



SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE – DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA 21 SETTEMBRE 2018

ATTI CON FORZA DI LEGGE E GOVERNO DELL'ECONOMIA

NICOLÒ SCARPELLINI*

SOMMARIO: 1. Legge formale e parlamentarismo: da corrispondenza consolidata a connubio in crisi. In particolare, nella definizione degli indirizzi di politica economica. – 2. L'inestricabile 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 caratura ordinamentale

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

Storicamente, l'istituto della rappresentanza sostanzia l'elemento di congiunzione tra democrazia e istituzioni parlamentari, consentendo d'innestare il meccanismo attraverso il quale si può realizzare quell'«esercizio indiretto della sovranità da parte del popolo» che è il solo possibile «surrogato della democrazia diretta»¹: così, l'atto tipicamente preordinato all'espressione della volontà parlamentare – la legge – diviene strumento di attuazione dello

* Dottorando di ricerca in *Business&Law* – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Brescia - Cultore della materia in Diritto costituzionale – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo.

¹ Così, L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Brescia, 2009, p. 81; le citazioni testuali, svolte dall'Autore, sono tratte da G. CAPORALI, *Considerazioni sulla rappresentanza politica*, in *Dir. soc.*, 2007, p. 642, e L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, Roma-Bari, 2007, p. 166.

stesso principio di rappresentanza, costituendo indiretta estrinsecazione della volontà popolare².

Tra le funzioni dei consessi rappresentativi nello Stato moderno, in effetti, è la funzione legislativa a reputarsi tradizionalmente «propria» delle istituzioni parlamentari, la proclamazione della sovranità popolare e, prim'ancora, nazionale dovendo condurre all'attribuzione del potere legislativo, quello nel quale la sovranità più compiutamente si esprime, alle Assemblee rappresentative del popolo³: un assunto che si colloca a fondamento della stessa disposizione della Costituzione repubblicana, *ex art. 70*, laddove laconicamente si prescrive che la «funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»⁴.

Se, dunque, l'orientamento secondo cui la disposizione in commento necessita d'essere ricondotta alla tradizione d'origine liberale, «in nome della quale» alla Costituzione compete l'individuazione «in forma espressa» degli «organi titolari» dei tradizionali poteri dello Stato⁵, appare aderente alla realtà storica dei lavori dell'Assise costituente, ciò non preclude di addivenire ad 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 assista lo sforzo di definire compiutamente i contenuti sostanziali dell'attività del legislatore⁶, l'esatta portata dell'attribuzione della funzione legislativa alle Camere può determinarsi altresì correlando la stessa disposizione con altre previsioni costituzionali e, in specie, con gli articoli 76 e 77.

L'accoglimento nel testo della Legge fondamentale 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, permanendo entro 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 concepì come «strumentale» rispetto all'attività legislativa delle Camere⁷.

Posto come l'organizzazione costituzionale della funzione normativa e, specialmente, la relativa ripartizione tra gli organi dello Stato si associano strettamente alla «distribuzione tra i

² 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*, Giappichelli, 2010, p. 177.

³ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento - II. Diritto costituzionale, Principi generali e funzioni*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 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».

⁴ Cfr. N. LUPO, *Art. 70*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1335 (in particolare, *nota n. 2*), 1336, che, emblematicamente, rileva come il testo della disposizione costituzionale *de qua* rievochi parte dei contenuti dell'art. 3, Statuto albertino, e che l'approvazione della norma espressa dall'art. 70 abbia avuto luogo «pressoché» senza discussione.

⁵ N. LUPO, *Art. 70, cit.*, p. 1337.

⁶ In tal senso, A. A. CERVATI, *Art. 70*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I, Bologna-Roma, 1979, p. 1 s.

