



Università degli studi della Tuscia di Viterbo

Dipartimento di scienze giuridiche, sociali e pedagogiche – DIKE

Corso di Dottorato di Ricerca in
Diritto dei mercati europei e globali. Crisi, diritti, regolazione.
XXXVII ciclo

Settore scientifico-disciplinare
IUS/08

**LA DELEGAZIONE LEGISLATIVA QUALE STRUMENTO DI
ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.**

Tesi di dottorato di:
Dott.ssa Marusca Burla

Tutore
Prof. Fabio Pacini

Coordinatore del corso
Prof.ssa Rosa Anna Ruggiero

A. A. 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	p. 5
---------------------	------

CAPITOLO I

L'ESERCIZIO DEL POTERE LEGISLATIVO DA PARTE DELL'ESECUTIVO NEL PERIODO PRE-REPUBBLICANO.

1. Le origini dell'avversione circa l'ammissibilità della delegazione legislativa	p.10
2. La delegazione legislativa in Italia: strumento per governare le situazioni di emergenza?	p. 15
3. Il tentativo di responsabilizzazione del Parlamento: le commissioni speciali di controllo	p. 25

CAPITOLO II

LA DELEGAZIONE LEGISLATIVA: DALLE ORIGINI ALLA CRISI DEL MODELLO COSTITUZIONALE

1. Le scelte dell'Assemblea Costituente	p. 35
2. La Corte costituzionale di fronte alla delegazione legislativa: visione d'insieme e linee generali	p. 41
3. I limiti costituzionali	p. 47
a. Principi e criteri direttivi	p. 48

b. Oggetto	p. 58
c. Profilo temporale	p. 63
4. La legge delega come norma interposta	p. 71
5. La natura della delegazione legislativa	p. 78
6. L'evoluzione della delegazione legislativa: le tre fasi	p. 84
7. L' "esplosione" della delegazione legislativa e gli sviluppi successivi	p. 95

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA NELL'AMBITO DELLA LEGISLAZIONE DELEGATA.

1. I limiti "ulteriori"	p. 101
a. Tipologia dei pareri parlamentari	p. 102
b. Ammissibilità dei pareri "vincolanti"	p. 112
c. Modalità di inserimento dei pareri nel procedimento di formazione dei decreti legislativi	p. 115
d. L'art. 14 della legge n. 400 del 1988: il parere per le deleghe ultrabiennali	p. 118
e. I pareri "non parlamentari", con particolare riferimento ai pareri del Consiglio di Stato e del "sistema delle Conferenze"	p. 124
2. I Comitati per la legislazione: uno strumento per una maggiore centralità del Parlamento?	p. 127

CAPITOLO IV

UN CASE STUDY DI RILIEVO: L'USO DELLA DELEGA LEGISLATIVA NELL'AMBITO DELL'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

1. Aspetti definitivi	p. 135
2. La Governance del PNRR	p. 138
3. I riflessi del PNRR sulla funzione non legislativa del Parlamento	p. 142
4. Il controllo del Parlamento e ruolo incisivo delle Commissioni parlamentari	p. 150
5. L'attuazione del PNRR attraverso la delega legislativa: uno studio "osservazionale"	p. 154
6. Considerazioni conclusive	p. 174
Bibliografia	p. 183

INTRODUZIONE

Il sistema italiano è costituito da una pluralità di fonti normative primarie. Il potere legislativo è conferito al Parlamento, alle Regioni e, tramite la decretazione d'urgenza e la delegazione legislativa, al Governo. Negli ultimi due casi si tratta, però, di un potere legislativo eccezionale e derogatorio rispetto a quello del Parlamento, stando almeno al modello costituzionale.

Nel caso specifico della delegazione legislativa – con la quale vi è temporaneo conferimento non della *titolarità*, bensì dell'*esercizio* della funzione legislativa al Governo – vi sono una serie di elementi da tenere in considerazione. Il primo è l'impiego delle formulazioni in negativo utilizzate per la disciplina della delega nel testo costituzionale, *ex art. 76 Cost.* A questo deve aggiungersi che l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo può avvenire solo nel rispetto di una serie di limiti, ossia a condizione che il destinatario della delega sia il Governo nella sua collegialità, che essa avvenga con predeterminazione di principi e criteri direttivi, che sia temporalmente circoscritta e che si riferisca ad oggetti definiti.

Lo strumento per delegare l'esercizio della funzione legislativa al Governo è una legge – la legge delega, appunto – adottata *ex art. 72, c. 4 Cost.*, nella forma ordinaria – a seguito della quale, e nei limiti da questa tracciati, interviene il decreto legislativo adottato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, decreto legislativo a cui è riconosciuta la forza di legge.

Com'è noto, la fissazione dei principi e dei criteri direttivi, nonché la predeterminazione della durata e degli oggetti della delega, rappresentano non solo un limite per il potere legislativo delegato, ma anche per quello del delegante, a cui risulta così interdetto di operare deleghe in bianco e deleghe a tempo indeterminato. Ciò comporta, pertanto, l'illegittimità costituzionale di leggi delega attributive al Governo della potestà di disciplinare intere materie senza un'effettiva indicazione di norme di principio e di direttive, o che non stabiliscano la durata della delega ovvero la contengano in termini troppo ampi od irragionevoli, oppure ne fissino il termine finale in relazione ad un evento il cui verificarsi sia incerto nell'*an* o nel quando: tali eventualità, infatti, determinerebbero una violazione del dettato costituzionale.

Tuttavia, questo modello teorico è andato gradualmente mutando sino ad entrare in crisi, tendendo sempre più a discostarsi dal modello prefissato dalla Costituzione.

Ciò in particolare avviene con le cosiddette “grandi deleghe”, ossia la prassi diretta ad adottare leggi delega al fine di avviare ampi processi di riforma di settori ampi, che spesso riguardano intere materie o settori.

Ancora: si pensi all'elemento temporale ed al profilo relativo alla questione dell'istantaneità del potere conferito. L'interrogativo che si pone è quello di sapere se, nell'arco temporale fissato dalla legge di delegazione, il Governo possa procedere a più di un atto di esercizio del potere stesso – eventualmente modificando od integrando i decreti legislativi via via emanati – oppure se debba ritenersi che l'adozione del primo atto “consumi” il potere delegato. Ove si ritenga che il concetto di delegazione sia compatibile con l'adozione di più atti – pertanto con l'esercizio

frazionato della delega nel tempo – non si dovrebbero ravvisare ostacoli ad ammettere che, nell’ambito cronologico relativo alla delegazione, gli atti successivi possano modificare i precedenti, ipotesi fra l’altro, contemplata dall’art. 14 della legge 400/1988. Nella prassi, soprattutto quella recente – seppur riscontrabile sin dagli anni Settanta, più precisamente con la legge n. 825/1971 per la riforma tributaria – si è sviluppato il fenomeno delle cosiddette “deleghe bifasiche”, attraverso le quali il Governo viene delegato, con la stessa legge delega (principale), entro un certo termine, a disporre una nuova disciplina ed entro un termine più lungo ad adottare decreti “integrativi e correttivi” nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi della delega principale.

Con il ricorso alle deleghe all’emanazione di decreti integrativi e correttivi, la prassi ha introdotto la possibilità di un esercizio frazionato della delega legislativa e di un esercizio reiterato della stessa, non contemplato dal modello costituzionale, ma del quale la Corte costituzionale ha più volte affermato la legittimità.

A fronte di queste torsioni, la prassi è tuttavia orientata anche nel senso di prevedere limiti ulteriori rispetto a quelli posti dall’art. 76 Cost.: la validità e legittimità del decreto legislativo dipendono da un lato dalla validità della legge di delegazione, e dall’altro dal rispetto, da parte dello stesso decreto legislativo, dei limiti costituzionali ed “ulteriori”, di tipo procedimentale in essa contenuti. In particolare, le leggi di delegazione possono stabilire, nei confronti del legislatore delegato, l’obbligo di sentire il parere di commissioni parlamentari e/o di organi consultivi.

A tal proposito la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 31/1957 aveva chiarito che «*sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la legge delegata*», con l'evidente conseguenza, pertanto, che la legge di delegazione è da considerarsi come norma interposta tra la norma costituzionale e il decreto legislativo attuativo della medesima.

Emerge, pertanto, come la delega legislativa sia divenuta lo strumento privilegiato per l'attuazione del programma di Governo: da strumento – costituzionalmente previsto – per l'esercizio da parte del Governo del potere legislativo a carattere eccezionale e derogatorio rispetto a quello del Parlamento, è divenuto una modalità ordinaria di produzione normativa. Ciò è dovuto ad una serie di ragioni. Fino alla X legislatura, la delegazione legislativa rappresentava uno strumento confinato a pochi settori, in materie quali processo penale, pubblica amministrazione, sanità, previdenza, e comunemente in ambito tributario. Tra la metà degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta si assiste ad un progressivo aumento della delegazione legislativa, a fronte del rafforzamento dei poteri normativi dell'Esecutivo. Il massiccio uso di tale strumento si consolida definitivamente nella XIII legislatura, e tale consolidarsi è dovuto solo in parte anche alla complessità tecnica delle materie ad oggetto: come si dirà, infatti, in buona parte esso è dovuto alla complessità della sintesi *politica*.

La prima parte del lavoro, pertanto, avrà ad oggetto la disamina dei profili sin qui considerati, con una iniziale attenzione dedicata all'origini dell'istituto nel periodo pre-repubblicano.

Saranno quindi oggetto di analisi le tappe relative all'evoluzione dell'istituto della delegazione nel corso dell'esperienza repubblicana, cercando di mettere in luce le tendenze che hanno interessato questo istituto e che lo hanno portato a discostarsi sempre più dal modello costituzionale.

A conferma della funzione considerevole che la delegazione legislativa assolve all'interno del processo decisionale, sarà approfondita l'importanza che tale istituto assolve nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale – com'è noto – si colloca all'interno del *Next Generation EU*, piano per la ripresa dell'Europa e strumento che offre alle economie dell'UE un'opportunità unica, non solo perché adottato con l'intento di rimediare ai danni economico-sociali causati dalla pandemia, ma anche per rendere prioritari investimenti e riforme in aree chiave.

L'istituto della delegazione legislativa è uno degli strumenti normativi utilizzati ai fini dell'attuazione del PNRR, Piano che condiziona, in un certo modo, l'attività del Parlamento e del Governo fino al 2026, definendo le caratteristiche di interventi normativi di grande rilievo: l'ultima parte del lavoro consisterà quindi in un'analisi dei procedimenti di delega legati all'attuazione del PNRR, anche allo scopo di confrontarli con lo stesso modello costituzionale e – alla luce di quanto detto – con la prassi precedente.

CAPITOLO I

L'ESERCIZIO DEL POTERE LEGISLATIVO DA PARTE DELL'ESECUTIVO NEL PERIODO PRE-REPUBBLICANO.

Sommario: 1. Le origini dell'avversione circa l'ammissibilità della delegazione legislativa. – 2. La delegazione legislativa in Italia: strumento per governare le situazioni di emergenza? – 3. Il tentativo di responsabilizzazione del Parlamento: le commissioni speciali di controllo.

1. Le origini dell'avversione circa l'ammissibilità della delegazione legislativa.

La separazione dei poteri è uno dei principi cardine del costituzionalismo liberale e, com'è noto, è riconducibile al pensiero di Montesquieu, per il quale *«Esistono in ogni Stato tre sorte di poteri: il potere legislativo, il potere esecutivo delle cose che dipendono dal diritto delle genti e il potere esecutivo di quelle che dipendono dal diritto civile. Quest'ultimo potere sarà chiamato il potere giudiziario e l'altro semplicemente esecutivo dello Stato. La libertà politica di un cittadino consiste in quella tranquillità di spirito che proviene dalla convinzione che ciascuno ha della propria sicurezza; e, perché questa libertà esista, bisogna che il governo si organizzi in modo da impedire che un cittadino possa temere un altro cittadino. Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo non vi è libertà, perché si può temere che lo stesso monarca o lo stesso senato facciano leggi tiranniche per attuarle tirannicamente. Non vi è libertà*

se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e da quello esecutivo. Se esso fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e sulla libertà dei cittadini sarebbe arbitrario, poiché il giudice sarebbe al tempo stesso legislatore. Se fosse unito con il potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore. Tutto sarebbe perduto se la stessa persona o lo stesso corpo di grandi, o di nobili, o di popolo esercitasse questi tre poteri: quello di fare leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni e quello di giudicare i delitti e le liti dei privati»¹.

La teoria del filosofo francese comportava da un lato la valorizzazione del principio di sovranità della legge, non ammettendo modalità di decisione alternative a quelle della legge, per l'appunto; e il principio di separazione dei poteri, con il quale perseguiva l'intento, o meglio, la necessità che le tre funzioni fossero attribuite a tre organi differenti, in posizione di reciproca indipendenza tra di loro, al fine di evitare che potesse essere minacciata la libertà; ciò sulla base dell'asserzione che ogni potere fosse riconducibile ad una «porzione della società»².

Questo principio ha trovato ampio spazio nel corso delle esperienze liberali europee. Successivamente, però, ha incontrato graduali mutamenti, sino a divenire protagonista di una vera e propria crisi; e ciò – come si dirà meglio nel prosieguo – a fronte dell'affermarsi dello Stato pluralista, il quale ha portato in evidenza la necessità di garantire ulteriori tipologie di diritti, politici, economici, sociali.

¹ C. DE S. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Parigi, 1859, p. 130.

² Proprio in attuazione della teoria della separazione dei poteri, l'art. 6 («La legge è l'espressione della volontà generale») della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 non ammetteva che il potere legislativo potesse essere esercitato da un organo diverso da quello rappresentativo della volontà politica generale del popolo, ossia il Parlamento.

Ciò ha condotto alla nascita di nuove sfide che, sino a quel momento, il legislatore non si era mai trovato a fronteggiare: in particolare, quelle di individuare nuovi strumenti affinché fosse possibile disciplinare l'eterogeneità delle sfere giuridiche da tutelare, caratterizzate da un'alta complessità tecnica, in tempi sempre più ridotti e che consentissero il superamento delle stesse complessità tecniche oltre che di conflitti politici.

Pertanto, è mutato il significato stesso di legge: non più soltanto strumento atto alla protezione dei diritti di libertà individuali, ma anche mezzo che consente il processo di integrazione sociale e politica.

Ciò evidentemente ha determinato una ridefinizione dei rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo, e quindi – come si dirà – nella stessa gerarchia delle fonti: in altre parole, le esigenze di dare protezione a nuove situazioni giuridiche ha richiesto il superamento del suddetto principio di supremazia della legge e, pertanto, ha fatto venir meno, in virtù di ciò che si è andato ad affermare nella prassi, il divieto di delegazione fondato su tale principio.

Per lungo tempo, la dottrina si è interrogata circa la stessa ammissibilità dell'istituto della delegazione legislativa: è stata proprio la prassi del ricorso a tale strumento a portare all'attenzione della giurisprudenza la questione; se ne darà conto.

Occorre intanto menzionare il principio generale utilizzato in dottrina come giustificazione alla negazione della legalità della delegazione, ossia *delegata potestas non delegatur*: questo brocardo infatti veniva richiamato per mettere in luce – come

evidenziato anche in precedenza – che il Parlamento era il titolare del potere legislativo, in quanto il popolo era il vero depositario della sovranità.³

Allo stesso modo è necessario evidenziare come questa tesi fosse condizionata dalla teoria classica del diritto costituzionale francese, la quale concepiva la delegazione legislativa come nettamente contraria alla Costituzione. La teoria classica era la diretta conseguenza del principio della separazione dei poteri – richiamato in precedenza – che dava nuova luce al principio *delegata potestas non delegatur*⁴.

Volendo compiere un'analisi più approfondita circa la contestazione della legalità della delegazione legislativa – avversione diffusa anche in Italia nel corso dell'Ottocento –, deve essere esaminato il pensiero di Raymond Carré de Malberg, espressa in molti suoi lavori e riesaminata nell'opera *La loi, expression de la volonté generale*.

Carré de Malberg aveva riconosciuto alla Rivoluzione del 1789 la capacità di imprimere in modo decisivo i principi nel diritto francese e, allo stesso modo, veicolare il concetto di leggi e di diritti. Pertanto la Costituzione francese del 1875⁵

³ Il dibattito sulla ammissibilità o non ammissibilità dell'istituto della delegazione legislativa è stata affrontato in Italia in seno al Parlamento Subalpino in termini di "costituzionalità" in occasione della Prima Guerra d'Indipendenza e della relativa delegazione di "pieni poteri". I protagonisti di questo dibattito furono i deputati Levet e Chenal, i quali si opposero all'istituto, ritenendolo "illegale ed incostituzionale" proprio per le ragioni richiamate nel testo (*Atti del parlamento subalpino*, Camera dei deputati, Sessione del 1848, Discussioni, dall'8 maggio al 30 dicembre 1848, I, tornata del 29 luglio 1848, p. 491).

⁴ Il portavoce della teoria classica, Adhémar Esmein, sosteneva che la delegazione legislativa fosse giuridicamente impossibile. Questa teoria trovava il suo fondamento in un'interpretazione strettamente letterale dell'articolo 1, paragrafo 1, della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 («*Le pouvoir législatif est s'exercé par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale. La composition, le mode de désignation et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale*»): quest'articolo infatti prevedeva che potere legislativo dovesse essere esercitato dalla Camera dei Deputati e dal Senato.

