzione delle Camere insistono decreti-legge di manovra. In primo luogo, poiché si tratta di provvedimenti estremamente eterogenei e talvolta contenenti disposizioni – anche di carat-

³⁶ L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento*, in ID. (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., p. 17 s.

³⁷ Le espressioni sono tratte dall'intervento del deputato Pier Paolo Baretta, in occasione della presentazione in Parlamento del decreto-legge n. 112/2008: cfr. in Camera dei deputati, V e VI Commissione, *resoc. sommario*, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 1° luglio 2008, p. 32.

³⁸ Come rileva C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 23 s. (che si riferisce soprattutto al decreto-legge n. 112: la ricostruzione sembra potersi estendere alla pluralità dei provvedimenti d'urgenza adottati negli anni a venire. D'altra parte, la stessa A. riconosce nell'«urgenza dovuta alla crisi», «proprio a partire dal 2008, il *leitmotiv* della produzione normativa in materia economica»).

³⁹ Le ricostruzioni della Corte costituzionale circa il requisito della «omogeneità» non sono del tutto sovrapponibili. Ad ogni modo, è risaputo come sia il medesimo Giudice costituzionale (sent. n. 171/2007 e 128/2008) a valersi di tale requisito all'atto delle prime celebri dichiarazioni d'illegittimità costituzionale di disposizioni recate da decreti-legge per l'«evidente mancanza» del presupposto – il caso straordinario di necessità e d'urgenza – che ne dovrebbe, invece, giustificare l'adozione. Circa la precedente giurisprudenza costituzionale, che confutava la legittimazione della Corte ad accertare la sussistenza dei presupposti costituzionali e affermava la natura sanante della legge di conversione rispetto ai vizi del decreto, cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1519; invece, sull'opportunità di estendere lo scrutinio di costituzionalità al controllo del difetto dei requisiti, *ex art.* 77, co. secondo, v., già, M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità e urgenza» dei decreti legge*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1455 s.

tere ordinamentale – trasversali a un’ampia serie di settori: così, di frequente accade che risultino compromessi il buon esito dell’istruttoria legislativa nelle sedi decentrate e, in definitiva, l’essenza del precetto, *ex art. 72, co. primo, Cost.* Infatti, «le commissioni ordinariamente competenti per materia» assistono a ripetizione alla «espropria[zione]» *de facto* del relativo «ruolo referente», che si riduce alla «mera formulazione», in sede consultiva, del parere normalmente destinato alla Commissione Bilancio (o Finanze). Ed ancor più preoccupante appare la correlata «gerarchizzazione alle necessità finanziarie» degli «interessi» e delle «finalità» delle «differenti» partizioni dell’«ordinamento»⁴⁰.

Ancora, è ricorrente che, durante l’esame dei disegni di legge di conversione di tali decreti, intervenga – specie alla Camera dei deputati – la posizione della questione di fiducia, spesso in uno con la presentazione di *maxi-emendamenti*⁴¹. Perlopiù diretta alla «*blinda[tura]*» del testo «rispetto ai suoi contenuti», piuttosto che ad «assicurarne l’approvazione in tempi brevi», la prassi chiaramente partecipa all’alterazione della metodica costituzionale di produzione legislativa, riverberandosi negativamente sulla qualità della legislazione⁴².

In definitiva, la predisposizione del decreto-legge a disporre in materia economica e finanziaria, che si consente di fare risalire sino all’origine dell’istituto, parrebbe essersi conservata nel tempo, sebbene, a decorrere da qualche anno dopo la svolta maggioritaria, con caratteri peculiari. Nella Legislatura in corso, sarà senz’altro possibile accertare se le tendenze dell’ultimo periodo saranno consolidate o archiviate. Gli ultimi anni della storia repubblicana già sembrano suggerire, comunque, un mutamento qualitativo e quantitativo del ricorso alla decretazione di necessità e d’urgenza in ambito economico.

È vero che, vigendo un sistema elettorale di tipo puramente proporzionale, l’esecutivo ricorreva al decreto-legge per rimediare all’avversa congiuntura economica o al dissesto della finanza pubblica. Tuttavia, è solo dalla Legislatura XIV e, ancor più, dalla Legislatura XVI che il ricorso alla decretazione d’urgenza nella materia economica assume tratti pressoché sistematici e, in alcune fasi, a discapito dell’ordinaria legge parlamentare, persino esclusivi. Esplode, inoltre, la casistica dei decreti *omnibus* e si intensificano le evenienze in cui, in sede di conversione, si verificano effrazioni della Costituzione⁴³ e degli stessi regolamenti parlamentari.

Le ultime evenienze, d’altronde, si reputano in un certo senso sintomatiche del contesto politico e istituzionale di tale fase della storia costituzionale. Il ricorso sempre più incontrollato al decreto-legge e, in particolare, a misure adottate ai sensi dell’art. 77, co. secondo, in funzione di manovra economica, in effetti, si ricollega all’ormai riconosciuta centralità dell’esecutivo nella definizione e attuazione dell’indirizzo politico e, specialmente, dell’indirizzo politico economico. Al contempo, esso permette l’istantanea entrata in vigore della disciplina e, di conseguenza, un’anticipazione in

⁴⁰ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento*, cit., p. 101, da dove è tratta anche la successiva citazione (cfr. *ibidem*, p.78 s.).