⁷ E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, 1988, p. 116 s.; cfr. M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, cit.*, p. 1487, nonché Corte cost., n. 3/1957 e, in tempi più recenti, 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).

medesimi organi di quella funzione di indirizzo politico» che «costituisce elemento fondamentale nella tipologia delle forme di governo»⁸, la soluzione adottata dalla Carta intorno alla distribuzione della potestà di normazione primaria rivela l'archetipo del regime di governo parlamentare che contraddistinse l'elaborazione del testo costituzionale e che, nei proponenti dell'Assemblea costituente, avrebbe dovuto informare le successive vicende dell'architettura costituzionale.

Se ne acquisisce riscontro 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 ai medesimi sottesa⁹. Tra essi, tradizionale rilevanza assumono le leggi di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo¹⁰, 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.

Prescindendo, nell'attuale sede, dall'evocata revisione costituzionale – e dai consequenziali aggiornamenti a proposito della natura, in particolare, della legge di bilancio – ciò che tutt'oggi emerge è la perdurante indole di quest'ultima ad assumere i connotati di «atto di organizzazione» dell'attività di programmazione economica e finanziaria dello Stato, «appropriazione, da parte delle Camere, del piano di gestione finanziaria presentato dal Governo»¹¹. E se l'ordito costituzionale non autorizza a desumere interdizioni alla predisposizione di misure destinate a incidere sulla dimensione economica attraverso atti con forza di legge, dall'ineludibile approvazione con legge delle Camere del bilancio può trarsi l'attestazione dell'immanente connessione sussistente tra regime parlamentare, decisioni di politica economica e deliberazione legislativa delle Camere: d'altro canto, là dove la Costituzione dimostra di reputare «necessario» un governo pubblico dell'economia (art. 41, co. terzo) è alla «legge» che attribuisce l'individuazione delle essenziali scelte di programma, legittimando ricostruzioni in base alle quali, «prima che gli atti normativi del Governo» ad essa equiparati, è la «legge parlamentare» a integrare oggetto della norma costituzionale¹².

Non può tacersi come il modello che si edificava sulla «sostanziale coincidenza» tra «i concetti di Stato e legge», parendo «evocare» una «altrettanto sostanziale sovrapposizione» tra «Stato (legislativo) e parlamentarismo», da tempo versi in difficoltà tali da revocare in dubbio il «tradizionale assunto» per cui «tratto caratteristico della forma di governo parlamentare sarebbe la necessaria correlazione» tra «sovranità popolare» e «produzione del diritto» nella «forma» della «legge»¹³: e se, in genere, l'imponente esercizio di poteri di normazione primaria da parte dell'esecutivo si reputa circostanza ormai consolidata, la stessa

⁸ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, p. 6.

⁹ Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, cit., p. 805 s.

¹⁰ Sostiene S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, Bologna-Roma, 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) «compendia i risultati di un'evoluzione, le cui tappe successive segnano i mutamenti intervenuti nel tempo nel contesto delle relazioni fra i poteri dello Stato».

¹¹ Così, rispettivamente, S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., p. 219, e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, cit., p. 806.

¹² M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 382, 383, riconoscendo la «natura democratica» della «programmazione disegnata dall'art. 41», co. terzo.

¹³ 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.

riveste significati peculiari quando, direttamente (nel caso di ricorso al decreto-legge) od obliquamente (nell'ipotesi di legislazione delegata), si sostituisce alla legge parlamentare a fini di indirizzo e coordinamento delle attività economiche.

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

Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, a seguito della formale deliberazione a mezzo della quale la II Sottocommissione si risolse a soprassedere rispetto all'opportunità di disciplinare il fenomeno della decretazione d'urgenza – secondo la comune tendenza a una piena valorizzazione della sede costituzionalmente deputata alla concretizzazione del principio di rappresentanza politica¹⁴ –, più di un intervento svolto nella sede decentrata si premurò di formulare un'espressa riserva che consentisse, in sede plenaria, di ritornare almeno sulla convenienza di legittimare il Governo all'adozione di quei decreti in materia fiscale e tributaria che, emanati senza preavviso, si fossero palesati come imprescindibili a scongiurare fenomeni di evasione o accaparramenti¹⁵: in tal modo, i costituenti posero una riserva destinata a consentire la riconsiderazione dell'intera questione – e, in fine, a concordare l'accoglimento, nel testo costituzionale, della disciplina enucleata nell'art. 77.