⁵ Quando si utilizza la locuzione «Costituzione francese del 1875» si fa riferimento ha tre distinte leggi: la legge sull'organizzazione dei poteri pubblici (25-28 febbraio 1875), la legge relativa all'organizzazione del Senato (24 febbraio 1875), e la legge costituzionale sui rapporti dei poteri pubblici (16 luglio 1875).

concepiva la legge come «espressione della volontà generale» e, proprio in forza della Costituzione repubblicana, le Camere traevano un potere di «*souveraineté parlementaire*», con la conseguenza di incontrare pochi vincoli nella Costituzione stessa. Ciò implicava che le Camere non incontravano alcun limite circa l'oggetto ed il livello di *habilitations* che potevano concedere all'Esecutivo. Tuttavia, tale onnipotenza del legislativo era meramente formale, poiché non comportava – secondo Carré de Malberg – una legittimazione nei confronti della delegazione legislativa: il potere legislativo era intrasmissibile in quanto espressione della volontà generale. In sostanza, l'Esecutivo non avrebbe mai potuto acquisire un potere legislativo delegato in quanto «*carente sul piano della rappresentatività nazionale*»⁶: infatti il Parlamento avrebbe potuto attribuire all'Esecutivo, mediante leggi di abilitazione, alcune competenze regolamentari, le quali, per l'appunto, rimanevano mere competenze, non assimilabili al potere legislativo.

Però – precisazione doverosa – Carré de Malberg rifiutava di parlare di delegazione del potere legislativo anche per un'ulteriore ragione: riteneva che la delegazione legislativa fosse in qualche modo legata al modo di intendere la separazione dei poteri alla Montesquieu – a cui si è fatto riferimento all'inizio del paragrafo – e, in modo specifico, la riteneva superata in quanto di tipo organico⁷, ossia fondata su una

⁶ R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Parigi, 1931, p. 76. Inoltre, la Costituzione creava un sistema flessibile per ciò che concerne l'ambito di applicazione della legge e del regolamento: essa consentiva al Parlamento di utilizzare il potere legislativo per regolare la distribuzione delle competenze all'esecutivo e, nell'operare questa distribuzione, il Parlamento agiva come sovrano.

⁷ Montesquieu avrebbe elaborato un principio di tripartizione funzionale dei poteri e quindi, quando egli parlava di poteri (*pouvoir, puissance*) li intendeva come funzioni. Il cosiddetto mito della separazione dei poteri dominante l'ultima parte del XIX secolo e all'inizio del XX secolo si basava, per l'appunto, sull'idea della specializzazione della funzione dei poteri e sul suo corollario, ossia quello della separazione funzionale e organica (R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Parigi, 1931, p. 83).

separazione dei poteri *secundum materiam*. Riteneva invero che in Francia si andasse affermando una separazione di tipo formale, concepita gerarchicamente e «*fondée sur l'inégalité de qualité des organes*»⁸: l'autorità che emanava le leggi e quella che emanava i regolamenti esercitavano dei poteri differenti e tale diversità non poggiava su una divisione delle funzioni, bensì su una gerarchia o gradazione dei poteri, ossia basata sulla differenziazione di ordine gerarchico tra Parlamento ed Esecutivo.

Risultava pertanto comprensibile perché il Parlamento francese, nel periodo antecedente e successivo il primo conflitto mondiale, si fosse dimostrato particolarmente restio nel concedere abilitazioni legislative all'Esecutivo che avessero una portata ampia, seppure a fronte di circostanze eccezionali. Sebbene sotto il profilo giuridico questa attività fosse perfettamente lecita, il Parlamento temeva di screditarsi dal punto di vista politico: più erano ampie le abilitazioni, più era cospicua la testimonianza della superiorità del Governo rispetto al Parlamento⁹.

2. La delegazione legislativa in Italia: strumento per governare le situazioni di emergenza?

In Italia l'idea di un Governo in veste di legislatore era connessa alle origini stesse del regime costituzionale sin da quando, nell'agosto del 1848, fu imboccata la strada della prima delegazione legislativa: dopo cinque mesi dalla concessione dello Statuto Albertino, a fronte del silenzio del dettato costituzionale, alcuni deputati presentarono un disegno di legge di delegazione e di conferimento dei pieni poteri al Governo ai

⁸ R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Parigi, 1931, p. 84.

⁹ R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Parigi, 1931, p. 91.

fini di fronteggiare la problematica situazione derivante dal conflitto con l'Austria. Ebbene, proprio nel 1848 ebbe inizio la tradizione che ha poi caratterizzato lo sviluppo dell'ordinamento costituzionale in Italia, ossia il legame forte e durevole tra lo stato di guerra – imminente o dichiarato – e la delega dei poteri.

La difficoltà che emergeva in questa situazione era evidentemente lo spostamento della funzione legislativa e quindi il mutamento dei confini tra i poteri dello Stato, tutto ciò reso ancor più delicato e problematico alla luce dei problematici confini tra i poteri tracciati nello Statuto Albertino.

La situazione che ne derivò fu paradossale: la deroga al principio fondamentale del regime rappresentativo, ossia i pieni poteri¹⁰, vennero invocati e attribuiti al «Governo del Re» per salvare le istituzioni costituzionali; ma per consentire ciò, era necessario sospendere – in tutto o in parte – il meccanismo fondante della divisione dei poteri. Sebbene suddetta eccezione fosse nata, per l'appunto, come deroga manifesta del sistema costituzionale, pertanto temporanea e limitata, nella realtà era destinata a ripetersi, seppur con delle differenze, anche al di fuori delle situazioni di emergenza connesse ai conflitti armati.

In realtà il principio della separazione dei poteri era già entrato in crisi, assumendo le vesti di una semplice finzione giuridica, mentre ciò che accadeva concretamente era

¹⁰ L. ROSSI, *I «pieni poteri»*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, XVI (1937), I, p. 345: l'espressione «pieni poteri» è una espressione impropria, non implicando in senso tecnico veri poteri dello Stato ma particolari funzioni attribuite in certi casi all'Esecutivo.

«uno stato di penetrazione e dipendenze reciproche»¹¹ tra il potere legislativo e il potere esecutivo.

La gestione dei conflitti aveva reso necessaria un'azione più rapida ed efficace, risultato questo che poteva essere raggiunto conferendo al Governo pieni poteri in materia politica, economica, finanziaria e legislativa, per quanto dei pieni poteri vi sia stato, in realtà, un abuso¹².

Il primo conflitto mondiale rappresenta un momento determinante del processo di rafforzamento dell'Esecutivo caratterizzato da una riforma del diritto comune e da una nuova regolazione dell'intervento dello Stato in tutti i settori della vita sociale. All'interno della trasformazione del diritto pubblico, nel periodo antecedente e successivo la Prima Guerra Mondiale, l'attività legislativa del Governo divenne un'attività non episodica, bensì un sintomo di un fenomeno storico, «*di una tendenza costituzionale conseguente alla prevalenza del Gabinetto (o per suo tramite dell'amministrazione) nella funzione legislativa*»¹³. L'istituto dei pieni poteri – o dei poteri straordinari – si legava alla questione dello stato di necessità e all'urgenza di dover provvedere ad un bene superiore, ossia la salvezza dello Stato e delle sue istituzioni.

Il sistema di pieni poteri fonda le proprie origini su due atti normativi: la legge del 21 marzo 1915, n. 283 e la legge del 22 maggio 1915, n. 671: la prima emanata due mesi prima dell'ingresso in guerra dell'Italia, la seconda emanata a poche ore dall'entrata

¹¹ L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Parigi, 1936, pp. 150-151.

¹² A. GIANNINI, *La fase attuale della dottrina dello Stato*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, *Filosofia e teoria generale del diritto, diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1940, p. 49.

¹³ F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, 1988, p. 170.

nel conflitto. Il processo di elaborazione di queste due leggi ha visto, in Parlamento, numerose voci dissenzienti, ma ciò non ne impedì alla fine l'approvazione, con un sostegno parlamentare che si poneva in contrasto con quanto era accaduto durante il dibattito¹⁴: la ragione di questo cambio di orientamento, inizialmente dovuto alla volontà del Parlamento di salvaguardare le sue prerogative, è riconducibile plausibilmente al proposito di non sconfessare il Governo in un momento delicato come quello, per l'appunto, dell'ingresso in guerra¹⁵.

Pertanto si vennero a creare – per così dire – due ordini giuridici, ove uno era alternativo e complementare all'altro: a quello ordinario, di pace, si contrapponeva l'ordine giuridico alternativo¹⁶, di guerra¹⁷, che soltanto in linea meramente teorica si

¹⁴ Per una trattazione approfondita circa i dibattiti parlamentari precedenti all'approvazione delle due citate leggi, si rinvia a C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2005, p. 58 e ss.

¹⁵ Per quanto riguarda la legge n. 273 del 1915, rileva fare riferimento a due articoli della stessa: l'art. 4 e l'art. 11. Il primo rimetteva al Governo la determinazione delle notizie ritenute lesive rispetto alla difesa dello Stato, mentre il secondo rimetteva «all'arbitro» del Governo il vastissimo ed indefinito campo di materie concernenti la difesa militare dello Stato. Questo elenco era, oltre che molto lungo, da tassativo – come era nel progetto originario – divenne meramente enunciativo nel testo finale. Le materie che riguardavano, per l'appunto, la difesa militare dello Stato erano: operazioni geodetiche, topografiche ed affini, pubblicazioni cartografiche, ricerche di sostanze minerali, coltivazioni di miniere, cave e torbiere, allevamento di colombi viaggiatori, impianti radiotelegrafici ed affini, esperimenti di esercizi ed applicazioni di navigazione aerea e di aviazione, invenzioni od applicazioni industriali, segnalazione e comunicazione a distanza con qualunque mezzo, polizia delle vie di comunicazione e dei mezzi di trasporto, espatrio per ragioni di lavoro, occupazione o limitazione temporanea di proprietà mobiliari ed immobiliari, soggiorno degli stranieri in determinate località.

Per quanto riguarda invece la legge n. 671 del 1915, essa constava di un solo articolo il quale sanciva: «*Il Governo del Re ha facoltà in caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni avente valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti e straordinari bisogni dell'economia nazionale. Restano ferme le disposizioni di cui agli articoli 243 251 del Codice Penale per l'esercito. Il Governo del Re ha facoltà di ordinare le spese necessarie, di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro. Il Governo del Re è autorizzato ad esercitare provvisoriamente, in quanto non siano approvati per legge non oltre il 31 dicembre 1915, i bilanci per l'Amministrazione dello Stato nell'esercizio 1915-1916, secondo gli stati di previsione dell'entrata e della spesa e relativi disegni di legge con le susseguite modificazioni già proposte alla Camera dei Deputati, nonché a provvedere i mezzi straordinari per fronteggiare le eventuali deficienze di bilancio derivanti da aumenti di spese o diminuzioni di entrate. La presente legge andrà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione*».

¹⁶ M. SBRICCOLI, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia*, Annali 14, Legge Diritto Giustizia, a cura di L. VIOLANTE, Torino, 1998, p. 489.

dimostrò destinato ad applicarsi nei momenti eccezionali. Infatti dal 1848 l'uso di pieni poteri era utilizzato per fronteggiare le necessità belliche – ovvero, lo scopo originario – ma anche per provvedere ad ulteriori esigenze, attraverso una sorta di «*decisionismo di guerra*»¹⁸, con l'effettivo intento di aggirare l'ostacolo del controllo e della mediazione parlamentare: le esigenze belliche e i pieni poteri furono quindi l'occasione per introdurre i codici protagonisti della storia italiana, quali il codice in materia di ordinamento giudiziario, amministrativo, delle opere pubbliche, scolastico ed universitario, della rappresentanza politica. Pertanto, mentre da un lato la legge di delegazione incise, più o meno profondamente, sui diritti civili e politici, sotto altro profilo essa rappresentò lo strumento in grado di introdurre all'interno dell'ordinamento giuridico italiano elementi nuovi, tutt'altro che recessivi.

Quasi vuote di significato, in concreto, furono le rassicurazioni dei presidenti del consiglio e dei governi circa un utilizzo sobrio di tale strumento: tali rassicurazioni furono smentite in modo lampante dalle circostanze di fatto.

In aggiunta, accanto alla delega generale – di guerra –, si collocavano anche le deleghe speciali o di pace: infatti ciò che rileva è una distinzione meramente concettuale tra le due tipologie di delega, in quanto il modello di stampo bellico poteva essere facilmente utilizzato – e fu effettivamente utilizzato – nell'ambito

¹⁷ «Uno Stato nello Stato, un governo sopra il governo; a una capitale politica si era sovrapposta una capitale militare a Udine», queste le parole di Giuseppe Sanarelli nel corso del dibattito parlamentare svoltosi nel dicembre 1917 (G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960, p. 220).

¹⁸ C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2005, p. 22.

dell'ordinamento giuridico di pace, con non trascurabili effetti anche sotto il profilo delle riforme legislative.

Federico Cammeo scriveva, a tal proposito: *«Da un punto di vista politico la delegazione può apparire utile specialmente quando si tratti di compiere e coordinare sostanziali riforme giuridiche ed organiche: in altri casi appare non lodevole, come quando per debolezza o negligenza si lascia al governo un pericoloso arbitrio di esercitare una coercizione sui cittadini»*. Ciò che appariva opinabile, pertanto, non era l'uso frequente dell'istituto, bensì il fatto che tale strumento venisse utilizzato per introdurre riforme da parte del Governo¹⁹.

Tale contributo consente di far luce su una peculiarità della delegazione legislativa, ossia il conflitto tra autorità e libertà, presente tanto in quelle a carattere generale quanto in quelle speciali. Ne sono esempi i codici del 1865, che furono il frutto di una delega legislativa del Parlamento all'esecutivo: in modo specifico per quanto riguarda il codice Zanardelli, la legge del 22 novembre del 1988 autorizzava il Governo a pubblicare il Codice entro il 30 giugno dell'anno successivo, conferendogli la facoltà di introdurre le modifiche che avesse ritenuto necessarie ed opportune. Ancora: con la legge autorizzatrice del 20 giugno 1912 il Governo aveva ricevuto la delega del Parlamento per il coordinamento dell'articolato finale del codice di procedura penale e per introdurre, anche in questo caso, le modifiche necessarie. Questi sono soltanto alcuni casi che consentono, per l'appunto, di evidenziare come l'Esecutivo avesse

¹⁹ V. F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. ORLANDO, Vol. III, Milano, 1901, p. 177.

ottenuto dei poteri determinanti per modificare un testo preventivamente approvato al Parlamento, modifiche tutt'altro che trascurabili.

La delegazione legislativa in tempo di guerra e la delegazione legislativa in tempo di pace presentavano delle radici diverse: nel primo caso la necessità e urgenza, nel secondo caso esigenze di ordine tecnico-legislativo. Malgrado tale origine differente, sotto il profilo pratico esistevano delle affinità tra le due tipologie di delegazioni: in entrambi i casi, infatti, emergeva il problema dello spostamento della competenza a legiferare in capo al Governo dall'organo individuato come titolare di tale funzione dalla Costituzione, il Parlamento²⁰. L'uso della delega dei pieni poteri in Italia durante gli anni della guerra ha evidenziato come il Governo utilizzasse i poteri delegati come illimitati per modificare gli equilibri costituzionali, con la conseguenza che il Parlamento sopravviveva in uno stato di emergenza e con la evidente necessità di ripristinare il suo ruolo originario e la sua naturale funzione.

In realtà in quegli anni il Parlamento si trova – per così dire – al centro di due correnti ostili, ovvero da un lato l'antiparlamentarismo e, dall'altro, una forte polemica antiburocratica²¹.

In questo senso, nel 1920 Piero Calamandrei illustrò una percezione diffusa tra gli intellettuali italiani: *«Abbiamo degli organi legislativi pletorici e disorientati,*

²⁰ Art. 3 dello Statuto Albertino: *«Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e dalle due camere»*; art. 55, secondo cui *«ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle giunte che saranno da ciascuna camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa e approvata da una camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione e l'approvazione, e poi presentata alla sanzione del Re»*.

²¹ Proprio in coincidenza con il primo conflitto mondiale ha avuto luogo la prima grave crisi di legittimità della burocrazia, ceto sociale che, nonostante la polemica antiburocratica degli inizi del Novecento, il giolittismo aveva dotato di grande prestigio professionale (G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, p. 188).

travagliati da continue schermaglie di partito e da periodiche crisi di gabinetto, incapaci di rendersi conto con prontezza di ciò che il Paese vuole e di tradurre con prontezza in realtà giuridica le nuove aspirazioni sociali: onde, anche se qualche legge riesce alla fine a giungere in porto, essa è in ultima analisi opera di una burocrazia irresponsabile, che dai suoi uffici comanda senza parere allo stesso Parlamento, e che prepara i disegni di riforma [...] senza passione, senza convinzione, senza curarsi di riservare quel contatto col Paese che un legislatore in regime costituzionale non dovrebbe perdere mai»²².

Gli effetti prodotti dai pieni poteri del Governo durante gli anni della Grande Guerra sono stati peraltro evidenziati da Giovanni Giolitti nelle sue memorie, nelle quali si illustra con chiarezza come i quattro anni di pieni poteri dell'Esecutivo avessero soppresso l'azione del Parlamento senza che ciò avesse trovato riscontro negli altri Stati alleati: in Italia ogni discussione parlamentare in tema di bilancio, controllo sulle spese, operazioni finanziarie era stata soppressa. Qualsiasi atto diplomatico, impegno finanziario o provvedimento militare sfuggiva alla cognizione del Parlamento: l'azione legislativa era stata annullata, per di più sostituita anche in materie estranee all'argomento guerra, rimpiazzata da decreti luogotenenziali, preparati da personale privo delle conoscenze necessarie o che ignorava le condizioni del Paese²³.