⁴¹ Sull’abbinamento, v. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel procedimento di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008, p. 261 s.

⁴² Come rileva, in termini generali, I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la ‘sua’ maggioranza*, cit., p. 17 s., che annota come, soprattutto nelle Legislature XVI e XVII, la posizione della questione di fiducia assolve alle funzioni di «ricompattare la maggioranza» e, «soprattutto», di «accelerare i tempi della conversione».

⁴³ Tale dev’essere anche formalmente considerato, dopo le già richiamate sentenze della Corte costituzionale n. 22/2012 e 32/2014, l’«inseri[mento] nella legge di conversione di un decreto-legge [di] emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario» dell’atto governativo, ciò essendo direttamente «impost[o] dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (così, Corte. cost., n. 22/2012, § 4.3, *Cons. dir.*).

termini di efficacia normativa della decisione politica (e di politica economica in particolare) assunta dal Governo⁴⁴.

È l'immediata produzione di effetti normativi, d'altra parte, a spiegare il crescente ricorso al decreto-legge come strumento privilegiato di disciplina e intervento nel governo dell'economia e della finanza pubblica. Invece, non sembra che storicamente a ciò possa aver condotto la configurazione costituzionale del decreto-legge come «atto meramente provvedimentale», tale cioè da recare «solo prescrizioni a carattere puntuale e concreto»⁴⁵. Ciò, non certo perché quest'ultima caratterizzazione di per sé si riveli inadeguata a tradurre decisioni di politica economica. Quanto per la stabilità della discutibile prassi di introdurre nei decreti in parola, accanto a disposizioni circostanziate e d'immediata applicazione, «norme generali», «astratte» e «ripetibili»⁴⁶.

Nella «stagione» denominata di «“gestione d'urgenza della politica economica”» l'adozione delle principali «misure economiche», in effetti, si è «sistematicamente» demandata a decreti provvisori con forza di legge⁴⁷ soprattutto confidando nell'anticipazione dell'efficacia normativa dei provvedimenti adottati. È a quest'ultima, infatti, che pare essere stata demandata l'avvertita opportunità di neutralizzare la distanza tra il «tempo della decisione normativa» e i tempi dell'odierna «società e dell'economia»⁴⁸, così da sollevare il procedimento «legislativo» da quella «condizione di perenne *stato di necessità*»⁴⁹ a cui pare destinato.

L'anticipazione della decisione di politica economica di frequente si affianca – come detto – alla prassi di accompagnare al decreto-legge la posizione della questione di fiducia (una costante, nel caso di provvedimenti d'urgenza con rilevanti contenuti in materia economica⁵⁰). Insieme, esse sembrano idonee a soddisfare la ricorrente aspirazione decisionista degli esecutivi, nonché la vocazione governativa a farsi direttamente carico delle più varie istanze economico-sociali. Permettono all'esecutivo di condurre dirigisticamente l'opera di attuazione del programma di governo, scandendone temporalmente gli stadi ed esibendo le misure che ne integrano realizzazione⁵¹.

Chiaramente, se ciò si è reso possibile si deve, in gran parte, anche al «*progressivo deperimento dei partiti politici*», all'inadeguatezza degli odierni soggetti politici a elevarsi a sedi nelle quali «anticipare [...] la mediazione» rispetto alle dinamiche sociali e agli interessi economici diffusi nel Paese⁵².

La decretazione di necessità e d'urgenza, dunque, diviene il «mezzo più efficace di decisione e di attuazione del programma di governo» e l'«espedito istituzionale più opportuno» per scansa-

⁴⁴ Cfr. la ricostruzione di A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 141 s.

⁴⁵ Una configurazione a cui dovrebbe condurre una «interpretazione letterale dell'art. 77»: cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1519, che pure considerano tale «requisito» come il «più violato dalla prassi costituzionale» («stabil[e]», infatti, è stata l'adozione, da parte dei governi, di decreti-legge di «riforma strutturale», «surrogat[i] all'iniziativa legislativa ordinaria»).

⁴⁶ Ancora, cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1519.

⁴⁷ Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio, cit.*, p. 22.

⁴⁸ Si rinvia alla ricostruzione di 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 *federalismi.it*, 2014, 1, p. 4 s.

⁴⁹ Così, L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento, cit.*, p. 21 (enfasi testuale).

⁵⁰ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento, cit.*, p. 75.

⁵¹ Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti-legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista Aic*, 2012, 3, p. 2, dove si osserva come «in regime maggioritario [sia] centrale per l'Esecutivo rendere visibile» l'attività di attuazione del proprio programma.