D'altra parte – sebbene, da tempo, si sia riscontrato¹⁶ che la «rilevanza politica» della decretazione di necessità e d'urgenza abbia storicamente assunto un'evidenza tale che «nessun genere di normativa e nessun settore dell'ordinamento giuridico» possano «considerarsi esorbitanti» dalla relativa portata e, nel corso della storia repubblicana, le tipologie di decreti-legge siano incorse in classificazioni vieppiù complesse –, il decreto-legge dimostra un'attitudine peculiare a recare «provvedimenti di natura finanziaria» fin dalle prime legislature susseguenti all'entrata in vigore della Costituzione¹⁷. Tanto da lasciare apparire persino fisiologico che le primissime avvisaglie di elusione delle limitazioni costituzionali all'approvazione governativa di provvedimenti d'urgenza e di forzature procedimentali in

¹⁴ Così, A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1997, p. 74.

¹⁵ Cfr. *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, seduta del 21 settembre 1946, p. 256 s.

¹⁶ Si rinvia a L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, *cit.*, p. 59; cfr., altresì, le considerazioni svolte da C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 834, 835.

¹⁷ Invero, in sintonia con gli auspici dell'Assemblea costituente, nel corso delle primissime legislature della Repubblica è agevole 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 decisione e abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, p. 61 s.).

sede di conversione trapelino dalle cronache concernenti decreti-legge adottati per fronteggiare situazioni di crisi economica¹⁸.

In effetti, come specificatamente denotano le vicende politico-istituzionali dell'ultimo decennio, sembra evidente o – com'è stato sostenuto¹⁹ – persino «ontologica» la connessione tra decretazione d'urgenza e «tentativo di risposta», da parte dei pubblici poteri, «allo stato emergenziale» nel quale possono versare i «conti pubblici» e la «situazione economica generale». Tuttavia, l'emersione di quella connessione appare ben più risalente, come – d'altronde – la spiccata attitudine del decreto-legge a provvedere, in genere, a mezzo di misure incidenti sull'economia e la finanza pubblica: sicché, appare proficuo indagare se le torsioni rispetto al disegno costituzionale²⁰ e le forzature alle quali precedentemente si accennava siano divenute ormai una costante e, nel caso, con quali implicazioni.

Se il ricorso alla decretazione d'urgenza a fini di gestione della politica economica affonda «radici antiche» nella storia repubblicana, si è altresì rilevato come tale «prassi», in realtà, si sviluppi lungo una «precisa linea evolutiva»²¹. Per una duratura fase, l'adozione di decreti-legge nella materia *de qua* appare «sporadica» e «spesso» connessa alla «eccezionali[tà]» del contesto nel quale si sostanzia l'introduzione della disciplina²²; è nella Legislatura XIV che si assiste, invece, a un'inevitabile svolta, corrispondente alla 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 pubblica. Il decreto n. 269 celebra l'avvio di una innovativa prassi, che «si consolida» negli anni successivi – quando, in addizione, 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,

¹⁸ Celebre è il caso del decreto-legge 27 agosto 1970, n. 621, recante «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, 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*, cit., p. 1510.

¹⁹ 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, 2013, p. 54.

²⁰ Avendo riguardo alla decretazione d'urgenza, in genere, già a metà degli anni '70 dello scorso secolo si giunse a riscontrare una metamorfosi in atto, denunciando 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: così, 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.

²¹ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 32.

²² 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., dalla quale sono tratte la ricostruzione e citazione immediatamente successive.

programmazione e decisione» di politica economica rimane «concentrato, almeno formalmente, nella sessione parlamentare» di bilancio²³.