²² P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale della giurisdizione di equità*, Discorso letto il 21 novembre 1920 per la inaugurazione dell'anno accademico del R. Istituto di Scienze Sociali in Firenze, in *Archivio giuridico*, LXXXV, 1920, p. 240.

²³ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Milano, 1967, p. 341.

Nel primo dopoguerra fu istituita, con decreto luogotenenziale del 30 giugno 1918, la Commissione reale per il dopoguerra, nata dalla unificazione di due commissioni precedenti – ovvero la Commissione reale omonima e la Commissione per le riforme degli ordinamenti amministrativi e tributari delle Province e dei Comuni del Regno. Questa commissione aveva lo scopo di studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace e circoscrivere gli effetti straripanti dei pieni poteri.

Essa era composta da 635 membri e suddivisa in due sottocommissioni: la prima per le questioni giuridiche presieduta da Vittorio Scialoja, la seconda per le questioni economiche presieduta da Edoardo Pantano. Ogni sottocommissione era articolata in 27 sezioni, di cui 12 appartenenti alla prima sottocommissione e 15 alla seconda.

Malgrado la rilevanza dello scopo della Commissione reale, la sua nascita non fu accolta con particolare entusiasmo: *l'Avanti!* aveva parlato de «*I perditempo di attualità: la Commissionissima*»²⁴, denotando una forte ostilità, forse per l'elevato numero dei componenti e per la modalità di designazione dei membri.

Malgrado il prestigio dei membri che la componevano e ancorché si potesse avere l'impressione di trovarsi di fronte a «*una sorta di stati generali della cultura giuridica, amministrativa, economica, sociale dell'Italia giolittiana*»²⁵, ottenere la collaborazione dalle varie amministrazioni dello Stato fu particolarmente problematico, poiché gelose delle proprie attribuzioni e diffidenti verso l'invasione e

²⁴ A. M. FALCHERO, *La "commissionissima": gli industriali ed il primo dopoguerra*, Milano, 1991, p. 23.

²⁵ C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2005, p. 200.

limiti esterni: non a caso molti ministeri istituirono autonomamente uffici o commissioni speciali per lo studio delle stesse problematiche per cui era stata designata la Commissione reale.

La revisione della legislazione emanata durante il primo conflitto mondiale in forza dei poteri straordinari era compito della seconda sezione della prima sottocommissione. Come anticipato, durante questo periodo, il Governo fece un «*uso arbitrariamente promiscuo*»²⁶ delle varie fonti giuridiche: aveva disciplinato materie con decreti-legge quando avrebbe dovuto far ricorso al decreto delegato, oppure usato decreti delegati per materie che invece di rientravano nel potere regolamentare.

Pertanto la legislazione di guerra si presentava composta da un numero cospicuo di provvedimenti non coordinati tra loro, discordanti e contraddittori, a dimostrazione di come il Governo non avesse sempre rispettato i limiti posti dalla legge del 22 maggio del 1915²⁷ dell'esercizio dei poteri delegati. Proprio per queste ragioni, il compito principale fra le varie funzioni assegnate alla prima sottocommissione, vi era quello di definire i rapporti tra legislazione anteriore e successiva, il coordinamento delle norme tra loro omogenee, l'indicazione delle disposizioni transitorie, cadute o destinate a concludere i loro effetti con la fine della guerra ed, infine, individuare le disposizioni che non rientravano nei limiti di materie e di tempo stabiliti dalle leggi del 21 marzo e del 22 maggio del 1915, istitutive dell'impianto del sistema dei pieni poteri in Italia.

²⁶ *Commissione reale per il dopoguerra, Studi e proposte della prima sottocommissione presieduta dal sen. Vittorio Scialoja. Questioni giuridiche, amministrative e sociali*, giugno 1918-giugno 1919, Roma, 1920, p. VIII.

²⁷ Una delle due leggi istitutive dell'impianto del sistema dei pieni poteri.

In realtà il lavoro della Commissione reale per il dopoguerra non ottenne gli effetti auspicati, non riuscendo a mettere ordine nella legislazione emanata durante la guerra e frutto dell'uso dei poteri straordinari. Pertanto occorre appurare se il diritto eccezionale di guerra, sorto nel corso del conflitto, fosse meramente uno *ius necessitatis* oppure se, al contrario, contenesse i «*germi di un diritto nuovo pronti a maturare nel lontano avvenire*»²⁸. Com'è noto, la complessità e la durata degli effetti prodotti dalla delega dei pieni poteri conferma la seconda ipotesi: ovvero il diritto di guerra era destinato a lasciare delle impronte indelebili sia nel tessuto costituzionale che nell'ordinamento giuridico. Pertanto, il Governo-legislatore non poteva essere considerato come un mero fenomeno temporaneo.

3. Il tentativo di responsabilizzazione del Parlamento: le commissioni speciali di controllo.

La delegazione dei pieni poteri del Parlamento al Governo aveva determinato una situazione in cui il Parlamento non aveva la possibilità di assumere la responsabilità politica rispetto alle decisioni assunte dall'Esecutivo, una non trascurabile difficoltà per i deputati in un momento in cui l'organo di cui erano membri era stato completamente deresponsabilizzato. A fronte di questo svilimento del ruolo del Parlamento e dell'esercizio ridotto dell'iniziativa legislativa da parte delle Camere emerse la necessità di individuare uno strumento che consentisse di controllare gli atti del Governo: questo scopo poteva essere raggiunto mediante l'istituzione di

²⁸ F. FERRARA, *Diritto di guerra e diritto di pace*, in *Rivista del diritto commerciale*, 16, 1918, I, p. 685.

commissioni di vigilanza e controllo che potessero diventare anche commissioni consultive ove il Governo lo avesse ritenuto necessario. Le commissioni parlamentari di controllo infatti avrebbero potuto assolvere la funzione di freno alla «*corrente torrenziale dell'imperialismo burocratico*»²⁹.

Le commissioni parlamentari affondano le loro radici in un periodo compreso tra l'età del parlamento subalpino e il 1920: questo periodo è stato contrassegnato da commissioni prive del carattere permanente – pertanto avevano un carattere sostanzialmente eccezionale – ed incaricate di riferire su disegni di legge. In aggiunta a questa tipologia, si svilupparono le commissioni di inchiesta, con compiti diversi dalle precedenti, e più precisamente con compiti ispettivi e considerate espressione del sindacato del Parlamento, ossia del potere di quest'organo di investigare circa l'andamento dei servizi, allo scopo di presentare provvedimenti di ordine amministrativo o legislativo. Sebbene la distinzione tra commissioni d'inchiesta e commissioni di controllo risultasse non chiara, una differenza emergeva circa la modalità attraverso la quale il Parlamento vigilava sul Governo: mentre le commissioni di inchiesta svolgevano essenzialmente un controllo *ex post* in termini di giudizio sull'operato dell'Esecutivo, le commissioni di controllo compivano una verifica perlopiù *ex ante*, con lo scopo di avere informazioni e di poter informare l'elettorato, cui il Parlamento era chiamato a rispondere³⁰.

²⁹ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, p. 248.

³⁰ Esistevano vari tipi di inchieste: quelle politiche-amministrative, che facevano luce su servizi e gestioni rientranti nella responsabilità dell'azione governativa; le inchieste legislative e le inchieste politiche: le prime richiedevano una ricerca particolareggiata di un determinato fatto o questione, mentre quelle seconde implicavano un giudizio sull'operato del Governo. Erano inoltre possibili anche inchieste personali: in questo senso, nel dicembre 1919 fu approvato un ordine del giorno nel quale fu richiesto al Governo la

È opportuno evidenziare come la Grande guerra abbia avuto un ruolo determinante nel suscitare il dibattito circa l'istituzione di commissioni parlamentari di controllo, portando a maturazione un'esigenza che era emersa da lungo periodo. In seguito alle difficoltà relative alle vicende belliche, nel dicembre 1917 in Parlamento fu presentato un ordine del giorno per l'istituzione di commissioni tecniche speciali, per permettere alle Camere di esercitare una forma di controllo sugli atti del Governo. Secondo i sostenitori di tale iniziativa, quest'ultima trovava le sue origini nel principio della sovranità nazionale, poiché le commissioni erano le sedi per far valere la responsabilità politica del Governo³¹.

In Italia le commissioni parlamentari di controllo iniziarono ad avere una propria dimensione, seppur non particolarmente definita, durante il primo conflitto mondiale, differenziandosi dalle commissioni d'inchiesta: questo perché la Prima Guerra Mondiale assunse la funzione di un laboratorio giuridico, politico ed istituzionale ove sperimentare molti istituti di diritto pubblico, molti dei quali sarebbero sopravvissuti al Ventennio, confermandone la logica di lunga durata.

È doverosa un'ulteriore precisazione: seppur abbia avuto un'ampia applicazione anche in Francia, secondo Tommaso Tittoni la paternità dell'idea di istituire commissioni parlamentari speciali è riconducibile all'Italia³². Nel luglio del 1848 il

presentazione di un disegno di legge per gli accertamenti sulla gestione delle spese di guerra. In questa occasione fu il Presidente del Consiglio Giolitti a proporre l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta (S. FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1954, p. 54 e ss.).

³¹ *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, p. 15189.

³² T. TITTONI, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la guerra*, Roma, 1918, p. 250.

Egli sottolineava come in Francia le commissioni parlamentari permanenti esistessero prima della Guerra mondiale. In occasione della Guerra, in particolare del 1916, la Camera – oltre ad estendere e definire meglio i poteri delle grandi commissioni, necessari per esercitare un controllo effettivo –, erano state istituite due

senatore Nigra aveva palesato la propria soddisfazione circa la possibile creazione di commissioni consultive per i dicasteri, laddove ciò fosse suggerito dalla gravità delle situazioni – come, tra l’altro, accadeva anche in altri Paesi europei. E proprio questa idea fu ripresa nel 1916, sebbene non accolta: la proposta di istituire le commissioni parlamentari aveva suscitato forti perplessità da parte dei custodi dei principi del diritto costituzionale, primo tra tutti Vittorio Emanuele Orlando, che aveva evidenziato la sua preoccupazione circa la tutela del principio di separazione dei poteri. Con una necessaria puntualizzazione: i sostenitori delle commissioni parlamentari speciali avevano immaginato tali istituzioni in un’ottica meramente temporanea, quale espediente per fronteggiare una situazione straordinaria, e allo stesso tempo per reintegrare il Parlamento nelle sue funzioni naturali e cercare di ripristinare e rafforzare la fiducia nel Paese³³.

Il 1920 rappresenta la svolta nella storia delle commissioni parlamentari, in quanto la Camera dei Deputati decise di costituire le commissioni permanenti a competenza specializzata per materia: rispetto alle commissioni del periodo precedente, queste divennero la regola – mentre quelle speciali l’eccezione – comportando un totale capovolgimento rispetto alla realtà esistita fino a quel momento. Inoltre si introduceva un parametro di individuazione dei deputati fondato sull’appartenenza al

nuove commissioni speciali: una per la revisione dei contratti, l’altra – la Commissione generale di controllo – aveva come compito quello di investigare le eventuali irregolarità e possibili abusi della pubblica amministrazione.

³³ T. TITTONI, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la guerra*, Roma, 1918, p. 260.

gruppo: la formazione delle commissioni parlamentari permanenti ha avuto, pertanto, un ruolo significativo nell'affermazione dei partiti³⁴.

Va ricordato che la Prima Guerra Mondiale aveva prodotto effetti fortemente destabilizzanti e l'Italia del dopoguerra versava in condizioni economiche critiche: disoccupazione, riconversione industriale da militare a civile, ritorno dei reduci furono problemi significativi. I ceti maggiormente colpiti furono i ceti medi e le classi a reddito fisso, anche perché danneggiate più delle altre dall'inflazione causata dalle enormi spese militari e deluse a causa del mancato aumento degli stipendi³⁵.

Tutto ciò causò, dunque, un inasprimento delle tensioni sociali, che sfociarono nello sviluppo dei sindacati e dettero un decisivo impulso alla nascita di partiti di massa – si pensi alla nascita nel 1919 del Partito Popolare di Don Luigi Sturzo e, in un diverso contesto, nel 1921 del Partito Comunista d'Italia fondato da Antonio Gramsci e Amadeo Bordiga.

Quegli stessi anni – in particolar modo gli anni del c.d. Biennio Rosso, 1919 e 1920 – furono gli anni delle lotte operaie, contraddistinti da scioperi, occupazioni delle fabbriche, affiancata dalle istanze dei contadini³⁶.

³⁴ S. FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1954, p. 58.

³⁵ «Come in tutta l'Europa post-bellica, anche in Italia gli ex combattenti, costituiti in proprie associazioni, divennero un elemento importante del quadro politico. Le associazioni di reduci in Europa erano caratterizzate da alcune istanze comuni a tutte: la difesa del prestigio internazionale del proprio Paese e la rivendicazione di importanti riforme politiche e sociali» (A. RIOSA, B. BRACCO, *Storia dell'Europa del Novecento*, Milano, 2004, p. 68).

³⁶ «Mentre gli operai scioperavano prevalentemente per ottenere aumenti salariali e miglioramenti delle condizioni di lavoro (la riduzione dell'orario di lavoro a otto ore giornaliere fu ottenuta, nelle grandi industrie, nell'aprile 1919), gli scioperi nelle campagne, che coinvolsero nel 1919 più di 500 000 lavoratori, ebbero obiettivi diversi a seconda delle categorie: i sindacati dei braccianti lottavano per ottenere il monopolio del collocamento e l'imponibile di manodopera, mentre mezzadri e salariati fissi cercarono di ottenere dalla proprietà terriera nuovi patti a loro più favorevoli; contemporaneamente si verificarono, soprattutto nel Lazio e nel meridione, importanti lotte per l'occupazione delle terre incolte da parte di

Il 1919 fu l'anno di nascita anche di un altro movimento, destinato a segnare indelebilmente la storia italiana, il Partito fascista, guidato dall'ex socialista Benito Mussolini. Questo movimento – che almeno inizialmente prende il nome di “Fasci Italiani di combattimento” – presentava un carattere elitario, non di massa e non reputato eversivo e pericoloso per la stabilità dello Stato dall'allora Governo Giolitti. Mussolini presenta il fascismo come l'unica alternativa valida, sia sul piano politico sia su quello ideologico, al Comunismo, denunciando il Partito Popolare per la sua apertura ai socialisti; accanto all'azione propagandistica e politica di Mussolini continuano le azioni squadriste tese a colpire i punti di riferimento e di aggregazione delle lotte popolari.

Il 24 ottobre 1922 Mussolini raduna a Napoli migliaia di camicie nere – simbolo del movimento – e ha luogo la marcia su Roma, a seguito della quale il Presidente del Consiglio Luigi Facta presenta al re Vittorio Emanuele III il decreto per la proclamazione dello stato d'assedio, ma il re si rifiuta di firmarlo, lasciando così via libera ai fascisti, che entrano a Roma il 28 ottobre 1922³⁷.

Il re affida a Mussolini l'incarico di formare il nuovo governo, che si compone di fascisti, liberali, popolari e indipendenti. Mussolini presenta un programma che soddisfa i conservatori, abbandonando la linea giolittiana che colpiva i profitti di guerra; scioglie le amministrazioni comunali e provinciali guidate da socialisti e popolari; liquida le cooperative, limita le libertà sindacali.

braccianti agricoli, coloni e contadini piccoli proprietari» (G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, vol. VIII – *La Prima Guerra Mondiale, il dopoguerra, l'avvento del Fascismo*, Milano, 1996, p. 273 e ss.).

³⁷ Mussolini, temendo una reazione da parte del monarca, non ha partecipato alla marcia, attendendo a Milano l'evolversi della situazione e unendosi soltanto al termine dell'operazione.

All'indomani della marcia su Roma, al termine di un complesso *iter* parlamentare si giunse all'approvazione della c.d. “legge Acerbo” (legge 18 novembre 1923, n. 2444) – in seguito rifluita nel Testo Unico 13 dicembre 1923, n. 2694 – che va a modificare il sistema proporzionale in vigore dal 1919, integrandolo con un premio di maggioranza pari ai 2/3 dei seggi, a beneficio della lista più votata qualora questa superi il *quorum* del 25%. Tale legge fu applicata nella sola tornata elettorale del 6 aprile del 1924, che segnò la decisiva affermazione delle liste del Partito Fascista (64,9% dei voti), grazie anche alla confluenza nella Lista Nazionale (c.d. “Listone”) promossa da Mussolini, di esponenti della Destra liberale e cattolica, ed alla incapacità delle altre forze politiche a costruire un cartello elettorale alternativo.

La legge Acerbo servì a dare una legittimazione elettorale e una maggioranza parlamentare a Mussolini, costituendo un perno della legittimazione giuridica del Fascismo in Italia.

Dopo la crisi dovuta al delitto Matteotti – com'è noto – risolta con la svolta autoritaria del gennaio 1925, il Fascismo accelera il processo di trasformazione dello Stato in senso totalitario³⁸.