⁵² Così, L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento, cit.*, p. 12, da dove sono tratte anche le citazioni che seguono.

re le incertezze scaturenti dall'*iter* parlamentare. In specie, quando si tratta di adottare misure che, assumendo i connotati di manovra economica, inevitabilmente vanno a gravare sulla finanza pubblica: anche così può spiegarsi la «normalizzazione» del ricorso al decreto-legge per la «definizione» governativa della «politica economica»⁵³.

3. Legislazione delegata, economia e finanza pubblica: un'incidenza mediata, attraverso riforme di tipo ordinamentale

La fenomenologia della decretazione d'urgenza lascia scorgere una evoluzione del regime parlamentare di governo fin dall'età proporzionalistica⁵⁴. Sino agli ultimi anni '90, la legislazione delegata rimane invece uno strumento di limitato utilizzo⁵⁵.

Verosimilmente, per la predisposizione della legislazione, *ex art. 76*, a dettare discipline attorno a temi politicamente «delicati e complessi» e coinvolgenti la «realizzazione di riforme di importanti settori», recessive a paragone delle legislazioni settoriali e di spesa che caratterizzano una duratura fase della storia repubblicana⁵⁶. Può reputarsi, poi, che la prudenza che accompagnò l'attribuzione, a determinate condizioni, al Governo dell'esercizio della funzione legislativa, nonché l'elezione dell'organo rappresentativo a sede di sintesi tra le istanze dei diversi soggetti politici⁵⁷ a lungo abbiano portato a prediligere la legge parlamentare quale strumento di realizzazione delle riforme di più ampio respiro.

L'impiego della legislazione delegata assume dimensioni maggiori dalla Legislatura XI e ancor più a seguito della transizione al sistema maggioritario. In concomitanza con la propensione all'«abbandono» della fino ad allora prevalente «legislazione settoriale di spesa» e all'espansione della «normazione di matrice ordinamentale»⁵⁸, la delega legislativa diventa modalità ordinaria di disciplina di taluni ambiti materiali (solo per certi aspetti in linea con le aspettative dell'Assemblea costituente⁵⁹).

D'altra parte, a tale tendenza corrisponde quella alla «enfattizza[zione]» del ruolo e della «attività normativa» del Governo⁶⁰. Le Camere, in effetti, ormai delegano l'esercizio della funzione legisla-

⁵³ L. CASALE, *Decreti-legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, cit., p. 3 s.

⁵⁴ Cfr., già, A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 301 s.: l'utilizzo dei provvedimenti provvisori, *ex art. 77*, come strumento tramite cui l'esecutivo tenta di riappropriarsi dell'attività di «gestione dei contenuti» dell'*iter legis* (cfr. *supra*) notoriamente ha richiesto di «snatura[re]» del tutto il «significato costituzionale della clausola generale» – «casi straordinari di necessità e d'urgenza» –, piegata a un'interpretazione viepiù «estensiva» (A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., p. 1518).

⁵⁵ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., p. 107.

⁵⁶ Le citazioni sono tratte da M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., p. 1493; cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 107.

⁵⁷ Cfr. L. PALADIN, *Art. 76*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, cit., p. 1 s.

⁵⁸ Così, B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 107; si rinvia alla ricostruzione di G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, cit., p. 91; 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 2004*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 147 s.

⁵⁹ Dove l'accoglimento dell'istituto si era sostanzialmente giustificato alla luce della «necessità di rendere meno gravoso e complesso il lavoro del Parlamento» (v. M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., p. 1486, in particolare, *nota n. 18*).

⁶⁰ Cfr. L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorso alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, in *Oss. fonti*, 3, 2016, p. 3.

tiva all'esecutivo non più solo a fronte della «complessità tecnica della materia», ma anche quando la «complessità politica dell'intervento» suggerisce di sottrarne la concreta realizzazione dalle insidie delle ordinarie procedure parlamentari⁶¹.

L'attitudine della legislazione delegata a veicolare decisioni normative di una certa complessità ne spiega il costante ricorso, in particolare, a fini di riforma dell'ordinamento di rilevanti settori economici.

Il decreto-legge, per la stessa caratterizzazione della fonte, si adatta, *ex se*, a disporre interventi in funzione di manovra. La combinazione tra legge di delega e decreto delegato, invece, si è conformata sulla «legislazione di riforma», in particolare, sugli «intervent[i]» di riforma che richiedono un'attività di «negoiazione»⁶².

Della delega, dunque, ci si è sempre più avvalsi per la predisposizione di discipline di tipo «trasversale», in «funzione di regolazione ordinamentale» o di «indirizzo strategico» di rilevanti settori economici; o per modulare gli assetti delle regolamentazioni «concorrenzial[i] tra gli operatori economici»; ovvero per realizzare estese politiche di intervento⁶³. Anche per tale ragione è notevole il peso esercitato sull'incremento delle deleghe legislative, specialmente delle delegazioni per la disciplina di comparti economici e settori produttivi, dall'appartenenza all'ordinamento *sovranazionale*: l'adeguamento al diritto europeo – anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 234 – infatti si avvale, con assoluta prevalenza, della decretazione legislativa⁶⁴.