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»), di pressoché integrale anticipazione della manovra di finanza pubblica, al quale seguiranno, negli anni seguenti, l'ulteriore dislocazione in provvedimenti di necessità e d'urgenza dei contenuti propri della manovra e la «prolifera[zione]» di decreti-legge in materia economica e finanziaria che si addizionano a quest'ultima pur non essendo formalmente collegati alla stessa²⁴.

Occorre rammentare, in ogni caso, come le vicissitudini da ultimo sommariamente evocate si sovrappongono all'evoluzione della crisi economica che origina nel 2008, e rispetto alla quale il decreto-legge s'impone come «principale strumento di “reazione”»: non può reputarsi assolutamente casuale, dunque, che nello scorcio temporale nel quale maggiormente gli interventi di normazione 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) «la massima parte delle misure» siano state «adottate proprio nella veste del decreto-legge»²⁵; così come altamente significativo appare che, a muovere dal secondo anno della Legislatura XVII, l'inclinazione governativa a ricorrere alla decretazione di necessità e d'urgenza si sia ridimensionata, rispetto al periodo immediatamente precedente²⁶.

Le ultime avvertenze, tuttavia, non autorizzano a tacere come l'«incremento abnorme» del ricorso al decreto-legge – come 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»²⁷; e, fuor di dubbio, l'acclarata attitudine a veicolare nella decretazione *de qua* misure variamente destinate a integrare decisioni di politica economica non riduce (semmai si rivela prodromica ad accentuare) la distanza tra la disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza e la relativa applicazione.

Sotto tale profilo, anzitutto spiccano le «dimensioni» di quei decreti-legge che, recanti manovre di foggia economico-finanziaria, sono regolarmente ricondotti alla categoria dei

²³ Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 33: di «intarsio» tra legge ordinaria e decretazione di necessità e d'urgenza discorrono, invece, 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.

²⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, cit., p. 44.

²⁵ Così, B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., p. 54, 59, che rilevano, altresì, il «vero e proprio salto di qualità» che, in quella fase, caratterizza il decreto-legge, strumento 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.).

²⁶ Cfr. I. LOLL, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la ‘sua’ maggioranza*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016, p. 16.

²⁷ 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.

decreti *omnibus*, originariamente eterogenei²⁸ e, come tali, (oltreché in antitesi con la disciplina, *ex art.* 15, co. 3, legge 23 agosto 1988, n. 400) stentatamente sottoponibili al controllo – sia nella sede dell’emanazione, sia in quella parlamentare di conversione – dell’ottemperanza dei presupposti costituzionali di adozione dell’atto con forza di legge, che diviene così percorribile soltanto *ex post*, nell’eventualità (tutt’altro che certa) di proposizione di questione di legittimità costituzionale.

Senz’altro, è – almeno parzialmente – suscettibile di connessione con la problematica da ultimo indicata il contorcimento impresso al procedimento parlamentare di conversione, che, notoriamente esposto a criticità, denota un’ancor più peculiare sofferenza quando all’attenzione delle Camere insistono decreti-legge di manovra. In primo luogo, dal momento che, trattandosi di provvedimenti estremamente eterogenei, talvolta contenenti disposizioni – anche di carattere ordinamentale – trasversali a un’ampia serie di settori dell’ordinamento, frequentemente accade che risultino compromessi il buon esito dell’istruzione legislativa nelle sedi decentrate e, in definitiva, l’essenza del precetto, *ex art.* 72, co. primo, Cost.: «le commissioni ordinariamente competenti per materia», infatti, assistono con frequenza 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)²⁹.

Ancora, è pressoché sistematico che, nel corso dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti *de quibus*, intervenga – soprattutto alla Camera dei deputati – la posizione governativa della questione di fiducia, sovente in uno con la presentazione di *maxi-emendamenti*: perlopiù diretta alla «blinda[tura]» del testo «rispetto ai suoi contenuti», piuttosto che ad «assicurarne l’approvazione in tempi brevi»³⁰, la prassi in oggetto chiaramente partecipa all’alterazione della metodica costituzionale di produzione legislativa, peraltro riverberandosi negativamente sulla qualità della produzione normativa.