In questo senso, ai fini di questo lavoro è opportuno segnalare la legge n. 100 del 31 gennaio 1926, rubricata «*Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*». Si tratta delle “leggi fascistissime” o “leggi eccezionali del Fascismo” emanate tra il 1925 ed il 1926, che portarono, in sostanza, alla trasformazione dell'ordinamento giuridico del Regno d'Italia nel regime fascista. Per comprendere la

³⁸ Per approfondimenti, si rinvia a F. PERFETTI, *Fascismo e riforme istituzionali*, Firenze, 2013, p. 55 e ss.

portata del cambiamento conseguente a tale legge, la stessa deve essere spiegata alla luce di quanto era previsto dagli articoli 3 e 6 dello Statuto Albertino. L'art. 6 – per l'appunto – sanciva *«Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato: e fa i decreti e regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne»*. La norma stabiliva il divieto al Re di emanare decreti che potessero avere il potere di sospendere l'osservanza delle leggi o di dispensare chiunque dalla loro esecuzione. Quindi al Re non era riconosciuto il potere di innovare l'ordinamento giuridico, di disciplinare rapporti già regolati da norme legislative e quindi di abrogarle, derogarle o prorogarle. Tale divieto era conforme e conseguente a quanto previsto dall'art. 3 dello Statuto Albertino, il quale affidava *«collettivamente»* la potestà legislativa al Re e al Parlamento e pertanto, esclusivamente gli atti che venivano adottati in ossequio a questa regola potevano modificare o sospendere l'efficacia di leggi previgenti. A fronte del combinato disposto degli articoli 3 e 6 dello Statuto Albertino, la delegazione legislativa – che invece autorizzava il Governo a fare ciò che lo Statuto stesso vietava – sarebbe stata incompatibile con l'ordine costituzionale.

Come accennato in precedenza, la legge n. 100 del 1926³⁹, invece, attribuì al Governo il poter di adottare atti aventi forza di legge, potere questo che non avrebbe potuto

³⁹ Art. 3, l n. 100/1926: *«Con decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge:*

1° quando il Governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione;

2° nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano. Il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento.

Nei casi indicati nel numero 2° del precedente comma il decreto Reale deve essere munito della clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge, ed essere, a pena di decadenza, presentato, agli effetti della conversione stessa, ad una delle due Camere, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione.

esercitare secondo quanto previsto dallo Statuto. In realtà tale legge non solo introdusse l'istituto della delegazione legislativa, ma determinò un profondo cambiamento relativo al sistema delle fonti primarie: accanto alle leggi ordinarie si collocavano, pertanto, i decreti legislativi e, in quanto atti aventi forza di legge, veniva riconosciuta loro la capacità di modificare, abrogare previsioni legislative previgenti⁴⁰. In sintesi, la legge n. 100 del 1926 riconobbe all'Esecutivo la facoltà di

Della presentazione viene data immediata notizia nella Gazzetta Ufficiale.

Il disegno di legge per la conversione del decreto in legge è considerato di urgenza.

In caso di chiusura della sessione, all'apertura della nuova sessione, il disegno di legge per la conversione si ritiene ripresentato dinanzi alla Camera, presso cui era pendente per l'esame. Quando una delle due Camere approvi il disegno di legge, il suo presidente lo trasmette entro cinque giorni, alla Presidenza dell'altra Camera; questa trasmissione vale come presentazione del disegno stesso.

Se una delle due Camere rifiuti la conversione in legge, il presidente ne dà notizia nella Gazzetta Ufficiale, e il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia.

Se il decreto è convertito in legge con emendamenti, l'efficacia degli emendamenti decorre dalla pubblicazione della legge.

Se entro due anni dalla sua pubblicazione il decreto non sia stato convertito in legge, esso cessa di aver vigore dal giorno della scadenza di questo termine».

⁴⁰ «Si trattò di un atto di esercizio del potere costituente, diretto a riformare l'assetto costituzionale delle competenze, e in particolare la disciplina del procedimento legislativo»: questo quanto sostenuto da Egidio Tosato (il quale verrà richiamato anche in seguito) nella sua monografia *“Le leggi di delegazione”* (Padova, 1931), il cui pensiero ha avuto – e continua ad avere – una forte influenza sul tema e sull'inquadramento dogmatico della delegazione legislativa. In questo senso occorre chiarire quale sia – secondo il pensiero di Tosato – l'oggetto della delega. Egli ritiene che sussistano due alternative: in una prima ipotesi, l'organo che decide di delegare la propria potestà ad un altro organo, delega sia la titolarità sia l'esercizio della sua competenza, comportando ciò «un vero e proprio atto di alienazione» (p. 47). Nella seconda ipotesi invece, l'organo delegante delega, per l'appunto, solo l'esercizio della competenza, conservando per sé la titolarità della stessa, potendo così riassumerne l'esercizio. Pertanto, le leggi di delegazione sono riconducibili alla seconda delle due ipotesi, determinando così «una semplice deviazione nell'ordine normale di esercizio delle competenze, uno sdoppiamento fra l'organo titolare della competenza e l'organo eccezionalmente incaricato ad esercitarla» (p. 50). Inoltre, secondo Tosato, la titolarità di una competenza non comporta automaticamente il potere di delegarne l'esercizio: la delegazione, di regola, non è ammissibile, salvo nel caso in cui ci sia una norma costituzionale che consenta, in via eccezionale, quello che è vietato. In realtà, Tosato fa un'ulteriore precisazione, legata alla distinzione tra costituzioni rigide e costituzioni flessibili. Egli sostiene che nel caso della costituzione rigida, sia il trasferimento della competenza, sia il delegarne l'esercizio non sarebbe ammesso, ove non sia la stessa costituzione ad ammetterlo. Laddove invece, la costituzione preveda la delega legislativa, la distinzione tra trasferimento della titolarità e delega dell'esercizio è funzionale al fatto di rendere incostituzionali le sole leggi che prevedano il trasferimento della titolarità. Mentre nel caso della costituzione flessibile, ove questa non preveda la delegazione ma il legislatore adotti una legge delega, «il potere legislativo agisce non come tale, ma come potere costituente, di modo che la delegazione torna sempre ad avere il suo fondamento in una attribuzione, nel caso auto-assunzione, costituzionale di potere» (pp. 102-103). Con una necessaria precisazione: quando Tosato fa riferimento al «potere costituente» non distingue tra potere costituente e potere di revisione costituzionale – distinzione che invece oggi si fa – e questo alla luce del fatto che lo Statuto Albertino è una costituzione flessibile e quindi nella piena disponibilità del potere legislativo.

emanare norme giuridiche senza prevedere, contemporaneamente, garanzie di intervento o di bilanciamento in favore delle assemblee parlamentari.

Proprio durante il Ventennio ci fu una straordinaria espansione della delegazione legislativa, dovuta anzitutto ai pieni poteri previsti in occasione degli eventi di guerra e, proprio da questo periodo si registrò l'alterazione del tradizionale rapporto funzione legislativa e funzione esecutiva, del binomio Parlamento-Esecutivo, mutamento che nel corso dei decenni – come verrà illustrato in seguito – è andato ad intensificarsi. Si vedrà, infatti, come il ruolo assunto dagli Esecutivi sarà sempre maggiore, soprattutto in riferimento all'adozione di atti aventi forza di legge e come la caratteristica della straordinarietà ed eccezionalità della delegazione legislativa – mutuata dalla dottrina tedesca⁴¹ – sia venuta meno.

⁴¹ La dottrina tedesca ha individuato nella delegazione legislativa una “soluzione di compromesso”: essa infatti consente all'Esecutivo di produrre atti giuridici omogenei per grado a quelli emanati dal Parlamento; inoltre, consente di limitare l'esercizio di tale strumento. In tal senso, l'art. 80 della Legge fondamentale prevede che «*Il Governo federale, un ministro federale o i governi dei Länder possono essere delegati per legge ad emanare decreti legislativi (Rechtsverordnungen). A tale scopo nella legge devono essere determinati il contenuto, lo scopo e la misura della delega concessa. Nell'ordinanza deve essere indicata la legge di delega. [...]*». In queste ipotesi si fa riferimento ai cosiddetti “regolamenti legislativi”.

La soluzione tedesca è profondamente differente da quella adottata in Francia, ove si era optato invece per l'istituto del “regolamento autorizzato”, per consentire all'Esecutivo una sorta di potere anche in ambito normativo. È opportuno precisare che molto probabilmente tale soluzione è riconducibile all'intento di non rendere evidente che atti, con forza di legge ma di natura governativa, non fossero sottoposti al controllo di costituzionalità, a fronte del modello di giustizia costituzionale francese. Infatti, sino alla riforma costituzionale del 2008, era di tipo preventivo e comportava, pertanto, l'impossibilità di sottoporre le leggi ad un controllo di legittimità successivo alla loro entrata in vigore. Ciò trovava giustificazione nel fatto che il fondamento della democrazia francese, frutto della Rivoluzione francese stessa, si estrinsecava in un ideale comune, quello del legicentrismo, attraverso il quale si prospettava la “incontestabilità” della legge in quanto espressione della volontà generale, legge che ha assunto storicamente un connotato di vera e propria onnipotenza anziché di semplice primato. Pertanto l'assoluta supremazia della legge si rifletteva sulla inammissibilità di un ricorso contro di essa davanti ad un organo giurisdizionale, quindi la costituzionalità della legge era semplicemente presunta. Oltre a ciò, vi era un ulteriore fattore: la tradizionale diffidenza nei confronti dei “*petits juges*”, considerati non in grado di garantire la spersonalizzazione della decisione, per cui l'equità e l'imparzialità della stessa e relegati quindi ed essere meramente “*la bouche de la loi*”. Soltanto con la legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 la Francia giunge finalmente ad introdurre nel testo costituzionale un nuovo articolo 61-1 a disciplina della c.d. *question prioritaire de constitutionnalité*, strumento di protezione accentrato e successivo dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione, rimesso al *Conseil constitutionnel*.

CAPITOLO II

LA DELEGAZIONE LEGISLATIVA: DALLE ORIGINI ALLA CRISI DEL MODELLO COSTITUZIONALE

Sommario: 1. Le scelte dell'Assemblea Costituente. – 2. La Corte costituzionale di fronte alla delegazione legislativa: visione d'insieme e linee generali. – 3. I limiti costituzionali. – a. Principi e criteri direttivi. – b. Oggetto. – c. Profilo temporale. – 4. La legge delega come norma interposta. – 5. La natura della delegazione legislativa. – 6. L'evoluzione della delegazione legislativa: le tre fasi. – 7. L' "esplosione" della delegazione legislativa e gli sviluppi successivi.

1. Le scelte dell'Assemblea Costituente.

25 luglio e 8 settembre 1943 sono due date cruciali nella storia d'Italia.

Nella notte tra il 24 e il 25 luglio il Gran Consiglio del Fascismo approva con 19 voti favorevoli, 7 contrari e 1 astenuto, l'ordine del giorno presentato da Dino Grandi che esautorava Mussolini dalle funzioni di Capo del Governo⁴².

⁴² «Il Gran Consiglio del Fascismo, riunendosi in queste ore di supremo cimento, volge innanzi tutto il suo pensiero agli eroici combattenti di ogni arma che, fianco a fianco con la gente di Sicilia, in cui più alta risplende l'univoca fede del popolo italiano, rinnovano le nobili tradizioni di strenuo valore e d'indomito spirito di sacrificio delle nostre gloriose Forze Armate. Esaminata la situazione interna e internazionale e la condotta politica e militare della guerra; proclama il dovere sacro per tutti gli italiani di difendere ad ogni costo l'unità, l'indipendenza, la libertà della Patria, i frutti dei sacrifici e degli sforzi di quattro generazioni dal Risorgimento ad oggi, la vita e l'avvenire del popolo italiano; afferma la necessità dell'unione morale e materiale di tutti gli italiani in questa ora grave e decisiva per i destini della Nazione; dichiara che a tale scopo è necessario l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle Corporazioni i compiti e le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali; invita il Governo a pregare la Maestà del Re, verso il quale si rivolge fedele e fiducioso il cuore di tutta la Nazione, affinché Egli voglia per l'onore e la salvezza della Patria assumere con l'effettivo comando delle Forze Armate di terra, di mare, dell'aria, secondo l'articolo 5 dello Statuto del Regno, quella suprema iniziativa di decisione che le nostre istituzioni a Lui attribuiscono e che sono sempre state in tutta la nostra storia nazionale il retaggio glorioso della nostra Augusta Dinastia di Savoia».

Il 25 luglio segna dunque la data della fine del Fascismo come forma istituzionale e regime legittimo. Non è, tuttavia, la fine del Fascismo *tout-court*, che di lì a breve si riproporrà in una nuova veste alla guida della Repubblica Sociale Italiana, al cui vertice sarà lo stesso Benito Mussolini.

Senza che sia qui possibile una trattazione compiuta di tali eventi, l'8 settembre vede il dissolvimento dello Stato ancora permeato da quel Fascismo che ha trascinato l'Italia nella Seconda Guerra Mondiale. Spetta al Generale Badoglio, Capo del Governo, leggere alla radio un proclama che annuncia al Paese l'armistizio tra Italia e Alleati⁴³.

Ha inizio così un periodo in cui l'Italia si trova di fatto frammentata in due entità statali: l'Italia meridionale soggetta ad una legittima continuità istituzionale, e l'altra, l'Italia centro-settentrionale, sottoposta alla Repubblica Sociale Italiana e al dominio dei tedeschi che, tra l'altro, si sono direttamente appropriati di parte del territorio nazionale. Questo è il periodo tra i più importanti e significativi della storia dell'Italia unita, in forza dello sviluppo della lotta di Resistenza che, nelle sue svariate forme,

Nella notte tra il 24 e il 25 luglio 1943, il Gran Consiglio del Fascismo, che non si riunisce dal 1939, approva l'ordine del giorno che sfiducia Mussolini. La mozione, presentata da Dino Grandi, passa con 19 voti favorevoli (Acerbo, Albini, Alfieri, Balella, Bastianini, Bignardi, Bottai, Cianetti (ritira il giorno successivo), Ciano, De Bono, de Marsico, De Stefani, De Vecchi, Federzoni, Gottardi, Grandi, Marinelli, Pareschi, Rossoni), 7 contrari (Biggini, Buffarini-Guidi, Farinacci, Frattari, Galbiati, Polverelli, Scorza, Tringali Casanova) e un astenuto (Suardo).

⁴³ «Il governo italiano, riconosciuta la impossibilità di continuare la impari lotta contro la soverchiante potenza avversaria, nell'intento di risparmiare ulteriori e più gravi sciagure alla Nazione, ha chiesto un armistizio al generale Eisenhower, comandante in capo delle forze alleate anglo-americane. La richiesta è stata accolta. Conseguentemente, ogni atto di ostilità contro le forze anglo-americane deve cessare da parte delle forze italiane in ogni luogo. Esse però reagiranno ad eventuali attacchi da qualsiasi altra provenienza», questo il testo dello storico discorso del Generale Badoglio, trasmesso via radio dagli studi di via Asiago a Roma (in <https://www.repubblica.it>, 7 settembre 2013).

contribuisce sensibilmente alla liberazione d'Italia fino alla definitiva Liberazione del 25 aprile 1945.

Tornando alle fonti del diritto, la prassi relativa all'esperienza totalitaria e successiva all'entrata in vigore della "leggi fascistissime" aveva portato alla stabilizzazione di un modello di delegazione privo di un sostanziale controllo da parte del Parlamento, caratterizzato da un ampio ricorso a "deleghe in bianco" e "deleghe di pieni poteri"; ciò era dovuto soprattutto alla formulazione generica dell'art. 3 della legge n. 100 del 1926, la quale prevedeva *«quando il Governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione»*.

L'intento perseguito dall'Assemblea Costituente era quello di attribuire centralità al Parlamento: questo scopo poteva essere assicurato da un lato mediante il riconoscimento al Governo di un ruolo minore, dall'altro con *«l'esigenza di assicurare un controllo tra gli attori in campo in ordine agli equilibri politico-istituzionali e la negoziazione della decisione politica»*⁴⁴.

Tale fine poteva essere garantito laddove si fosse optato per un modello di delega legislativa dal carattere eccezionale e derogatorio, rispetto all'ordinario esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento. In seno alla Costituente però le posizioni non furono unanimi al riguardo. Diversi Costituenti manifestarono il loro dissenso circa l'introduzione della delega legislativa, ritenendo che ciò avrebbe comportato "una menomazione per il prestigio delle Camere": in tal senso l'on. La Rocca dichiarò *«di essere personalmente contrario a qualsiasi forma di delega del potere*

⁴⁴ U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 22.

legislativo al Governo, e ciò in conformità al principio ormai sancito in tutte le costituzioni, da quella di Weimar a quella recente della Francia, per non parlare di altre come la russa e la jugoslava. Il potere legislativo non può essere esercitato che dal Parlamento»⁴⁵.

Anche l'on. Tosato espresse le proprie preoccupazioni per l'eccesso di ruolo che il Governo avrebbe potuto assumere con l'introduzione dell'istituto in esame, sostenendo come ciò ledesse «*i principi fondamentali dello Stato moderno: il principio della separazione dei poteri e il principio che le leggi sono espressione della volontà di coloro che devono rispettarle e dei loro diretti rappresentanti*»⁴⁶. Un intervento che contribuì al superamento delle preoccupazioni sinora espresse fu quello dell'on. Ambrosini, il quale mise in luce «*la necessità di rendere meno gravoso e complesso il lavoro del Parlamento*» e che l'istituto «*non avrebbe pregiudicato il ruolo del Parlamento, in quanto sono le Assemblee legislative, che con il loro potere sovrano, delegano tale potestà al potere esecutivo*» e quindi non vi sarebbe stata alcuna «*menomazione del prestito del Parlamento*»⁴⁷.