⁶¹ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, Giuffrè, 2002, p. 697 (v., anche, M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, p. 50 s.; G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in AA. VV., *La delega legislativa*, Atti del Seminario, Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009, p. 328). In altri termini, accompagnando la centralità che l'esecutivo assume nell'ordinamento, la delega legislativa diventa strumento per l'attuazione del «programma» di governo e di traduzione degli indirizzi (anche di politica economica): l'attuazione degli indirizzi di governo, anzi, è in gran parte devoluta a complessi «processi di delegazione legislativa», di notevole «ampiezza» anche «contenutistica»: cfr. P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Oss. fonti*, 2008, 2, p. 3. Sulla «valenza riformatrice» della delega, v., *passim*, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Li-guori, 1990.

⁶² Così, S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in *federalismi.it*, 2007, 2, p. 2 s. Ciò anche a causa degli intrinseci limiti della legislazione delegata rispetto alla copertura finanziaria dei provvedimenti governativi: recependo orientamenti della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., n. 226/1976), l'art. 17, co. 2, legge 31 dicembre 2009, n. 196, dispone che, in genere, sono le stesse «leggi di delega comportanti oneri [a recare] i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi»; fermo come, se, in sede di delegazione, «per la complessità della materia», non sia possibile «procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione» sarà effettuata «al momento dell'adozione dei singoli decreti».

⁶³ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, *cit.*, p. 127, 128. Gli Autori definiscono gli ambiti d'intervento della decretazione delegata all'esame ricorrendo all'espressione «*funzioni di benessere*», perlopiù attinenti a politiche di *welfare* e di sviluppo economico.

⁶⁴ Cfr. B. CIMINO, *Il recepimento del diritto europeo*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, *cit.*, p. 182 s. Ai sensi degli articoli 29, co. 4, e 30, co. 2, l. n. 234/2012 («Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»), «al fine dell'adempimento degli obblighi» derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, l'esecutivo ogni anno presenta alle Camere il disegno di legge di «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea». Esso reca, tra l'altro: «disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive» e di «eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei»; «disposizioni che [...] autorizzano il Governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore». Com'è stato rilevato (*ibidem*, p. 187), l'«esile corredo di principi e criteri direttivi che», in genere, «accompagna la legislazione di delega», nel caso di adeguamento all'ordinamento *sovranazionale* tradizionalmente «assume caratteri peculiari e più complessi»: quest'ultimi si ricollegano alla «fissazione di criteri direttivi generali [...], valevoli per tutti gli atti da recepire», alla diffusa «assenza» di principi e criteri direttivi «specificamente» riferibili al particolare decreto di recepimento («c.s.d.») e all'eventuale «individuazione» dei criteri da ultimo menzionati «*per relationem*, con riferimento al contenuto delle direttive da recepire». Circa l'«indicazione» dei «principi e criteri direttivi generali» di delega «direttamente nella “legge quadro”» che disciplina la partecipazione al processo di integrazione eu-

Quanto all'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento e alle connessioni tra legislazione delegata e regime di governo, si rileva come, contemporaneamente alla diffusione dell'istituto nella prassi, la delega legislativa sempre meno si sia prestata ad essere «ricond[otta] interamente al modello delineato dall'art. 76»⁶⁵. Pregiudicando l'efficace esame parlamentare delle disposizioni deleganti, sono frequenti (anzi, decisamente prevalenti) i casi in cui le previsioni di delega, specie se di carattere ordinamentale e di regolazione economica, non costituiscono l'esclusivo ed omogeneo contenuto di una legge parlamentare *ad hoc*: esse sono collocate, invece, in provvedimenti assai più compositi e recanti disposizioni perlopiù immediatamente precettive – spesso, i collegati alla manovra economica, talvolta leggi di conversione di decreto-legge⁶⁶.

I casi di scostamento dal disegno costituzionale non si limitano alla previsione della delega in provvedimenti *omnibus*, investendo direttamente i requisiti imposti all'istituto dalla Carta. D'altra parte, nonostante la scarsità del ricorso alla delega, ancor prima dell'età maggioritaria la negoziazione politica attorno ai contenuti della delegazione («naturalmente [...] idonea a consentire riforme negoziate o 'concertate'»), del decreto legislativo, o di entrambi, contribuiva ad anticipare quei «fenomeni» di «torsione» del «modello», *ex art. 76*, che si riveleranno patologie acclerate soltanto negli anni a venire⁶⁷.

Si pensi alle note tendenze, ricorrenti nel caso di deleghe di riforma e regolamentazione economica, alla dilatazione degli oggetti e alla «rarefazione dei principi e criteri direttivi»: i primi, «estesi al riassetto o alla riforma di ampie materie» o di settori trasversali all'ordinamento, «talvolta» accostati alla previsione delle «finalità» o della «ratio» dell'intervento; i principi e criteri direttivi sostituiti, rispettivamente, dall'individuazione degli «obiettivi generali dell'azione di governo» e dalla «scansione dei contenuti» che caratterizzeranno il decreto delegato⁶⁸.