In definitiva, la predisposizione del decreto-legge a disporre in materia economica e finanziaria, che pacificamente 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. Rimanendo fermo come, già dalla Legislatura in corso, sarà percorribile accertare se le tendenze dell’ultimo periodo saranno consolidate o, invece,

²⁸ Sebbene le ricostruzioni della Corte costituzionale attorno al requisito della «omogeneità» non siano del tutto sovrapponibili, è risaputo come sia il medesimo Giudice costituzionale (sent. n. 171/2007 e 128/2008) a valersi del menzionato requisito all’atto delle prime, celebri dichiarazioni d’illegittimità costituzionale di disposizioni recate da decreti-legge per l’«evidente mancanza» del presupposto – *id est*, il caso straordinario di necessità e d’urgenza – che ne dovrebbe, invece, giustificare l’adozione. Circa la precedente giurisprudenza costituzionale, tesa a confutare la legittimazione della Corte ad accertare la sussistenza dei presupposti costituzionali e a stabilire la natura sanante della legge di conversione, rispetto ai vizi del decreto, cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1519; sulla opportunità dell’estensione dello scrutinio di costituzionalità al controllo del difetto dei requisiti, *ex art.* 77, co. secondo, v. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità e urgenza» dei decreti legge*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1455 s.

²⁹ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento, cit.*, p. 101, da dove è tratta altresì la successiva citazione (*ibidem*, p. 78 s.).

³⁰ Per quest’ultima tendenza, in genere, v. I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la ‘sua’ maggioranza, cit.*, p. 17 s., dove si 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».

archivate, le vicende del ‘secondo’ stadio della storia repubblicana sembrano comunque idonee a suggerire un mutamento qualitativo e quantitativo del ricorso alla decretazione di necessità e d’urgenza in ambito economico: se, vigendo un sistema elettorale di stampo puramente proporzionale, l’esecutivo, «per fronteggiare le ricorrenti situazioni di crisi economica», «più volte» adotta decreti-legge recanti «le più diverse misure [...] più d’una delle quali si aggiunge alle altre perché funzionalmente e materialmente connessa, anche se il presupposto giustificativo della crisi si risolve per esse in un puro pretesto»³¹, è dalla svolta coincidente con la Legislatura XIV che il ricorso, da parte del Governo, alla decretazione d’urgenza nella materia *de qua* assume tratti pressoché sistematici e, in alcune fasi, a sicuro detrimento dell’ordinaria legge parlamentare, persino esclusivi. Al contempo, deflagra il fenomeno dei provvedimenti *omnibus* e s’intensificano le evenienze nelle quali, in sede di conversione, si verificano effrazioni procedimentali e della stessa Legge fondamentale³².

Tali, ultime evenienze, d’altro canto, si reputano in un certo senso sintomatiche del contesto politico e istituzionale dell’arco temporale in parola. Il ricorso vieppiù incontrollato al decreto-legge e, in particolare, a misure adottate ai sensi dell’art. 77, co. secondo, in funzione di manovra economica, in effetti, rappresenta l’ormai riconosciuta – quanto, almeno in parte, ricercata – centralità dell’esecutivo nella definizione e attuazione dell’indirizzo politico e, specialmente, dell’indirizzo politico economico, simultaneamente permettendo l’istantanea entrata in vigore della disciplina e, di conseguenza, un’anticipazione in termini di efficacia della decisione politica (e di politica economica in particolare) conseguita in seno al Governo³³.