Di tutt'altro avviso invece le posizioni di altri Costituenti, ossia l'on. Ruini e l'on. Mortati: come si vedrà, queste posizioni trovavano la loro giustificazione nell'esigenza di semplificazione e di decentramento del procedimento legislativo. In

⁴⁵ Altri interventi che pongono in linea con la posizione dell'on. La Rocca sono stati quelli degli onorevoli Fabbri, Castiglia, Nobile, con la sola differenza, per quest'ultimo di ammettere l'impiego della delega legislativa in caso di guerra (seduta del 12 novembre 1946 in *Resoconto sommario*, in *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 474 ss.).

⁴⁶ E. TOSATO, *Leggi di delegazione*, Padova, 1931, p. 77 ss.

⁴⁷ Seduta del 12 novembre 1946 in *Resoconto sommario*, in *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 476. La stessa posizione fu assunta poi dall'on. Tosato, nell'ambito della stessa seduta, in *Resoconto sommario*, in *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 477.

modo particolare, l'on. Ruini osservò che « *il Parlamento rischia di non legiferare se non attua, per così dire, un decentramento legislativo che stabiliti i principi base con “leggi-cornice”, ne deleghi le norme di interpretazione anche agli organi nuovi quali Consigli regionali ed il Consiglio Economico nazionale* »⁴⁸; l'on. Mortati sostenne che fosse « *eccessivo adottare il principio della Costituzione francese che escludeva la delegabilità, potendo ben sorgere il bisogno di affidare al potere esecutivo, tecnicamente più preparato per certe leggi, il compito di esaminarle sia pure dopo aver deliberato i principi fondamentali che lo impegnano* »⁴⁹. Questa posizione fu condivisa anche dal Presidente della Seconda Sottocommissione l'on. Terracini, il quale sostenne che era necessario che « *un Parlamento pronto, per ragioni politiche, a delegare al Governo i suoi poteri, che tanta importanza hanno per la vita del Paese, avesse gli strumenti normativi per poterlo fare* »⁵⁰.

A fronte di quanto esposto, quindi, appare evidente come l'introduzione dell'istituto della delegazione legislativa nella nuova Carta costituzionale fosse quasi una “necessità”, dovuta anche al nuovo assetto costituzionale, per quanto accompagnata da vincoli: ossia il carattere eccezionale e derogatorio e una serie di limiti⁵¹. E ciò per far sì che la funzione legislativa non fosse concentrata nelle mani dell'Esecutivo, in quanto organo non rappresentativo. A testimonianza di questo atteggiamento prudente verso l'istituto e del compromesso raggiunto al riguardo, vi è la

⁴⁸ *Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*; si veda anche la discussione del 14 ottobre 1947, in *Assemblea Costituente*, p. 176 ss.

⁴⁹ Seduta del 12 novembre 1946 in *Resoconto sommario*, in *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 478.

⁵⁰ Seduta del 12 novembre 1946 in *Resoconto sommario*, in *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 479.

⁵¹ Di ciò si parlerà diffusamente più avanti.

formulazione in negativo utilizzata in tema di decreti legislativi: l'art. 76 Cost. infatti sancisce che *«l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti»*; l'art. 77, c. 1, Cost. prevede che *«il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria»*. Infine l'art. 72, c. 4, Cost. prevede che il conferimento della delega legislativa debba avvenire con legge approvata con la procedura ordinaria di esame e di approvazione, cioè approvata dalle Camere, escludendo l'approvazione in Commissione deliberante⁵². In questo caso, ossia la delega legislativa in favore del Governo, ed in altri specificamente individuati dallo stesso art. 72 Cost. – leggi in materia costituzionale, in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, leggi di bilancio – è prevista una riserva di assemblea, implicando ciò il solo intervento del Parlamento.

Non a caso, il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 fu emanato proprio durante il periodo dei lavori dell'Assemblea Costituente. La peculiarità di questo decreto – a riprova di quanto appena esposto – sta nel fatto che lo stesso prevedeva che *«durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione, il potere legislativo resta delegato, salvo la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di*

⁵² La procedura in sede deliberante è la procedura parlamentare più economica in termini di tempo. Infatti, in queste ipotesi la commissione competente a conoscere del disegno di legge in questione, dopo aver letto, discusso, emendato, riformato il testo di legge originario, procede alla sua approvazione, che ha valore definitivo. Quanto alle materie che possono essere fatte oggetto di questo *iter* legislativo, il regolamento della Camera parla genericamente di *«questioni minori»*. La clausola di salvezza contenuta nel quarto comma dell'art. 72 Cost. sottrae a tale procedura le materie cruciali per l'ordinamento.

approvazione dei trattati internazionali, le quali vanno deliberate dall'Assemblea. Il Governo potrà sottoporre all'esame dell'assemblea qualunque altro argomento per il quale ritenga opportuna la deliberazione di essa»⁵³.

2. La Corte costituzionale di fronte alla delegazione legislativa: visione d'insieme e linee generali.

Lo studio della delegazione legislativa non può prescindere dal considerare l'influenza che la giurisprudenza costituzionale ha avuto su tale istituto. Come emergerà, le pronunce della Corte costituzionale hanno avuto come fulcro tendenzialmente l'interpretazione degli articoli 76 e 77, c. 1, della Costituzione, con l'intento di definire il “valore” costituzionale della delega legislativa.

La Corte – come si avrà modo di constatare – è intervenuta a perimetrare l'istituto della delegazione, compiendo un'opera *«di raffreddamento e di limitazione degli eccessi patologici in deroga all'articolo 76 della Costituzione, tuttavia senza comprimere le potenzialità dell'istituto»⁵⁴.*

⁵³ D. lgs. lgt. del 16 marzo 1946, n. 98. Con tale decreto venne affermato che il potere legislativo restava delegato al Governo durante il periodo della Costituente, ma con una precisazione: erano state sottratte dalla competenza dell'Esecutivo la materia costituzionale, quella relativa alle leggi elettorali e quelle in materia di approvazione dei trattati internazionali – riconosciuta invece all'Assemblea costituente, nei cui confronti il Governo doveva ritenersi responsabile (art. 3, c. 1, c. 3 e c. 4). Inoltre, stabilì che i decreti che venivano emanati dal Governo in questo periodo dovessero essere sottoposti a ratifica da parte del Parlamento, e ciò entro un anno dalla sua entrata in funzione. Pertanto, con il D. lgs. lgt. n. 98/1946 viene posta in essere una ripartizione di competenze relativamente al potere di legislazione ordinaria tra l'Assemblea costituente ed il Governo: mentre alla prima – come precisato – rimaneva la materia costituzionale, leggi elettorale e leggi di approvazione dei trattati internazionali, al secondo veniva riconosciuta la facoltà di sottoporre all'attenzione e all'esame della Costituente qualsivoglia argomento per il quale si riteneva necessaria la deliberazione da parte dell'Assemblea costituente stessa (art. 3, comma 2). Per approfondimenti, si rinvia a C. FIUMANÒ – R. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente* (a cura di E. Cheli), Bologna, 1979, p. 381 ss.

⁵⁴ U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 129.

È opportuno evidenziare, sin da subito, che la giurisprudenza costituzionale «*non appare segnata da strappi significativi (come, invece, è accaduto per la decretazione d’urgenza), bensì caratterizzata da una sostanziale continuità ed omogeneità degli indirizzi*»⁵⁵.

La legge delega è sindacabile, com’è noto, per alcuni specifici aspetti: *in primis* il rispetto del procedimento ex art. 72, c. 4, Cost., ossia l’iter relativo all’esame e all’approvazione del disegno di legge delega da parte delle Camere; *in secundis* l’eventuale assenza di principi e criteri direttivi, o non sufficientemente precisi; infine l’eventuale mancata individuazione del limite temporale o di un oggetto definito, che determina, rispettivamente, la illegittimità di deleghe indeterminate e di deleghe in bianco⁵⁶. Tali profili di sindacabilità della legge di delegazione consentono di evidenziare la continuità della giurisprudenza costituzionale, caratterizzata – come anticipato – da una tendenziale coerenza complessiva.

⁵⁵ R. NEVOLA, D. DIACO (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, 2018, p. 9.

⁵⁶ La delegazione in bianco indica le inefficienze del legislatore delegante circa la definizione dei limiti della legge di delega, determinando ciò il rafforzamento del potere dell’Esecutivo. Questo fenomeno evidenzia quanto l’istituto sia andato con il tempo a discostarsi dal modello formale. Sebbene si parli di delega in bianco nell’ipotesi in cui la legge di delega sia priva di uno dei requisiti ex art. 76 Cost., nella prassi non sempre la legge viene considerata viziata; ciò è confermato non solo dall’approccio altalenante della Corte costituzionale, ma anche dalla dottrina, la quale ne ha evidenziato una duplice accezione: politico e giuridico. Nel primo caso si parla di delega in bianco ove il legislatore non vincoli in modo specifico le scelte dell’Esecutivo, lasciando a quest’ultimo un’ampia discrezionalità; giuridico, qualora il Parlamento deleghi al Governo maggiori poteri rispetto a quelli che sarebbero concessi dalla Costituzione, rendendo pertanto la delega in bianco viziata di illegittimità costituzionale.

Infatti nell’ipotesi in cui la legge di delega fosse priva di uno dei requisiti previsti dall’art. 76, violerebbe quanto prescritto per l’istituto e diverrebbe una delega di funzione legislativa *tout court*. In questo caso il decreto legislativo non sarebbe mai in condizione di violare la legge di delega, proprio perché priva di un qualsiasi principio o criterio direttivo, non incontrando alcun limite. Pertanto volendo individuare un confine oltre il quale la legge di delega assumerebbe la conformazione di una delega in bianco, si potrebbe osare nel dire che la delega è in bianco quando «*il decreto legislativo non può materialmente violarne i principi e criteri direttivi e, al contrario, la legge delega non può essere considerata in bianco quando può essere violata dal decreto legislativo delegato*» (R. RUSSO, *Quando una legge di delega può definirsi “in bianco”?*, in *Rivista AIC*, 1, 2019).

Inoltre, dal momento che, sotto il profilo del procedimento, la delega e il decreto legislativo sono disgiunti – sebbene collegati dal punto di vista del contenuto –, la delega è assoggettabile autonomamente al giudizio di costituzionalità. Fermo restando, ad ogni modo, che le disposizioni di delega concorrono a formare il parametro *ex art. 76 Cost.*, ossia il parametro di legittimità costituzionale dei decreti legislativi, in qualità di norme interposte.

È inoltre opportuno precisare che il sindacato della Corte costituzionale è la «*sede di controllo circa il rispetto, da parte dell'organo delegato, dei limiti posti dall'organo delegante*»⁵⁷, un potere di controllo della conformità del decreto legislativo rispetto alla legge di delegazione, alla luce del parametro del modello costituzionale e, pertanto, non si pone quale ostacolo all'indirizzo politico espresso dal Parlamento.

Ciò è riconducibile all'idea che il Parlamento abbia una piena autonomia nel determinare l'ampiezza del potere normativo concesso al Governo, ovviamente entro i limiti costituzionali. Inoltre, la stessa Corte costituzionale ha più volte fatto propri argomenti che hanno giustificato il campo di azione dell'Esecutivo sulla base del cosiddetto «*rapporto inverso*»⁵⁸, ossia un paradigma secondo il quale «*quanto minore è l'opera di delimitazione compiuta dalle Camere nella legge delega, tanto maggiore*

⁵⁷ M. SICLARI, *A proposito della sindacabilità delle leggi di delega da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991.

⁵⁸ Corte cost., sentt. n. 141 del 1993, n. 126 e n. 163 del 2000, n. 206 del 2001. Parte della dottrina ha ritenuto che in tali casi la Corte dovrebbe piuttosto dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge di delegazione per indeterminatezza dell'oggetto o per insufficienza dei principi e criteri direttivi (G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in U. DE SIERVO, a cura di, *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002).

è il margine di discrezionalità dell'Esecutivo nella definizione del decreto legislativo»⁵⁹.

In riferimento a quest'ultimo profilo, la Corte è stata chiamata in più occasioni a esprimersi sulla conformità dei decreti integrativi e correttivi rispetto ai parametri costituzionali, dedicando però alla tematica solo brevi cenni, all'interno di pronunce il più delle volte originate da questioni o da ricorsi che richiedevano il controllo di legittimità costituzionale per eccesso di delega o per altri vizi di merito, direttamente dei decreti legislativi correttivi: la tendenza è stata quella di ritenerli legittimi, anche in quelle ipotesi in cui presentavano un contenuto sostanzialmente diverso o nuovo rispetto alla delega principale, o nei casi in cui avessero un legame meramente formale con quest'ultima.

Le prime due sentenze che affrontano direttamente la tematica appena citata sono ambedue del 1985⁶⁰: dalle pronunce della Corte costituzionale emerge la legittimità costituzionale della delega per le disposizioni integrative e correttive contenuta nella legge per la riforma tributaria, con la conseguenza che i decreti legislativi adottati in attuazione di tali deleghe sono da ritenersi legittimi in quanto contengano norme che effettivamente apportano integrazioni e correzioni ai decreti principali, senza modificare in modo radicale la disciplina dettata da questi ultimi.

In continuità con quanto affermato finora, vi è la sentenza n. 172 del 1994, attraverso la quale la Corte costituzionale aveva affermato che «*eventuali ulteriori decreti volti*

⁵⁹ U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 125.

⁶⁰ Corte cost., sentt. n. 58 e n. 156 del 1985: riguardano i decreti legislativi emanati in attuazione della delega per le disposizioni integrative e correttive contenuta nell'art. 17, c. 2°, della legge per la riforma tributaria del 1971.

a correggere disposizioni emanate, nell'esercizio della medesima delega con precedenti decreti delegati costituiscono un'evenienza del tutto concepibile nell'ambito della delegazione legislativa». Tuttavia, con la sentenza n. 383 del 1994 la Corte ha precisato che l'Esecutivo non può, attraverso il decreto correttivo, discostarsi dai principi fissati con la legge delega principale, contravvenendo altrimenti a quanto stabilito dal legislatore delegante.

Con una sentenza più recente, la n. 206 del 2001, la Corte ha chiarito che i decreti integrativi o correttivi possono intervenire, per l'appunto, solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate e già emanate, e non in funzione di un tardivo esercizio della delega principale: i decreti, pertanto, non debbono stravolgere il contenuto della delega principale. Questo è quanto accade nelle ipotesi di decreti utilizzati per disciplinare materie particolarmente complesse e che implicano una vastità di contenuti; oppure casi in cui sono necessarie elevate conoscenze tecniche o che richiedono armonizzazioni relative a una pluralità di normative di settore.

La propensione della Corte costituzionale ad ammettere una certa elasticità nell'utilizzo dell'istituto ha avuto riscontro rispetto ad ulteriori elementi: in particolare, la Corte ha considerato legittima la fissazione del contenuto *per relationem* rispetto a quello della delega principale⁶¹. Con la sentenza n. 156 del 1985

⁶¹ Sul tema, N. LUPU, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" e "falsi"*, in *Giur. cost.*, 2001.

Inoltre, il Consiglio di Stato ha affermato che «*la delegazione ad emanare disposizioni integrative e correttive di precedenti decreti deve ritenersi autonoma rispetto alla delega principale, pur essendo normalmente collocata nello stesso testo legislativo e pur essendo sottoposta i medesimi principi e criteri direttivi. Inoltre la finalità della previsione di un intervento integrativo e correttivo di decreti emanati sulla base della delega principale è quella di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile*» (parere del Consiglio di Stato, Ad. Gen., n. 1750 del 6 giugno 2007, in Osservatorio sulle fonti, 1, 2008).

– confermata poi con la sentenza n. 425 del 2000 – la Corte ha affermato che, nell’ipotesi in cui vi sia un rinvio a principi e criteri direttivi indicati nella delega principale, la delega correttiva non può essere ritenuta mancante. Questo medesimo indirizzo è stato anche rafforzato con un’ulteriore pronuncia: con la sentenza n. 206 del 2001 la Corte ha ribadito l’esigenza che gli atti di carattere integrativo successivi debbano essere ricondotti alla delega principale, al fine di consentire il rispetto dei principi e criteri direttivi individuati con quest’ultima⁶².

Ancora. Aspetto ulteriore protagonista della prospettiva “tollerante” della Corte costituzionale riguarda il limite temporale, ovvero il tempo che intercorre tra la delega principale e il decreto integrativo successivo: la Corte ne ha sostenuto la legittimità, anche in caso di un lasso temporale vasto, alla luce del principio secondo cui il legislatore ha la facoltà di prorogare la validità della legge di delega anche se già scaduta⁶³. Ciò non vale invece nel caso di mancata osservanza, da parte del decreto legislativo, dei limiti temporali contenuti nella legge di delega: tale decreto è sindacabile sia rispetto a quanto attenga la legge di delega – che è infatti la norma interposta⁶⁴ – sia rispetto al parametro *ex art. 76 Cost*⁶⁵.

⁶² In questo senso, si veda anche Corte cost., sent. n. 265 del 1966.

⁶³ Corte cost., sent. n. 156 del 1985.

⁶⁴ Come è noto, la teoria della legge di delega quale norma interposta è riconducibile alla sentenza n. 3 del 1957 della Corte costituzionale. Si veda, sul punto, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970; A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimento della prassi*, Torino, 2015.