Da tale scenario pare derivare un'espansione dei margini operativi del legislatore delegato e, in aggiunta, il plausibile rafforzamento della posizione costituzionale del Governo. Quest'ultimo è reso ancora più rilevante dall'ormai frequentissima «prassi»⁶⁹ di affiancare alla delega 'principale' ulteriori delegazioni legislative, per la correzione o l'integrazione della prima, e tali da contribuire a realizzare (verosimilmente, eludendo il dettato costituzionale) una sorta di «trasferimento stabile

ropea» (cfr. art. 32, l. n. 234), v. E. AMBROSINI, *Commento agli articoli 31 e 32 della l. 234/2012*, in L. COSTATO - L. S. ROSSI - P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234: norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 285 s.

⁶⁵ Cfr., *ex multis*, M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76, cit.*, p. 1493.

⁶⁶ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa, cit.*, p. 112; cfr. L. GORI, *Decreto-legge e legge delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della crisi*, in *Oss. fonti*, 3, 2016, p. 7 s. La giurisprudenza costituzionale affermava la rispettiva «autonom[ia]» della disposizione di conversione e della disciplina di delega introdotta nell'atto di conversione (Corte cost., n. 63/1998, *Cons. dir.*, § 7.3); più di recente, invece, il Giudice costituzionale ribadisce che le Camere, «nell'approvare la legge di conversione», «poss[ono] esercitare» la loro potestà legislativa «anche introducendo [...] contenuti normativi ulteriori», ma ne perimetra l'eventuale intervento richiedendo l'«omogeneità» delle disposizioni di delega «rispetto all'oggetto o allo scopo» del decreto-legge (Corte cost., n. 237/2013, *Cons. dir.*, § 9.1).

⁶⁷ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali, cit.*, p. 92: di «torsione» del modello costituzionale di delegazione legislativa riferisce S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, p. 278.

⁶⁸ Le citazioni sono tratte, rispettivamente, da G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali, cit.*, p. 92, e B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa, cit.*, p. 166.

⁶⁹ Così, A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo, cit.*, p. 712.

della funzione legislativa» dalle Camere all'esecutivo – come, in forme evidentemente diverse, solo la reiterazione dei decreti-legge seppa determinare⁷⁰.

Il ricorso ai decreti correttivi e integrativi, ormai, è «pressoché costantemente» contemplato dalle disposizioni deleganti di riforma, anche di riforma economica e in materia sociale⁷¹. In effetti, la prassi accentua ulteriormente, in sede di determinazione e attuazione dell'indirizzo politico, il «protagonis[mo]» degli esecutivi e consente di «prolungare e dilatare» nel tempo il «ruolo» del Governo: così, a quest'ultimo si attribuisce una «stabilità» d'azione, normativa e di negoziazione dei contenuti della decretazione di riforma, di cui, a mente dell'art. 76, «sarebbe altrimenti privo»⁷².

Ciò vale anche quando le «autorizzazioni» all'intervento correttivo e integrativo sono adottate a fini soltanto «cautelativi», perché comunque persuadono che competerà all'esecutivo farsi carico dell'obiettivo riformatore. Infatti, esse contribuiscono a dislocare la «negoziazione» che accompagna l'attuazione della riforma nella sede e al tempo della redazione dei decreti delegati e, quindi, nella sede del Governo⁷³. Particolarmente nel caso di delega di riforma in materia economica o di politica sociale, la delega correttiva condurrà i destinatari della disciplina – categorie produttive, rappresentanze sindacali, ordini professionali, portatori di interessi – ad un'attrazione alla sfera governativa nel corso del tempo. Tale da assumere, allora, quegli stessi connotati di stabilità che caratterizzano la delegazione legislativa al Governo.

La prassi in esame nasconde un altro rischio. Cioè che l'esercizio delegato della funzione legislativa «risult[i] destinat[o]» perlopiù «a garantire il costante adeguamento alle esigenze che scaturiscono dalla interpretazione [e] applicazione», invece che a «innovare radicalmente la disciplina di settore»⁷⁴. Una simile dinamica può concretamente generare alcuni «benefici», ma anche la precarietà delle disposizioni (e, in definitiva, delle decisioni di riforma) adottate, di cui, per adeguarne l'«efficacia» e «adattarne la rispondenza agli obiettivi prefissati», si determina una «perversa instabilità»⁷⁵.

Un'instabilità da collegare alla possibile provvisorietà dei decreti delegati principali, astrattamente «depotenziati» *ab origine* da eventuali modificazioni, in ipotesi anche sotto le pressioni dei

⁷⁰ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., p. 713; sull'«espansione delle deleghe integrative e correttive», v. G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, cit., p. 92 s., e M. RUOTOLLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., p. 1493 s.

⁷¹ Cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA. VV., *La delega legislativa*, cit., p. 344.

⁷² Così, M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, in specie p. 71, 72.