Allo stesso tempo, la prassi che accomuna decretazione d’urgenza e posizione della questione di fiducia (una costante, nel caso di provvedimenti d’urgenza con rilevanti contenuti in materia economica³⁴) pare idonea a soddisfare l’aspirazione decisionista degli esecutivi e la vocazione governativa a farsi direttamente carico delle più varie istanze economico-sociali, conducendo dirigisticamente l’opera di attuazione del programma di governo, scandendone temporalmente gli stadi ed esibendone ostentatamente le stazioni di realizzazione³⁵. Chiaramente, se ciò si è reso possibile si deve, in grande parte, anche a quel che si è definito come il «*progressivo deperimento dei partiti politici*»³⁶, all’inadeguatezza degli odierni soggetti politici a elevarsi a sedi nelle quali «anticipare [...] la mediazione»

³¹ Così, L. PALADIN, *Art. 77, cit.*, p. 60.

³² Tale dev’essere anche formalmente considerato, dopo le pronunce della Corte costituzionale rese con sent. n. 22/2012 e 32/2014, l’«inserimento] nella legge di conversione di un decreto-legge [di] emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario» dell’atto governativo con forza di legge, 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, C. cost., n. 22/2012, § 4.3, *Cons. dir.*).

³³ 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, 2007, p. 141 s.

³⁴ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento, cit.*, p. 75.

³⁵ 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, là dove si osserva come «in regime maggioritario [sia] centrale per l’Esecutivo rendere visibile» l’attività di attuazione del proprio programma.

³⁶ Così, L. DULIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell’età del cambiamento, cit.*, p. 12, da dove sono tratte anche le citazioni che seguono.

rispetto alle dinamiche sociali e agli interessi economici diffusi nel Paese: 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 scansare le incertezze scaturenti dall'*iter* parlamentare, in specie allorquando si tratta di adottare misure che, assumendo i connotati di manovra economica, inevitabilmente vanno a gravare sulla finanza pubblica.

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

Se la fenomenologia della decretazione d'urgenza lascia trapelare una percepibile metamorfosi del regime parlamentare di governo fin dall'età proporzionalistica³⁷, sino all'ultimo decennio del secolo scorso la legislazione delegata si palesa, invece, come strumento di circoscritto utilizzo³⁸: da un lato, la circostanza è verosimilmente imputabile all'attitudine della legislazione, *ex art. 76*, a dettare discipline attorno a temi politicamente «delicati e complessi», coinvolgenti la «realizzazione di riforme di importanti settori», recessive a paragone della predilezione per le legislazioni settoriali che caratterizzano una durevole fase della storia repubblicana³⁹; dall'altro lato, può reputarsi che la circospezione 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 proprie ai diversi soggetti politici⁴⁰ a lungo abbiano persuaso a prediligere la legge parlamentare quale strumento di realizzazione delle – spesso intermittenti – riforme di maggiore portata.

Diversamente, l'apporto della legislazione delegata assume dimensioni vieppiù rilevanti dalla Legislatura XI, e ancor più a seguito della transizione al sistema maggioritario, quando, in concomitanza con la propensione all'«abbandono» della (fino ad allora) preponderante «legislazione settoriale di spesa» e alla corrispondente espansione della «normazione di matrice ordinamentale»⁴¹, la delega legislativa – solo per certi aspetti in linea con le

³⁷ Cfr. 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*, appare in effetti la modalità a mezzo della quale il Governo reagisce all'emarginazione in cui è costretto dalle applicazioni delle disposizioni costituzionali di disciplina del procedimento legislativo, imponendosi come lo strumento a mezzo del quale l'esecutivo tenta di riappropriarsi dell'attività di «gestione dei contenuti» dell'*iter legis* (cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, *cit.*, p. 62). Ciò, tuttavia, al costo di «snatura[re]» completamente il «significato costituzionale della clausola generale» – «casi straordinari di necessità e d'urgenza» – di legittimazione all'impiego della decretazione, piegata a un'interpretazione vieppiù «estensiva» (A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1518).

³⁸ 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.

³⁹ Le citazioni sono tratte da M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76, cit.*, p. 1493; cfr. la ricostruzione di B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa, cit.*, p. 107.