⁶⁵ La Corte costituzionale, con la sentenza n. 3 del 1957, sottolinea il carattere derogatorio della delegazione legislativa e circoscrive il campo di operatività di tale istituto esclusivamente all’ordinamento statale (escludendo quindi gli ordinamenti regionali). Inoltre con la sentenza n. 50 del 1959 la Corte specifica la differenza tra decretazione d’urgenza e delegazione: spiega che il presupposto della delegazione sia la convergenza di intenti tra Parlamento ed Esecutivo, elemento assente nel caso invece del decreto legge, ove il Governo assume autonomamente la responsabilità politica del proprio indirizzo, in forza della valutazione dei presupposti *ex art. 77 Cost.* (Corte cost., sent. n. 99 del 2018).

È opportuno infine mettere in evidenza, per dovere di precisione, che la Corte costituzionale è intervenuta, con più pronunce⁶⁶ per sottolineare la equiparazione nel sistema delle fonti tra legge ordinaria e legge di delega e, con la sentenza n. 63 del 1988, ha affermato l'obbligo di ricorrere alla legge, e solo alla legge, nel conferimento della delega.

3. I limiti costituzionali.

L'istituto della delegazione legislativa è esplicitamente previsto dal combinato disposto degli artt. 76 e 77 della Costituzione. Pertanto, la possibilità che il Governo possa, a certe condizioni, adottare decreti che abbiano un valore di legge ordinaria è ammessa dalla Costituzione come eccezione al principio per cui *«la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»*, ex art. 70 Cost. Quindi nel nostro ordinamento si è delineato un sistema plurale di fonti primarie nel quale è stato attribuito alla delegazione legislativa un carattere derogatorio ed eccezionale⁶⁷, essendo garantita al Parlamento l'esclusività e la disponibilità della funzione legislativa.

La possibilità per il Governo di esercitare il potere legislativo comporta da un lato il rispetto di una serie di limiti e, dall'altro, l'assoggettamento a controlli; limiti e controlli che – come si è detto – furono oggetto di riflessione durante i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 224 del 1990; sent. n. 225 del 1992; sent. n. 364 del 1993.

⁶⁷ Il carattere eccezionale e derogatorio della delega legislativa è stato affermato dalla Corte costituzionale sin dalla storica sent. n. 3/1957, nella quale affermò che *«il processo formativo della legge di delegata è un'eccezione al principio dell'articolo 70 della Costituzione»*.

I limiti sono espressamente sanciti dall'art. 76 Cost.: l'articolo prevede l'obbligo, per il legislatore delegante, di definire, attraverso la legge-delega, principi e criteri direttivi, di stabilire l'oggetto della delega e i limiti temporali entro i quali il Governo possa esercitare il potere delegato.

Questi sono i limiti costituzionali della delegazione legislativa: la loro violazione determina *in primis* l'incostituzionalità della legge-delega, *in secundis* l'incostituzionalità dei decreti legislativi di attuazione della stessa. A tali limiti costituzionali, la dottrina affianca “limiti ulteriori”, sia di carattere sostanziale che di carattere procedurale, non previsti dalla Costituzione.

A fini espositivi, si passeranno quindi in rassegna, preliminarmente, i limiti espliciti *ex art. 76 Cost.*⁶⁸

a. “Principi” e “criteri direttivi”.

Il primo dei limiti, costituzionalmente sanciti, che deve essere preso in esame concerne la definizione dei principi e criteri direttivi, ai quali – come premesso – il Governo deve attenersi per l'esercizio della funzione legislativa delegata. Trattasi infatti di strumenti attraverso i quali il Parlamento è in grado di limitare la discrezionalità dell'Esecutivo in modo più o meno incisivo.

L'interrogativo che preliminarmente deve essere posto è il seguente: esiste una differenza tra “principi” e “criteri direttivi”?

⁶⁸ Dei c.d. “limiti ulteriori” si dirà nei paragrafi successivi.

In realtà, tale quesito non fu considerato di particolare rilevanza dalla Seconda Sottocommissione della Costituente in sede di discussione sull'ammissibilità della delegazione legislativa. Infatti, il requisito dei principi fu introdotto solo successivamente⁶⁹, insieme a quello dei criteri direttivi, dal Comitato di redazione in sede di coordinamento: la formulazione «*se non con determinazione di principi e criteri direttivi*» venne poi approvata dall'Assemblea Costituente.

A tal proposito, però, in dottrina esistono posizioni differenti circa l'identificazione dei principi e criteri direttivi. Secondo una parte della dottrina, principi e criteri direttivi presentano delle differenze dal punto di vista sostanziale: secondo questa corrente, il principio è una «*norma sostanziale incompleta e ad efficacia differita*», mentre la direttiva è una «*norma temporanea e strumentale, destinata a consumare ogni effetto con l'entrata in vigore del decreto delegato, la cui discrezionalità deve orientare nella disciplina di quei profili che, per essere di dettaglio risultano distinti dai principi*»⁷⁰. Quindi mentre il principio è una «*norma che regola la materia, effettivamente applicabile in congiunzione con norme di dettaglio (che da esso ricevono luce) ed anche da solo, ove manchi una previsione specifica del caso concreto*»⁷¹, il criterio consente di ricostruire la volontà storica del legislatore, è «*un'indicazione per il Governo, idonea ad acquisire una valenza sostanziale*»⁷². A voler essere ancora più chiari, i principi sono «*espressione di norme fondamentali*

⁶⁹ In origine fu l'on. Mortati ad avanzare la proposta di introdurre la formula «*i decreti (...) dovranno essere conformi ai principi stabiliti dal Parlamento nell'atto di delegazione*» (seduta del 9 novembre 1946).

⁷⁰ A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, Treccani, 1993, p. 2.

⁷¹ Ivi, p. 7.

⁷² A. FERRARA, *La Corte costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la L. Cost. del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giur. Cost.*, 4, 2004, 2820.

della disciplina del settore oggetto della delega»⁷³, i criteri direttivi sono «indicativi delle “finalità” che dovrebbero essere previste dalla legge di delega⁷⁴, o delle modalità a cui il Governo deve attenersi nell’esercizio della delega»⁷⁵.

Secondo la tesi – che trova sostegno sia nella prassi parlamentare che in parte della giurisprudenza costituzionale – sostenuta da un’altra parte della dottrina, invece, non vi è differenza tra principi e criteri direttivi. Infatti, in tal caso si parla di “endiadi”: principi e criteri direttivi rappresenterebbero «due modi diversi di esprimere un unico limite»⁷⁶.

Come accennato in precedenza, tali strumenti consentono al Parlamento di limitare l’attività discrezionale dell’Esecutivo.

Però può accadere che la delega identifichi una struttura scarna relativamente ai principi e criteri direttivi: in queste ipotesi la Corte costituzionale sostiene che «essa debba ritenersi integrata desumendo i principi dalla normativa vigente e dalle finalità della medesima delega»⁷⁷. Pertanto, il Governo dovrà rispettare i principi contenuti nella legislazione previgente ed i criteri da essa ricavabili⁷⁸.

Ciò che rileva, invece, è che i principi e i criteri direttivi non possono in alcun modo rappresentare un generico rinvio alla discrezionalità dell’Esecutivo, posto che «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio o a

⁷³ A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 120; A.A. CERVATI, *La legge di delegazione e legge di delegata*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 950.

⁷⁴ P. GASPARRI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1965, p. 277.

⁷⁵ A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 133.

⁷⁶ L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Novissimo Digesto*, V, Torino, 1960, p. 293.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 158/1985.

⁷⁸ A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015, p. 150. Diverso il discorso è nel momento in cui non fosse possibile una “lettura minimale”: in questo caso infatti il decreto delegato sarebbe dichiarato incostituzionale, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della stessa legge di delega.

criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata quale è, per definizione, la legislazione su delega»⁷⁹.

Però, se è vero che tali strumenti circoscrivono la discrezionalità dell'Esecutivo, è anche vero che la struttura della legge delega deve lasciare un margine di manovra all'attività del Governo, affinché possa valutare, di volta in volta, le diverse specifiche situazioni giuridiche su cui intervenire⁸⁰.

Nella prassi si è consolidato sempre più l'utilizzo di deleghe caratterizzate da una struttura scarna in relazione ai principi e criteri direttivi. Di norma accade che il Parlamento, sempre più spesso, non operi alcuna distinzione tra principi e criteri direttivi o ne dia una indicazione generica, oppure stabilisca che siano ricavabili da altri atti normativi o dalla normativa previgente. Accade inoltre che inserisca tra i principi le finalità, rendendo così ancora più ardua la loro distinzione. Esempi in questo senso sono riconducibili a casi che possono essere definiti "di compromesso", ove le leggi-delega presentano dei principi e criteri direttivi elusivi, eterogenei, vaghi⁸¹: sono situazioni in cui la legittimità della delega viene valutata di volta in volta.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 68/1991, sent. n. 340/2007.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 158/1985.

Una precisazione è doverosa: lasciare spazio di manovra al Governo e alla sua attività discrezionale implica che l'Esecutivo non possa andare oltre del perimetro delimitato dal Parlamento con la delega, e soprattutto non possa ampliare l'oggetto individuato, includendo materie preliminarmente non specificate nella legge di delega (dell'oggetto della delega si rinvia al paragrafo successivo).

⁸¹ I principi e criteri direttivi sono elusivi o vaghi quando sono privi della capacità di indirizzo o di direzione. In questa categoria si colloca, per esempio, la l. n. 308/2004 (*«Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione»*) la quale reca tra i principi e criteri direttivi la *«riaffermazione delle ruolo delle Regioni, ai sensi dell'art. 17 della Costituzione, nell'attuazione dei principi e criteri direttivi ispirati anche alla interconnessione delle normative di settore in un quadro, anche procedurale, unitario, alla valorizzazione del controllo preventivo del sistema agenziale rispetto al quadro sanzionatorio amministrativo e penale, nonché alla promozione delle componenti ambientali nella formazione e nella ricerca»* (art. 1, c. 8, lett. m).

Un altro esempio di articolazione scarna dei parametri in esame concerne i casi cd. “estremi”, ossia casi in cui le leggi-delega sono addirittura prive di principi e criteri direttivi, e pertanto riconducibili all’ipotesi di violazione dell’articolo 76 Cost.⁸²

Ancora: un altro caso riguarda le deleghe per il recepimento delle direttive dell’Unione Europea, ove i principi e criteri direttivi sono desunti *per relationem*. In quest’ultimo caso le problematiche riguardano ben due aspetti: il primo concerne, per l’appunto, i principi e criteri direttivi, i quali trovano la loro fonte originaria nelle direttive richiamate dalla legge-delega; il secondo riguarda il differimento nel tempo dell’attuazione della delega.

Ciò che si avrà modo di evidenziare successivamente è che la tesi secondo la quale i principi e criteri direttivi rappresenterebbero due differenti modi di indicare un unico vincolo ha trovato conferma sia nella prassi parlamentare sia nella giurisprudenza costituzionale: il che ha reso ancor più effimeri i limiti entro i quali il Governo può esercitare la propria attività delegata.

Nella prassi, le previsioni normative dei principi e dei criteri direttivi hanno dato origine a una fenomenologia variegata che oscilla da ipotesi in cui la legge di delega individua finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciati alla determinazione del legislatore delegato, a ipotesi in cui la stessa legge fissa principi a basso livello di astrattezza o indirizzi precisi e determinati o pone principi rigorosamente connessi a norme di dettaglio⁸³.

⁸² Rientra in questa categoria l’art. 1, c. 6, della l. n. 247/2007 in materia di estensione dell’obbligo dell’elevazione dell’età media di accesso al pensionamento, ai regimi pensionistici armonizzati.

⁸³ Corte cost. sent. n. 224 del 1990.

Al fine di ritenere la legge di delega conforme all'art. 76 Cost. – dal quale discendono, da una parte, il vincolo della legge delegata ai criteri direttivi della delega e, dall'altra, l'obbligo del legislatore delegante di definire l'oggetto della delega e di indirizzare l'attività normativa del Governo – deve essere rinvenuta nella legge stessa una sufficiente definizione dei principi e dei criteri direttivi.

Il livello di determinazione dei principi e criteri direttivi è opportuno onde evitare l'alterazione dell'assetto costituzionale delle fonti⁸⁴, seppur tale livello di specificazione possa essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide⁸⁵.

Sono doverose alcune precisazioni allo scopo di evidenziare che non è possibile enucleare una nozione di principi e criteri direttivi rigida e valevole per tutte le ipotesi.

In considerazione della sentenza 56 del 1971, infatti, la Corte costituzionale ha precisato *«la determinazione dei principi e criteri direttivi non elimina ogni discrezionalità nell'esercizio della delega, essendo vero, al contrario, che tale discrezionalità sussiste in quell'ambito che principi e criteri direttivi, proprio perché tali, circoscrivono ma non eliminano»*.

I principi e i criteri direttivi hanno la funzione di indirizzare l'attività del legislatore delegato, in virtù proprio dell'art. 76 Cost. che ne impone la determinazione: *«la legislazione delegata non è libera circa l'individuazione degli interessi da soddisfare e degli scopi da raggiungere»* ma deve, per l'appunto, *«ritenersi discrezionale nel*

⁸⁴ Corte cost. sent. n. 54 del 2007.

⁸⁵ Corte cost., ord. n. 134 del 2003.

*senso tecnico dell'espressione, in quanto vincolata nei suoi fini*⁸⁶. Questo implica che il Governo possa adottare delle misure innovative rispetto a quelle indicate nella delega, purché le stesse siano conformi alle finalità perseguite dal legislatore delegante⁸⁷. Pertanto, la discrezionalità dell'Esecutivo può dirsi vincolata dalle disposizioni particolari, dai principi e criteri direttivi specificati e dalle ragioni e finalità generali della norma delegante⁸⁸.

Ne consegue che la Corte, in sede di sindacato sui decreti delegati, compie un'attività interpretativa volta all'individuazione dell'oggetto, dei principi e criteri direttivi della legge delega e dell'eventuale difformità tra il decreto legislativo e l'art. 76 Cost.: a questo fine la Corte utilizza il criterio «*ratione delegationis*», ossia valuta «*le ragioni e le finalità che hanno ispirato il legislatore delegante*»⁸⁹.

È inoltre opportuno precisare che, anche nei casi in cui la Corte abbia riconosciuto la discrezionalità nell'azione del Governo, la legge di delega non può limitarsi a disposizioni generiche riferibili a materie vastissime ed eterogenee, né può avvalersi di mere enunciazioni di principio⁹⁰, non adatte a indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa dell'organo delegato. Per contro, si è ritenuta

⁸⁶ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1966, p. 205.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 50 del 2014. Inoltre, «*I principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega. Occorre altresì tener conto delle finalità che, attraverso i principi e criteri enunciati, la legge delega si prefigge con il complessivo contesto delle norme nel significato compatibile di quei principi e criteri*» (Corte cost., sent. n. 231 del 2009).

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 257 del 1995.

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 2 del 1999.

⁹⁰ R. NEVOLA, D. DIACO, (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, 2018, p. 13.

praticabile una determinazione di principi e criteri direttivi *per relationem*⁹¹, con riferimento cioè ad altri atti normativi purché sufficientemente specifici⁹², o ricavabili dal contesto normativo in cui si collocano le ragioni e finalità a fondamento della delega⁹³, oppure attraverso il perfezionamento, da parte dell'Esecutivo, delle scelte meramente accennate dal legislatore, al fine di colmare le eventuali carenze della legge di delega⁹⁴.

È bene puntualizzare, pertanto, che quanto più vaghi, indefiniti ed elastici sono i principi e criteri direttivi fissati con la legge delega, quanto più sarà ampia la discrezionalità del Governo nell'elaborazione della legislazione delegata, testimoniando ciò l'esistenza di un rapporto di proporzionalità diretta tra l'ampiezza della delega, o meglio dei suoi principi e criteri direttivi, e la libertà dell'Esecutivo⁹⁵. Inoltre, il grado di specificità dei principi e criteri direttivi non produce effetti soltanto sulla libertà di manovra del Governo, ma consente anche di determinare la profondità del sindacato della Corte: quanto più definiti sono principi e criteri contenuti nella delega, tanto più rigoroso potrà – e dovrà – essere il controllo rispetto a questi. In altre parole, il sindacato della Corte dipende, almeno in parte, dall'attività preliminarmente compiuta dal legislatore ordinario, il quale ha un ruolo determinante

⁹¹ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir. Agg.*, VI, Milano, 2002, p. 704.

⁹² Corte cost., sentt. n. 354 del 1998, n. 87 del 1989, n. 156 del 1987.

⁹³ Corte cost., sentt. n. 503 del 2000, n. 199 del 2003, n. 308 del 2002, n. 174 del 2005.

⁹⁴ G. D'ELIA, *Sulla determinazione ratione delegationis dei principi e criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1461.

⁹⁵ La Corte costituzionale ha affermato «quanto più principi e direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati alla legislazione delegata» (sentt. n. 250 e n. 259 del 1990, n. 237 e 355 del 1993, n. 126 e n. 163 del 2000).

nella formazione di quello che, nell'eventuale fase successiva di controllo, assolverà la funzione di parametro di giudizio.

La richiamata necessità che la legge di delega non contenga *«enunciazioni troppo generiche, riferibili indistintamente ambiti vastissimi della normazione, oppure enunciazione di finalità, idonee o insufficienti a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato»*⁹⁶ rappresenta una condizione con una duplice funzione: da un lato permette di salvare la legge stessa dal rischio di una dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost.; dall'altro consente alla Corte di svolgere il proprio ruolo in modo corretto, evitando di valicare il limite oltre il quale si addentrerebbe nelle scelte di merito compiute e riservate al Governo.