⁷³ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 138: a fronte della ricorrente predisposizione di deleghe correttive e integrative nella «fase parlamentare» di «apertura delle deleghe», appaiono «viceversa» più «limitati i casi» in cui l'esecutivo ricorre «effettivamente [a]i correttivi» (comunque costanti nella grande parte delle delegazioni «complesse o per integrare codici e testi unici o di riassetto»).

⁷⁴ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., p. 713. Si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, cit., p. 94: l'A. muove dall'«esiste[nza] di un nesso», «anche storico», «tra l'espansione» della decretazione correttiva e integrativa e l'adattamento della «delega quale strumento [...] per l'attuazione dell'indirizzo politico» di governo; e rileva che alla «base di una tale espansione» si deve collocare anche la «possibilità» di «consentire» al Governo una «attuazione graduale delle riforme» e una «sperimentazione» delle «riforme [più] complesse». In una «logica di *work in progress*», la prassi consentirebbe di «rimuovere, in un secondo tempo (o magari in un terzo o, addirittura, oltre)», quei «problemi» e le «difficoltà, contraddizioni» che, frattanto, emergessero dall'applicazione quotidiana del «decreto legislativo principale».

⁷⁵ L'adeguamento estremamente rapido di una disciplina, specie se ordinamentale, per adattarla alle mutate esigenze politiche, istituzionali e socio-economiche, può condurre, d'altra parte, a quel che è stato definito come «paradosso dell'effettività»: M. CARTABIA, *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. parl.*, 1997, p. 82.

diversi portatori d'interessi economici e finanziari. Le discipline introdotte dai decreti principali, così, sono private della «necessaria stabilità», che invece dovrebbe essere propria del «tipo» di atto a cui appartengono⁷⁶: quest'ultimo, da stabile e a valenza «ordinatrice»⁷⁷, quando è esposto a ripetute integrazioni e correzioni è alterato in atto «tendenzialmente instabile» e partecipa della stessa precarietà della legislazione⁷⁸ e del disordine normativo dell'ordinamento.

In ogni caso, la modalità con cui sono stati recuperati spazi d'intervento parlamentare è resa dalla previsione, costante nelle delegazioni in materie economico-sociali, che richiede al Governo la trasmissione alle Camere dello schema di decreto legislativo, per l'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari. Una prassi che generalizza la disciplina, *ex art.* 14, co. 4, l. n. 400/1988, che subordina l'obbligatorietà dei pareri ai soli casi di delega *ultra-biennale*.

L'istituto del parere (tutt'oggi privo di «rassicuranti definizioni generali»⁷⁹) nella prospettiva accolta è rilevante sotto un duplice aspetto.

Il primo aspetto è connesso con il carattere «negoziale» della produzione normativa in esame, che si presta a un'«intensa proceduralizzazione»⁸⁰. E nemmeno è estraneo alla «valenza riformatrice» della delega. Le Camere, in effetti, attraverso il parere sullo schema di decreto «radica[no]» il procedimento di decisione legislativa alla «realtà» politico-istituzionale, economica e sociale del Paese⁸¹. Lo fanno attraverso un'«attività di concertazione», la cui «sede d'elezione», almeno fino agli ultimi anni '80, avrebbe coinciso con l'ordinaria «istruttoria legislativa» e con le «audizioni» che lì dovrebbero svolgersi⁸².

Oggi, è perlopiù il Governo a coinvolgere le varie e contrapposte istanze economico-sociali; ed è la legislazione delegata a veicolare ampie parti del programma di riforma e degli indirizzi di governo. Così, l'«attività di concertazione» parlamentare è procrastinata (o duplicata) ad una fase in cui l'attività legislativa (delegata) ha partorito un prodotto normativo compiuto e concretamente apprezzabile.

E così, quando i decreti delegati perseguono finalità di sviluppo economico o di *welfare*, la presentazione alle Camere degli schemi di decreto pare consolidare l'attitudine della delegazione a «prolungare» il processo di decisione legislativa. Ciò sembra «particolarmente» funzionale nel caso di una precedente «assunzione» di «impegni in sede di “concertazione sociale” o di “concertazione

⁷⁶ Cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., p. 713.

⁷⁷ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 168 s.

⁷⁸ Lo rilevano A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., p. 719. Cfr. A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un fehlerkalkul all'italiana? Ovvero il “calcolo dei vizi” come previsione di riforme... riformande*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 572: le delegazioni correttive e integrative assecondano processi di riforma in realtà instabili e precari, perché, di fronte all'eventualità (sempre dietro l'angolo) di «riforme imperfette», gli attori politici istituzionalizzano la «previsione dell'imperfezione», il «calcolo del vizio della riforma», a cui contrapporre correzioni e integrazioni.

⁷⁹ Cfr. A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 57.

⁸⁰ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 129.