⁴⁰ Cfr. L. PALADIN, *Art. 76*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, *cit.*, p. 1 s.

⁴¹ Così, B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa, cit.*, p. 107; similmente, G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali, cit.*, p. 91.

aspettative dell'Assemblea costituente⁴² – è eletta a modalità ordinaria di disciplina di taluni àmbiti materiali. D'altra parte, alla tendenza in parola corrisponde quella alla «enfattizza[zione]» del ruolo e della «attività normativa» del Governo⁴³, al quale l'istituzione parlamentare si risolve a delegare l'esercizio della funzione legislativa non più soltanto a fronte della «complessità tecnica della materia», bensì anche quando la «complessità politica dell'intervento» suggerisce di alienarne la concreta realizzazione dalle insidie e mediazioni sottese alle ordinarie procedure camerale⁴⁴.

L'attitudine della legislazione delegata a veicolare decisioni normative di peculiare complessità ne chiarisce l'assiduo ricorso, in particolare, a fini di riforma dell'ordinamento di rilevanti settori economici: diversamente dalla decretazione d'urgenza, che – per la stessa caratterizzazione della fonte – si attaglia, *ex se*, a disporre interventi in funzione di manovra, della legislazione delegata ci si è sempre più avvalsi, invece, per la predisposizione di provvedimenti di tipo trasversale, o diretti a modulare gli assetti delle regolamentazioni concorrenziali tra gli operatori economici, ovvero volti programmaticamente a delineare estese politiche di intervento. D'altra parte, anche negli anni più recenti, successivi allo stadio più intenso della recessione economica, la propagazione delle leggi di delegazione si è potuta ricollegare alla «considerazione che la crisi [...] impone decisioni efficaci», connotate da «chiarezza» e «sistematicità» – requisiti che l'indole della delega a consentire «razionalizzazione» e «riordino» del sistema normativo pare soddisfare⁴⁵ (anche per tale ragione, soprattutto dalla metà degli ultimi anni '90, un accertato ascendente sull'incremento delle deleghe legislative e, specialmente, delle delegazioni per la disciplina di comparti economici e settori produttivi è quello esercitato dall'appartenenza all'ordinamento *sovra-nazionale*, l'adeguamento al quale – anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 234 – si avvale, con assoluta prevalenza, della decretazione legislativa⁴⁶).

⁴² 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*): sul punto, cfr. *infra*.

⁴³ Cfr. L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorso alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016, p. 3.

⁴⁴ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2002, p. 697.

⁴⁵ Così, L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorso alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII, cit.*, p. 4.

⁴⁶ Cfr. B. CIMINO, *Il recepimento del diritto europeo*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi, cit.*, p. 182 s. A'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 dell'Italia all'Unione europea, entro il mese di febbraio di ogni anno l'esecutivo 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», recante, tra l'altro, «disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive» e a «eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei», nonché «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 *sovra-nazionale* tradizionalmente «assume caratteri peculiari e più complessi», che conseguono alla «fissazione di criteri direttivi generali [...], valevoli per tutti gli atti da recepire», alla diffusa «assenza» di principi e criteri direttivi «specific[amente]» 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».

La notevole inclinazione istituzionale al ricorso alla legislazione delegata in funzione di regolazione ordinamentale o di indirizzo strategico e, talvolta, con finalità di sussidio o incentivazione economica, determina l'assiduo intervento, nel procedimento *intra-governativo* di adozione dei decreti, 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 –, che pare corroborarne l'acquisita preminenza nella regolazione, anche ordinamentale, delle attività economiche⁴⁷.