Inoltre, com'è noto, l'Esecutivo gode di una prerogativa vuoi in ordine all'esercizio della funzione legislativa, vuoi circa i *«margini di potere nuovo, teso ad innovare, nei binari della legge di delega, secondo prospettive di operatività rientranti nel campo della sua situazione»*⁹⁷.

Ciò comporta che i criteri di azione dell'Esecutivo non siano limitati *«a una mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante»*⁹⁸, ma anzi, debbano consentire la *«ordinaria discrezionalità legislativa»*⁹⁹, tale da permettere al Governo di emanare norme che rappresentino *«un coerente sviluppo e un completamento delle*

⁹⁶ Corte cost., sent. n. 158 del 1985.

⁹⁷ U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 131.

In questo contesto si colloca il dibattito concernente la eterogeneità nell'indirizzo dei principi e criteri direttivi, ma anche quello relativo al carattere non vincolante dei pareri del Parlamento a fronte della capacità di indirizzo autonomo del potere delegato.

⁹⁸ Corte cost., sentt. n. 10 del 2018, n. 278 del 2016, n. 194 del 2015, n. 98 del 2015, n. 229 del 2014, n. 47 del 2014, n. 219 del 2013, n. 426 del 2006, n. 174 del 2005.

⁹⁹ Corte cost., sent. n. 44 del 1993 (R. NEVOLA, D. DIACO, a cura di, *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, 2018, p. 17).

*scelte espresse dal legislatore delegante»*¹⁰⁰. Ed infatti, nelle ipotesi in cui il Parlamento non affronti uno specifico tema nella legge di delega, il Governo può colmare quel silenzio, senza contrastare però con gli indirizzi generali della stessa¹⁰¹, come ad a compiere, per l'appunto, un'opera di riempimento¹⁰².

La Corte costituzionale ha poi suggerito la via che ha consentito di individuare un ragionevole equilibrio tra la funzione delegante e la funzione delegata: il punto di partenza è stato il principio di ragionevolezza e proporzionalità – desumibile dall'art. 3 Cost.¹⁰³ –, che consente di giustificare la discrezionalità del legislatore delegato. Dopodiché ha riconosciuto all'Esecutivo un campo di azione autonomo, connesso all'indirizzo politico e tecnico, seppur in ossequio ai vincoli imposti dalla legge di delega¹⁰⁴ e alla luce delle dinamiche proprie della forma di governo parlamentare e del tasso di elasticità e duttilità della delegazione legislativa.

Tuttavia, la Corte ha tenuto a sottolineare l'esistenza di un limite invalicabile: il Governo non ha facoltà di «*introdurre materie nuove, non riconducibili o addirittura non comprese nell'oggetto della delega*»¹⁰⁵ e, pertanto, ha sì una propria autonomia, ma è un'autonomia limitata, poiché ispirata al principio di ragionevolezza e circoscritta al rispetto dei vincoli della legge di delega e all'osservanza dei principi costituzionali. La Corte ha inoltre puntualizzato che «*rispetto alle scelte operate*

¹⁰⁰ Corte cost., sentt. n. 47 del 2014, n. 134 del 2013.

¹⁰¹ Corte cost., sent. n. 212 del 2018.

¹⁰² Corte cost., sent. n. 212 del 2018.

¹⁰³ R. NEVOLA, D. DIACO, (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, 2018, p. 17.

¹⁰⁴ Corte cost., sentt. n. 20 del 2018, n. 127 del 2017, n. 250 del 2016, n. 237 del 2013, n. 293 del 2010, n. 230 del 2010.

¹⁰⁵ Corte cost., sentt. n. 50 del 2014, n. 219 del 2008.

dall'Esecutivo nell'area della discrezionalità identificata e delimitata dai principi e criteri direttivi della delega, il potere di intervento della Corte non può andare oltre il controllo di ragionevolezza»¹⁰⁶, fermo restando in ogni caso l'osservanza dei principi costituzionali¹⁰⁷, anche nell'ipotesi in cui il legislatore delegante non rechi indicazioni al riguardo.

b. Oggetto.

Per continuare ad esaminare i limiti costituzionali all'istituto della delegazione legislativa, l'art. 76 Cost. stabilisce che la delega sia conferita per «oggetti definiti». Anche in questo caso, come nel caso dei principi e criteri direttivi, deve essere posto un interrogativo: ovvero che cosa si intenda per “oggetto”.

Infatti, la dottrina si è interrogata a lungo sul significato del termine rapportandolo con quello di “materia”; e questo considerando che è stata utilizzata la parola “oggetti” al plurale, lasciando intendere che il Costituente abbia optato per tale soluzione volendo riferirsi ad un concetto più ampio di quello che deriva dalla parola stessa di materia, malgrado quanto sostenuto in passato da parte dei commentatori¹⁰⁸.

Invero, emerge con chiarezza dai lavori preparatori che l'utilizzo del termine oggetto esprimeva l'intento di delimitare uno spazio più ristretto rispetto a quello riconducibile alla parola “materia”. Infatti, è bene sottolineare che il Comitato di redazione aveva espresso la propria preferenza per l'uso dell'espressione “materie

¹⁰⁶ Corte cost., sentt. n. 401 del 2007, n. 87 del 1989, n. 12 del 1981.

¹⁰⁷ L'attuazione della delega nel quadro dei principi costituzionali diviene dirimente anche per valutare la costituzionalità delle disposizioni recate dal Governo nel relativo esercizio attuativo (Corte cost., sent. n. 51 del 1992).

¹⁰⁸ E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956, p. 51.

determinate”, ma tale suggerimento, in sede di approvazione dell’Assemblea, non fu accolto¹⁰⁹.

La tesi che sembra preferibile è quindi quella secondo la quale il lemma “oggetto” sia riconducibile ad una parte della materia e che pertanto che si tratti di una sorta di «specificazione»¹¹⁰ della stessa. In aggiunta, a sostegno di questa soluzione vi è anche l’argomento che vede, tra gli obiettivi della Costituente – come più volte sottolineato – quello di cercare di contenere, ridimensionare il ruolo dell’Esecutivo¹¹¹.

Come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi, si è registrato un costante e sempre maggiore allontanamento dall’archetipo costituzionale di delega, anche e soprattutto per ciò che concerne l’oggetto: nel dettaglio, si fa riferimento a fenomeni come le vaste deleghe, ove l’oggetto è eterogeneo; le deleghe vastissime, ove l’oggetto è indeterminato o addirittura indefinito, a causa dell’utilizzo di termini e di una formulazione non chiara, con il rischio di illegittimità della delega stessa; le

¹⁰⁹ Discussione in sede di approvazione dell’Assemblea Costituente nella seduta del 16 ottobre 1947, in *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 1276. In realtà l’espressione introdotta in origine fu quella di “oggetti determinati”, solo successivamente, in sede di coordinamento, fu modificata in “oggetti definiti”. Fautore di tale proposta fu il Presidente della Seconda Sottocommissione, l’on. Terracini: l’intento era appunto quello di ritenere che il termine oggetto potesse delimitare maggiormente lo spazio di manovra dell’Esecutivo rispetto al più ampio concetto di materia.

¹¹⁰ S. M. CICONETTI, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1966, p. 595.

¹¹¹ Seppur apparentemente superfluo, è opportuno precisare che il Governo non può disciplinare oggetti “diversi” da quelli indicati della delega, intendendo con oggetti diversi sia quelli non specificamente indicati nella legge-delega, sia oggetti connessi o riconducibili a quelli espressamente individuati (U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 34).

deleghe plurime, introdotte con la l. n. 400/1988¹¹²; le deleghe c.d. “*in progress*”, riconducibili, per esempio, alle leggi attuative degli obblighi UE¹¹³.

Pertanto, in tutti questi casi si tratta di fenomeni distanti dal modello costituzionale, ormai però consolidatesi nella prassi.

Ai fini della definizione dell’oggetto della delega – limite necessario per il valido esercizio governativo della funzione di normazione primaria¹¹⁴ – può essere compiuto un ragionamento analogo a quello relativo ai principi e criteri direttivi e, anche in questo caso, il Parlamento non ha una regola specifica da seguire. Tuttavia, le sue indicazioni sono vincolanti per il legislatore delegato che, al più, può esplicitare quanto già era implicito nella legge di delegazione, ma non può disciplinare aspetti che esulano dalla *ratio* di quanto voluto dal Parlamento con la delega¹¹⁵. Dunque, il controllo di costituzionalità di una legge delega su un eventuale oggetto diverso o ulteriore richiede «una ricognizione interpretativa delle finalità volute dal legislatore delegante»¹¹⁶, anche se la Corte ha riconosciuto la legittimità delle “grandi deleghe”, permettendo così, lo sviluppo di una prassi caratterizzata da deleghe con contenuti ampi e, sovente, con un oggetto indeterminato, dando vita a delle «*vere e proprie abdicazioni del Parlamento a favore del Governo*»¹¹⁷.

¹¹² Esse hanno portato ad una sorta di degenerazione, consentendo l’adozione di “deleghe ulteriori”, fino ad arrivare alle cd. grandi deleghe (delle stesse ci si occuperà nel paragrafo dedicato all’evoluzione della delegazione legislativa – le 3 fasi).

¹¹³ Come evidenziato nel paragrafo precedente, in materia di principi e criteri direttivi *per relationem*, si tratta di una categoria di leggi-delega caratterizzate da diversi punti di criticità e, in modo specifico, da una sostanziale incompletezza per ciò che concerne l’oggetto.

¹¹⁴ Corte cost., sent. n. 250 del 1991.

¹¹⁵ Corte cost., sentt. n. 408 del 1998, n. 40 del 1989.

¹¹⁶ Corte cost., sent. n. 71 del 2008.

¹¹⁷ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987.

L'oggetto della delega, inoltre, può essere delimitato sia in negativo, sia in positivo: in negativo attraverso l'identificazione delle materie ad esso estranee; in positivo, con l'enunciazione di precisi criteri utili a circoscrivere l'area dell'intervento del Governo. Ciò implica che la discrezionalità dell'Esecutivo non possa spingersi sino ad inserire nel decreto delegato materie escluse dalla legge di delega, determinando altrimenti una distorsione dell'oggetto della legge stessa¹¹⁸. È doverosa però una precisazione: come ha precisato la Corte, parlare di "materie" e non di "oggetto" sarebbe fuorviante, o quantomeno non corretto, giacché l'utilizzo di questo termine comporterebbe l'ampliamento eccessivo dei suoi confini e, pertanto, il venir meno del carattere «definito»¹¹⁹.

La legge delega può altresì consentire al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie¹²⁰ stabilite: infatti, non costituisce un'illegittima «*subdelegazione*» – come tale incompatibile con l'art. 76 Cost. – la previsione, contenuta nella legge delega, del conferimento al potere esecutivo di potestà regolamentare¹²¹, ovvero di compiti amministrativi di natura tecnica¹²². Tuttavia, risulterebbe illegittimo il decreto legislativo che non si limiti ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali

¹¹⁸ Corte cost., sent. n. 219 del 2013.

¹¹⁹ In questo senso, è interessante precisare che in Assemblea Costituente vi fu un orientamento diretto a considerare l'oggetto come un concetto più ristretto, rispetto a quello più vasto di materia. In particolare, nella seduta del 16 ottobre del 1947 fu l'on. Terracini, Presidente della Seconda Sottocommissione, a proporre di introdurre la locuzione "oggetti determinati" – poi divenuta "oggetti definiti" – con lo scopo di evitare l'utilizzo di deleghe per intere materie. In seguito si decise di bocciare la proposta del Comitato di redazione, proposta volta a consentire la possibilità di utilizzare la delega "per materie determinate" (*Commissioni per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, p. 1276 ss.).

¹²⁰ Corte cost., sent. n. 216 del 2017.

¹²¹ Corte cost., sentt. n. 125 del 1976, n. 91 del 1968, n. 79 del 1966, n. 20 del 1960.

¹²² Corte cost., sentt. n. 127 del 1981, n. 139 del 1976, n. 106 del 1967.

negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo, ma lasci indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, «*dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo nella sua collegialità ai singoli ministri*»¹²³.

Inoltre, – come è stato sottolineato in precedenza¹²⁴ –, la Corte ha precisato la equiparazione tra la legge e il decreto legislativo quanto ai fini del sindacato di costituzionalità, sottolineando la parificazione tra questi due atti circa eventuali riserve di legge¹²⁵.

Da ciò la rilevanza, non trascurabile, di una serie di osservazioni.

In primis, i decreti delegati non possono in alcun modo essere considerati meri provvedimenti di esecuzione – né parificati ai regolamenti – e, nell'ipotesi di un sindacato di costituzionalità, deve essere riconosciuta loro sia la tutela costituzionale prevista per le leggi ordinarie, sia la possibilità di decisione della Corte con efficacia *erga omnes*¹²⁶.

Ulteriore aspetto cui deve essere riconosciuto rilievo riguarda l'ipotesi in cui il decreto legislativo determini la nascita di un testo unico. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 57 del 1964, ha precisato che i testi unici assumono la forza della legge se è attuati per mezzo di un procedimento di delegazione: in queste ipotesi i testi di legge producono integrazioni o innovazioni di carattere normativo e non meramente

¹²³ Corte cost., sent. n. 104 del 2017.

¹²⁴ Si rinvia alla più volte citata sentenza n. 3 del 1957 della Corte costituzionale.

¹²⁵ Corte cost., sent. n. 39 del 1971.

¹²⁶ Corte cost., sent. n. 3 del 1957. In aggiunta, la Corte ha precisato che i decreti delegati sono subordinati alle leggi di delega, che ne costituiscono il fondamento (sent. n. 226 del 1976).

compilativo e, pertanto, acquisiscono la capacità di abrogazione della normativa previgente, trovando il proprio fondamento nella legge di delega¹²⁷.

c. Profilo temporale.

L'ulteriore requisito previsto dalla Costituzione è quello temporale: infatti l'art. 76 prevede che la legge di delega debba prevedere un tempo limitato entro il quale il Governo possa esercitare il potere delegato.

La previsione di un tempo limitato consente di valutare se la funzione legislativa delegata sia stata esercitata in modo legittimo o illegittimo, proprio a fronte del – più volte richiamato – carattere eccezionale e derogatorio dell'istituto: il mancato rispetto di tale previsione determinerebbe infatti il trasferimento definitivo del potere legislativo dal Parlamento al Governo.

L'importanza dell'elemento temporale può essere esaminata sotto due differenti punti di vista. *In primis* la previsione di un termine iniziale consente di individuare il momento in cui inizia a decorrere la potestà normativa del Governo, ossia dal momento dell'entrata in vigore della legge di delega: ciò assume una particolare importanza in termini di valutazione della legittimità del relativo e successivo decreto

¹²⁷ Corte cost., sent. n. 224 del 1994.

Questa è una delle funzioni principali della delegazione, ossia strumento privilegiato per la legislazione caratterizzata da una particolare complessità tecnica, specie nel caso dei testi unici. In questi casi il legislatore non si limita a un mero riordino, bensì alla integrazione e alla innovazione, non trattandosi di mera compilazione, per la quale, infatti, «non solo non è necessario il presupposto della delega, ma nel testo unico di mera compilazione la forza di legge delle singole norme, raccolte nel testo unico, resta sempre ancorata alle leggi dalle quali le norme sono tratte» (R. NEVOLA, D. DIACO, a cura di, *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, 2018, p. 16).

legislativo¹²⁸. In realtà, la prassi ha evidenziato che il Governo consapevolmente tende a ritardare la pubblicazione della legge di delega e quindi della sua entrata in vigore, mettendo così a disposizione dell'Esecutivo un tempo più lungo per esercitare la propria funzione normativa delegata e, pertanto, avere più tempo per adottare il decreto legislativo. A tal proposito è opportuno precisare però che la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimi¹²⁹ i decreti legislativi pubblicati con ingiustificato ritardo.

In secundis il limite temporale consente di individuare il termine finale per l'esercizio della funzione legislativa del Governo: tale termine può esplicitarsi in una data oppure con il verificarsi di un determinato evento, incerto nel quando ma non nell'*an*. Quest'ultimo aspetto è fondamentale poiché in assenza di tale certezza la delega perderebbe il proprio carattere eccezionale, divenendo a tutti gli effetti, una sorta di delega permanente¹³⁰. Ciò premesso, è rilevante sottolineare che il termine individuato dalla delega è commisurato al tempo necessario – o comunque, prevedibilmente necessario – a predisporre il decreto legislativo, termine che può andare da un minimo di due mesi ad un massimo di due anni. L'esame dell'elemento temporale assume rilevanza anche sotto un ulteriore aspetto, ossia quello relativo all'esistenza di due tesi contrapposte circa la modalità di

¹²⁸ La Corte costituzionale ha stabilito che, subito dopo la promulgazione, la pubblicazione debba aver luogo «senza altro indugio oltre quello richiesto dall'espletamento delle attività materiali necessarie per la pubblicazione» (sent. n. 163/1963).

¹²⁹ C. cost. sent. n. 163/1963 e sent. n. 13/1967.

¹³⁰ La Corte costituzionale, con la sent. n. 163/1963, ha stabilito che il termine può essere fissato «in uno qualunque dei modi che consentono di individuare in via diretta o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, un momento iniziale e quello finale del termine».

esercizio del potere delegato da parte del Governo: l'istantaneità dell'esercizio della delega da un lato, e la temporaneità della stessa dall'altro.