⁸¹ V. SENATO DELLA REPUBBLICA, UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Favorevole o contrario? Meglio condizionato. 20 anni di pareri del Senato sugli atti trasmessi dal Governo*, dicembre 2017, p. 1 s.: dal focus emerge che, dalla XIII alla scorsa Legislatura (sino al 31 dicembre 2016), gli schemi di decreto legislativo trasmessi alle Camere ammontano a 1.101, il «10% dei [quali] di natura correttiva e integrativa». Recuperando i dati circa la produzione legislativa delegata nelle stesse Legislature, si rileva che i decreti delegati effettivamente adottati sono 1.267: quindi l'86,9% della decretazione delegata è stata trasmessa alle Camere per l'acquisizione del parere.

⁸² Così, B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 129 s. (anche per la successiva citazione). Cfr. S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, cit., p. 10.

territoriale”» da parte del Governo⁸³. Ed infatti, di frequente sono le Camere, in sede consultiva, a fare precedere all’atto parlamentare complessi cicli di audizione delle parti istituzionali, economiche e sociali che, a vario titolo, sono interessate dalla disciplina di riforma in via di adozione⁸⁴.

L’altro aspetto che si era richiamato, tuttavia, pare ridimensionare la portata della «*proceduralizzazione*» in senso negoziale della fase ulteriore della delegazione. Infatti, se l’obbligo del parere è ormai istituzionalizzato, esso si accompagna alla redazione di leggi di delega sempre più «avare» di principi e criteri direttivi⁸⁵: ciò rende «estremamente» discutibile configurare l’attività consultiva delle commissioni parlamentari come un «controllo sull’operato» del Governo.

Diversamente, quell’attività si rivela perlopiù volta a «indirizzare» l’intervento normativo dell’esecutivo nella fase finale del procedimento di delegazione. In tal modo, invece che tradursi in un «raffronto» tra i contenuti della legge di delega e le disposizioni del decreto delegato⁸⁶, l’attività consultiva si presta soprattutto a «colmare le lacune» dell’atto delegante.

E così, da un lato, si sistematizza la trasposizione della decisione parlamentare dallo stadio della programmazione legislativa ad una fase di ultima ricognizione dei contenuti del provvedimento; e, dall’altro, l’espedito induce ad una «alterazione» *de facto* della delegazione legislativa, che problematicamente ne avvicina la struttura a modelli di «colegislazione»⁸⁷.

Si tratta di questioni aperte e riemerse con forza nella seconda parte della scorsa Legislatura, contemporaneamente al ridimensionamento quantitativo del ricorso alla decretazione d’urgenza. In quella fase, gli esecutivi, impegnati a realizzare ampie «riforme ordinamentali», più d’una delle quali direttamente incidente in materia economica e sociale⁸⁸, tendono progressivamente a ricorrere soprattutto alla legislazione delegata per gli interventi di tipo ordinamentale e strutturale⁸⁹. Mentre

⁸³ Cfr. M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76, cit.*, p. 1493. V., anche, E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 153 s.

⁸⁴ Grande è il rilievo assunto dall’attività di concertazione, anche fuori dalla dimensione parlamentare. Rispetto a quella con le Regioni e gli enti locali, cfr. Corte cost., 8 novembre 2017, n. 261, 11 ottobre 2017, n. 237, e 9 novembre 2016, n. 251. Di recente, Corte cost., 7 febbraio 2018, n. 44, *Considerato in diritto*, n. 6: la Corte afferma che il «principio collaborativo», e «segnatamente la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata», «non [opera] nel caso del procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l’esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione». «[S]olo nel caso di legge di delega», poiché essa «prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata», la Corte ritiene «possibile ipotizzare [...] che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell’emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni».

⁸⁵ Cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo, cit.*, p. 722 s., e *nota n. 142* (anche per la citazione successiva). Dell’ulteriore «passaggio in Parlamento» è rilevante, comunque, la «trasparenza» impressa ad un procedimento «per lungo tempo» poco conoscibile (cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, *cit.*, p. 72 s.). V. anche N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 156 s.

⁸⁶ Cfr., *ex multis*, A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo, cit.*, p. 722, 723. V. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi, cit.*, p. 154 s.: l’attività in sede consultiva consente al Parlamento di recuperare il «ruolo perso» nel procedimento di formazione della legge di delega; ai lavori delle commissioni si riconosce, allora, una funzione di «indirizz[o del]l’attività normativa del Governo», in un’«ottica di sostanziale “integrazione”» dei principi e criteri «omessi in sede di delega».

⁸⁷ Cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo, cit.*, p. 722, e L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell’età del cambiamento, cit.*, p. 19.

⁸⁸ Cfr. l’analisi delle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, e le divergenze riscontrate tra quest’ultime e l’azione dei precedenti governi, Monti e Letta, di F. MARANGONI, *Il governo Renzi in Parlamento. Primi dati sul discorso programmatico del Presidente del Consiglio*, in *Centre for the Study of Political Change - Università di Siena*, 24 febbraio 2014.

⁸⁹ Così, I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la ‘sua’ maggioranza, cit.*, p. 16 s.: si pensi, tra gli interventi di riforma in ambito economico, a quello in materia di mercato del lavoro, «strutturat[o]» nella previa «presen-

ai provvedimenti, *ex art. 77*, si è comunque più volte demandato di introdurre le prime misure, repunte dal Governo come indifferibili.