Avendo riguardo, invece, all'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento e alle connessioni tra legislazione delegata e regime di governo, deve rilevarsi come, contemporaneamente alla diffusione dell'istituto nella prassi delle vicende politico-istituzionali, la delega legislativa sempre meno si sia prestata ad essere «ricond[otta] interamente al modello delineato dall'art. 76»⁴⁸: a pregiudizio dell'efficace esame parlamentare delle disposizioni deleganti, sono assidui (ed, anzi, decisamente prevalenti), in effetti, i casi nei quali le previsioni di delega, specie se di carattere ordinamentale e di regolazione economica, in luogo che costituire l'esclusivo ed omogeneo contenuto di una legge parlamentare *ad hoc*, sono collocate in provvedimenti assai più compositi e recanti disposizioni perlopiù immediatamente precettive – tutt'altro che di rado, i collegati alla manovra economica, nonché leggi di conversione di decreto-legge⁴⁹.

I fenomeni di scostamento dal disegno costituzionale, d'altronde, non si limitano alla sistemazione della delega in provvedimenti *omnibus*, investendo direttamente i requisiti imposti all'istituto *de quo* dalla Legge fondamentale: d'altra parte, nonostante la scarsità del ricorso alla delega, ancor prima dell'età maggioritaria la negoziazione politica attorno ai contenuti della delegazione (che è pur sempre «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 ormai

⁴⁷ Anche a ragione degli intrinseci limiti della legislazione delegata rispetto alla copertura finanziaria dei provvedimenti governativi, recependo orientamenti emersi dalla 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»: rimane fermo che, 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».

⁴⁸ Cfr., *ex multis*, M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76, cit.*, p. 1493.

⁴⁹ 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 *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016, in particolare, p. 7 s.; sebbene la più risalente impostazione della giurisprudenza costituzionale, in effetti, asserisca 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 il Giudice costituzionale, ribadendo che le Camere, «nell'approvare la legge di conversione» di decreto-legge, «possano esercitare» la relativa potestà legislativa «anche introducendo [...] contenuti normativi ulteriori», 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).

acclarate soltanto negli anni a venire⁵⁰. L'allusione è alle note tendenze, pressoché abitualmente ricorrenti nel caso di deleghe di riforma e regolamentazione economica, alla dilatazione degli oggetti delegati 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, e gli altri avvicinati, rispettivamente, dall'individuazione degli «obiettivi generali dell'azione di governo» e dalla «scansione dei contenuti» che caratterizzeranno il decreto delegato⁵¹.

Dallo scenario sommariamente tratteggiato pare conseguire un'espansione dei margini operativi del legislatore delegato e, in aggiunta, il plausibile rafforzamento della posizione costituzionale del Governo, resa ancora più rilevante dall'ormai frequentissima «prassi»⁵² di aggiungere alla delega 'principale' ulteriori delegazioni legislative, a fini di correzione o integrazione della prima, e tali da contribuire a realizzare (verosimilmente, eludendo il dettato costituzionale) una sorta di «trasferimento stabile della funzione legislativa» dalle Camere all'esecutivo⁵³ – come, in forme evidentemente dissimili, solo la reiterazione dei decreti, *ex art. 77*, seppe determinare.

La modalità pratica attraverso la quale sono stati recuperati spazi d'intervento parlamentare è quella resa dalla previsione, costante nelle delegazioni in materie economico-sociali, che, assolutizzando la disciplina, *ex art. 14*, co. 4, l. n. 400/1988 (tesa a subordinare l'obbligatorietà dei pareri ai casi di delega *ultra*-biennale), impone al Governo la trasmissione alle Camere dello schema di decreto legislativo, a fini di espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari: così, se, da un lato, si sistematizza la trasposizione della decisione parlamentare dallo stadio della programmazione legislativa ad una fase di controllo ultimo dei contenuti del provvedimento, dall'altro, l'espedito induce ad una surrettizia «alterazione» *de facto* della delegazione legislativa, che ne approssima problematicamente la struttura a modelli di «colegislazione»⁵⁴.

⁵⁰ 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 discorre S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, 2008, p. 278.

⁵¹ Citazioni tratte da G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, cit., p. 92, la prima, e B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 166, le successive.

⁵² Così, A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., p. 712.

⁵³ 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. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., p. 1493 s.

⁵⁴ 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.