La Legislatura in corso pare essersi aperta, invece, nel segno di un notevole ricorso al decreto-legge. Grandissima parte dell'azione del Governo in carica, in effetti, si è realizzata attraverso decreti di necessità e d'urgenza, i più rilevanti – per l'immediata connessione con gli iniziali proponenti del Governo – connotati da ampie dimensioni e contenuti spesso *inter-settoriali*⁹⁰.

In attesa di sviluppi, specialmente con riferimento alla delega legislativa⁹¹, rispetto a quest'ultima si segnala una tendenza degli anni di recessione economica che andrà verificata (anche alla luce delle rinnovate e pessimistiche previsioni economiche): è la tendenza a fare di frequente «preval[ere]» gli «occasionalisti» e spesso «contingenti interessi finanziari» sui ben più «stabili» interessi «ordinamentali».

tazione» alle Camere del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 («Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese»), e nella quasi coincidente presentazione al Senato, il 3 aprile 2014, del disegno di legge che, approvato, si traduceva nella legge 10 dicembre 2014, n. 183 («Deleghe 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»). Cfr., anche, L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorso alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII, cit.*, p. 4.

⁹⁰ Si pensi al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 («Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese»), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96: a fronte di un articolato originariamente costituito da quindici partizioni, esso si è proposto di incidere su molteplici ambiti materiali («contrasto al precariato», «delocalizzazione e [...] salvaguardia dei livelli occupazionali», «contrasto alla ludopatia», «semplificazione fiscale»). Ancora, *omnibus* si è rivelato il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 («Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130: originariamente annunciato (così si legge anche nel preambolo del decreto) come provvedimento a «sostegno della popolazione colpita dall'evento del crollo di un tratto del viadotto Polcevera [...], nel Comune di Genova», esso veicola infine una lunga serie di «interventi emergenziali» tra loro scollegati. Tra i provvedimenti *omnibus* figura anche il decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 («Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria»), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136: collegato al disegno di legge di bilancio, ad una già notevole sequenza di disposizioni in materia di «pacificazione fiscale», il decreto ne aggiunge altre, talune di «innovazione del processo tributario», di autorizzazione di spesa, assegnazione di risorse a specifici fondi, incremento di dotazioni finanziarie. Sempre con decreto-legge si sono disciplinate le più rilevanti misure governative di politica sociale e in materia previdenziale: decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Da ultimo, si considerino il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 («Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici») e, soprattutto, il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 («Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi»), dei quali è in corso il procedimento di conversione.

⁹¹ Le sole leggi di delegazione (*lato sensu*, date le circostanze) promulgate dall'inizio della XVIII Legislatura sono: la legge 9 novembre 2018, n. 128 («Modifica all'articolo 20, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante proroga del termine per l'adozione di disposizioni integrative e correttive concernenti la disciplina processuale dei giudizi innanzi alla Corte dei conti»), che, quando l'originaria delega correttiva e integrativa era ancora aperta, disponeva un differimento del termine per apportare modifiche al decreto principale; la legge 8 marzo 2019, n. 20, recante «Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155»; ad esse, d'iniziativa parlamentare, si aggiunga la legge 1° dicembre 2018, n. 132, di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale[,] immigrazione [e] sicurezza pubblica», nonché di «Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate». Da metà febbraio 2019, sono nove i disegni di legge di delegazione presentati dal Governo alle Camere. Sei di loro (A.C. n. 1698 e 1812; A.S. n. 1151, 1152, 1162 e 1252) sono stati approvati dal Consiglio dei ministri nella riunione del 28 febbraio (n. 48), insieme ad altri quattro disegni di legge di delega con finalità di semplificazione, riassetto normativo e codificazione di settori: mentre si scrive, quest'ultimi ancora non sono stati presentati alle Camere.

Ne è seguita la stabilizzazione del «collegamento» tra delega legislativa e provvedimenti a contenuti prevalentemente economici e finanziari, foriera di un'«eterogenesi funzionale» della decretazione legislativa. Che, da strumento di legislazione di tipo ordinamentale e di sistema (anche volto alla disciplina delle attività economiche), si è ripetutamente piegato a strumento «ancillare e di supporto» a politiche di mero risanamento economico e di contenimento della spesa⁹².

⁹² Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 168 s., 174, 175. Ne costituisce dimostrazione il costante intervento, nel procedimento *intra*-governativo di adozione dei decreti delegati, del Ministro dell'economia e delle finanze. Competendo a quest'ultimo la verifica degli effetti, eventualmente indiretti e potenziali, sulla finanza pubblica della disciplina di nuova introduzione, il Ministro dell'economia anche in sede di formazione della decretazione delegata ha conseguito un'indiscussa centralità – di frequente, a scapito dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri, nonché della collegialità governativa (cfr. M. LUCIANI, V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, in *italiadecide.it*, 2016, 1, p. 2, 17 s., 22 s.) –, che pare corroborarne l'acquisita preminenza nella regolazione, anche ordinamentale, delle attività economiche.