Secondo la prima tesi – sostenuta dalla dottrina più risalente¹³¹ – il potere del Governo si esaurisce mediante un unico atto di esercizio della delega e pertanto non più ripetibile, neanche nel caso in cui ciò avvenisse nel rispetto del termine individuato la delega stessa¹³². Invece, secondo la tesi della temporaneità, l'Esecutivo può adottare più di un atto normativo di esercizio del potere delegato¹³³.

Ipotesi diversa invece è l'esercizio frazionato della delega. Sebbene questa possibilità fosse stata già ammessa dapprima dalla giurisprudenza costituzionale¹³⁴, poi da parte della dottrina¹³⁵, questa facoltà è stata definitivamente formalizzata con la legge n. 400 del 1988¹³⁶, art. 14: esso infatti prevede l'adozione di una pluralità di decreti legislativi, ove si tratti di «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina».

Strettamente connesso all'ambito temporale della delegazione legislativa è l'ampio ricorso, nella prassi, alle cd. deleghe all'emanazione di decreti integrativi e correttivi: in questa specifica ipotesi è previsto, infatti, un termine per l'esercizio della cd.

¹³¹ La tesi dell'istantaneità è stata sostenuta da E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956, p. 67; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1964, p. 640; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, p. 69; A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 117.

¹³² Come si dirà tra breve, la tesi dell'istantaneità assume importanza in merito alla valutazione della legittimità dei cd. decreti integrativi e correttivi.

¹³³ La tesi delle temporaneità è stata sostenuta da E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, p. 170; G. D. FERRI, *Sulla delegazione. Contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione* in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 181; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 114.

¹³⁴ C. cost. sent. n. 422/1994.

¹³⁵ A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 117; A. CERRI, *Delega legislativa* in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 1993, p. 11; S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, p. 276.

¹³⁶ L. n. 400/1988, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio».

delega principale¹³⁷, e ulteriore termine per interventi volti ad integrare o correggere la normativa già in vigore, appunto con i cd. decreti integrativi e correttivi¹³⁸.

Ciò che accade con i decreti integrativi e correttivi è non solo un esercizio frazionato della delega legislativa, ma anche l'esercizio reiterato della stessa, non contemplato dall'archetipo costituzionale. Sebbene la mancanza di una previsione costituzionale in questo senso, la Corte costituzionale ha affermato la legittimità di questa tipologia di decreti, seppur con dei limiti: la Consulta ha stabilito, in primo luogo, che debbano essere rispettati ad ogni modo i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della stessa delega principale; in aggiunta, che tali decreti integrativi e correttivi intervengano solo in funzione, appunto, di integrazione o correzione delle norme delegate già emanate, quindi *«non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale»*¹³⁹.

Sebbene il ricorso ai decreti integrativi e correttivi sia divenuta prassi consolidata, permangono delle problematiche non trascurabili.

La prima problematica riguarda la valutazione delle conseguenze derivanti da questa tipologia di decreti: l'Esecutivo può emanare decreti sulla base di deleghe – per l'appunto, integrative e correttive – ma che risultano distinte dalla delega principale.

Il problema, pertanto, non è più il mancato rispetto del requisito dell'istantaneità –

¹³⁷ Detta dicitura, coniata in N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996, p. 9, penetra stabilmente nella giurisprudenza costituzionale che se ne occupa e si contrappone a «decreti correttivi-integrativi» o anche «secondari» (A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir. Agg.*, VI, Milano, 2002, p. 710).

¹³⁸ In questi casi, com'è evidente, si prescinde dal requisito, richiamato in precedenza, dell'istantaneità della delega. Per approfondimento del tema, si rinvia a L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

¹³⁹ C. cost. sentt. n. 422/1994, n. 206/2001, n. 367/2007, n. 153/2014.

pur ammettendo che esista ma che, in caso di risposta affermativa, ad ogni modo, risulta superato, come chiarito in precedenza – tantomeno l'utilizzo ripetuto della delega principale. L'aspetto problematico in questo caso è che il Governo ha la facoltà di rivedere e rivalutare nel tempo e in modo ripetuto la disciplina oggetto di delegazione, potendo così discostarsi dalla disciplina contenuta nel decreto principale, con delle evidenti ripercussioni in termini di certezza del diritto.

Un'ulteriore problematica legata ai decreti integrativi e correttivi riguarda la cd. "legislazione delegata per fasi". Ci si trova di fronte a due distinte fasi, per l'appunto: la prima, nella quale l'Esecutivo, attraverso il decreto principale, individua una normativa che però ha un carattere meramente provvisorio e quindi, non particolarmente dettagliata; una seconda fase, invece, ove la normativa viene raffinata, divenendo più precisa. In questo modo si attribuisce al Governo un periodo di tempo per mezzo del quale valutare gli effetti del decreto principale, per poi intervenire in un secondo momento. Pertanto, mediante i decreti integrativi e correttivi si legittima l'Esecutivo quasi al disimpegno in sede di prima attuazione della delega, perché non in grado di prevedere *ab origine* una disciplina completa, oggetto della delega stessa.

Ulteriore questione, legata alla precedente, riguarda l'eccessiva dilatazione dei tempi per arrivare ad avere una disciplina esaustiva del settore o della materia oggetto della delega. Come visto in precedenza, il Governo può intervenire in due momenti distinti: in un primo momento l'Esecutivo emana il decreto principale, attraverso il quale avviare (o far credere di avviare) un processo di riforma, molto spesso con

l'intento di ampliare il consenso elettorale. In un momento successivo poi può intervenire – oppure no – con una disciplina correttiva.

La prassi, pertanto, ha portato al consolidamento di un uso strumentale dei decreti correttivi ed integrativi, sino ad una loro “snaturalizzazione”: come chiarito in precedenza, infatti, la ragion d'essere dei decreti correttivi o integrativi consiste in un intervento successivo all'approvazione del decreto principale, con l'obiettivo di porre rimedio ad eventuali effetti negativi derivanti dall'applicazione della normativa contenuta nel decreto principale, intervento che, per l'appunto, non è certo, bensì eventuale.

Quindi ciò che rileva è definire dei limiti per il ricorso ai decreti correttivi e integrativi, e cioè evitare che tali decreti vengano utilizzati per altri scopi, ben diversi da quelli riconducibili alla loro *ratio* originaria. Occorre far sì che tali decreti non introducano una disciplina radicalmente diversa rispetto a quella prevista dal decreto principale, e ciò per garantire la certezza del diritto. Lo sforzo che dovrebbe compiere il legislatore consiste nel compiere una valutazione preventiva circa l'effettiva esigenza di ricorrere alla delegazione integrativa e correttiva, e pertanto distinguere i casi in cui questo tipo di strumento è necessario, ovverosia ipotesi relative ad ampi processi di riforma che, a fronte della loro complessità, necessitano di interventi gradualisti nel corso del tempo, rispetto ai casi in cui tale esigenza è contenuta, quindi superabile, o addirittura non sussiste¹⁴⁰. In quest'ultima ipotesi è evidente che il

¹⁴⁰ Il decreto correttivo o integrativo dovrebbe pertanto essere caratterizzato dalla integrale «medesimezza» (G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle leggi Bassanini, tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, Milano, 1998, p. 792) dei principi e

ricorso ai decreti integrativi e correttivi determina un allungamento ingiustificato dei tempi per l'adozione della disciplina definitiva.

Per necessità di chiarezza occorre fare riferimento al significato da attribuire ai termini «integrazione» e «correzione». Per ciò che concerne il termine «integrazione», esso implica delle aggiunte successive alla disciplina introdotta mediante il decreto principale; per quanto riguarda invece il termine «correzione» indica la facoltà di modificare, rettificare la disciplina del decreto principale¹⁴¹. Sebbene la diversità concettuale esaminata, entrambi i termini implicano la modifica della disciplina del decreto principale, e, proprio in virtù di ciò, devono essere intesi come «decreti complementari» rispetto a quello principale, decreti che modificano sì una disciplina già esistente e dettata dal decreto principale – per l'appunto –, ma che non sia da essi modificato in profondità l'impianto normativo dei decreti principali. E proprio in forza di questa loro natura di «decreti complementari» rispetto al decreto principale, è avvalorata la tesi della non autonomia del decreto integrativo-correttivo rispetto a quello principale, andando in questo modo a sottolineare un rapporto di connessione con quest'ultimo e, allo stesso tempo, evidenziando la struttura bifasica¹⁴² e poli-fasica¹⁴³ del processo di delega.

criteri direttivi contenuti nella delega principale; al più potrebbero esserne indicati ulteriori ed appositi, diretti ad orientare in modo specifico l'opera di integrazione, di correzione, limitando quindi tale attività sotto il profilo dell'oggetto della delega.

¹⁴¹ In tal senso M. RUOTOLLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 47 e ss., il quale, ha ritenuto che il termine «integrazione» evochi «la possibilità di complementare il tessuto normativo introdotto dal decreto principale attraverso l'aggiunta di elementi mancanti» e che invece termine «correzione» evochi «la possibilità di un intervento più limitato, di rettifica, di rimozione di difetti e imperfezioni eventualmente presente nel decreto principale».

¹⁴² In proposito F. SORRENTINO, *La crisi dei diritti della legalità costituzionale*, in AA. VV., *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino, 2000, p. 27 e ss. ritiene che la reiterazione dovrebbe derivare

L'art. 76 Cost. preclude la facoltà di conferire al Governo deleghe a tempo indeterminato¹⁴⁴. Tuttavia, al Parlamento non è fatto obbligo di indicare la scadenza della delega con una data fissa: ciò che rileva infatti è la possibilità di individuare, in via diretta o indiretta, il momento iniziale e quello finale del procedimento di delegazione. Il limite temporale concerne, evidentemente, l'esercizio della funzione legislativa, che si esaurisce con l'emanazione presidenziale del decreto delegato e non comprende adempimenti successivi, come la pubblicazione, di competenza di altri organi di natura amministrativa¹⁴⁵. Il *dies a quo* coincide tradizionalmente con l'entrata in vigore della legge di delegazione, ma con una rigorosa precisazione: l'art. 73 Cost., infatti, prevede di procedere alle «operazioni necessarie a rendere efficace la legge di delega subito dopo che sia intervenuta la promulgazione». La ratio di tale disposizione è riconducibile alla circostanza di evitare un arbitrario prolungamento

solo da una espressa volontà del Parlamento formalmente autonoma da quella che aveva dato origine all'esercizio delegato – anche se contenuta nella stessa legge di delega e pur essendo sottoposti agli stessi principi e criteri direttivi – in quanto viene attribuito un potere distinto, anche se collegato ad originario potere delegato, per quanto attiene all'oggetto e ai principi e criteri direttivi. Inoltre, chiarisce che «la tesi dell'autonomia delle due deleghe legislative, principale e integrativa-correttiva, vale sul piano formale al legittimare, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il fenomeno in esame. Ciò non toglie che, sul terreno sostanziale dei limiti alla correzione all'integrazione, occorre il conto del collegamento funzionale posto dalla stessa legge di delegazione tra le due deleghe. In base ad esso è evidente che la seconda delega deve muoversi nell'ambito della prima, essendo diretta di integrare e correggere i decreti legislativi emanati in base ad essa» (F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 120).

¹⁴³ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir. Agg.*, VI, Milano, 2002, p. 706 ritengono che sia preferibile utilizzare l'espressione polifasica in quanto maggiormente in grado di descrivere la struttura composita assunta dall'istituto.

¹⁴⁴ Corte cost., sent. n. 163 del 1963. Infatti «[...] poiché il suo possibile esercizio va delimitato anche nel tempo, la potestà legislativa si distacca con nettezza da una funzione legislativa non temporanea, ma permanente, dal tipo spettante al Parlamento» (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1966, p. 206).

¹⁴⁵ Corte cost., sentt. n. 425 del 2000, n. 184 del 1981, n. 91 del 1962, n. 34 del 1960, n. 39 del 1959; ord. n. 355 del 2004, ord. n. 425 del 2002.

dei tempi del potere delegato, come in caso di ritardo nella pubblicazione della legge di delega¹⁴⁶.

Inoltre, la Corte ha precisato che «*ai fini del rispetto del termine stabilito per l'esercizio della delega, rileva la data di emanazione del decreto legislativo, e non quella della pubblicazione*»¹⁴⁷.

Un ulteriore profilo che deve essere esaminato concerne la facoltà di proroga, senza limitazione, della legge di delega da parte del Parlamento: la proroga può essere disposta anche con decreto-legge¹⁴⁸ ed essere subordinata alla condizione che la richiesta governativa dei pareri sullo schema di decreto delegato pervenga alle Commissioni parlamentari prima della scadenza del termine originario¹⁴⁹.

Infine, il Parlamento può prorogare, anche reiteratamente, il termine per l'esercizio della delega, e persino disporre la reviviscenza di una delega ormai scaduta¹⁵⁰.

4. La legge delega come norma interposta.

In precedenza, si è fatto richiamo alla teoria della «norma interposta».

È opportuno, pertanto, ricostruire il contesto all'interno del quale tale teoria è emersa.

Com'è noto, nel momento dell'entrata in vigore, la Costituzione non vedeva la contemporanea attuazione di tutti gli istituti in essa previsti¹⁵¹. Tra questi ultimi si

¹⁴⁶ R. NEVOLA, D. DIACO, (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, 2018, p. 13.

¹⁴⁷ Corte cost., sent. n. 425 del 2000.

¹⁴⁸ Corte cost, ord. n. 339 del 1987.

¹⁴⁹ Corte cost., sent. n. 261 del 2017.

¹⁵⁰ Corte cost., sent. n. 156 del 1985. Oltre i dubbi di costituzionalità di questa prassi, è evidente che essa genera instabilità ed incertezza nella disciplina relativa alla legge di delega.

¹⁵¹ Si pensi, ad esempio, al CSM, che ha iniziato ad operare soltanto nel 1958; si pensi sia alla legge regolatrice del *referendum* abrogativo sia all'istituzione delle regioni ordinarie, per le quali si è dovuto

colloca anche la Corte costituzionale, che “nacque” con la Costituzione del 1948, ma che – come è noto – iniziò a funzionare nel 1956, periodo questo caratterizzato dal «*disgelo costituzionale*»¹⁵², formalmente segnato dalle elezioni del Presidente Gronchi al Quirinale.

Nel periodo compreso tra il 1948 e il 1956 in Italia il sistema di giustizia costituzionale operò sulla base di quanto previsto dal secondo comma della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione: le questioni di legittimità costituzionale in via principale erano risolte dall'Alta Corte per la Regione Sicilia¹⁵³, seppur limitatamente ai contrasti inerenti al riparto del potere legislativo tra Stato e Regione Sicilia – escluse le altre regioni a statuto speciale; mentre operava un sindacato diffuso, con effetti *inter partes*, per ciò che concerne le questioni di tipo incidentale.

In relazione a quest'ultimo profilo, i giudici comuni si dimostrarono particolarmente restii a fungere da sostituti, sebbene momentanei, della Corte costituzionale: non è un

attendere il 1970. Ancora. Per la legge concernente l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attuativa del terzo comma dell'art. 95 Cost., si è dovuto invece aspettare il 1988.

¹⁵² A. PIZZORUSSO, *Il disgelo costituzionale*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia Repubblicana*, II, Torino, 1995, p. 95. Nel settennato del presidente Gronchi si colloca la prima delle tre fasi del disgelo costituzionale. Di particolare rilevanza, per l'appunto, le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica nel discorso di insediamento: «[...] *Mi consentirete di richiamare la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti, quali la Corte costituzionale, il CSM, l'ordinamento regionale, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro [...]*».

¹⁵³ Lo Statuto speciale della Regione Sicilia (R. lgs. n. 455/1946, recepito dalla L. cost. n. 2/1948) prevedeva l'istituzione di un'Alta Corte a Roma (*ex art. 24*); contemporaneamente, in virtù dell'art. 25, venivano individuate le competenze di suddetta Corte, ossia giudicare della costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea Regionale e delle leggi e regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto regionale; giudicare dai reati del Presidente e degli assessori regionali nell'esercizio del loro funzioni, dietro accusa promossa nei loro confronti dall'Assemblea o dal Commissario dello Stato presso la Regione. L'Alta Corte della Regione Sicilia ha conservato tali competenze sino alla pronuncia n. 38 del 1957 della Corte costituzionale, con cui la Consulta ne ha dichiarato l'incostituzionalità: «*il sistema costituzionale comprende sì le autonomie regionali, ma nel quadro e sul fondamento dell'unità dello Stato, solennemente consacrata nella Costituzione e negli Statuti speciali delle Regioni, prezioso retaggio dei padri, che l'unità della giurisdizione costituzionale appunto riconferma e garantisce*».

caso, infatti, che furono esigue le norme vigenti considerate lesive della nuova Costituzione. Tale tendenza era riconducibile al mancato ricambio generazionale dei membri degli uffici giudiziari concomitante con la nuova forma di Stato¹⁵⁴.

A ciò va aggiunto un ulteriore fattore: la magistratura operò una distinzione – relativamente alle norme costituzionali – tra norme programmatiche e norme precettive, riconoscendo unicamente a quest'ultime l'immediata capacità vincolante nei confronti della legislazione ordinaria in caso di antinomia.

Soltanto la prima decisione della Corte costituzionale sancì, al contrario, il valore vincolante di tutte le disposizioni costituzionali, a prescindere dalla loro distinzione¹⁵⁵. Tale quadro istituzionale, contraddistinto per l'appunto da un sindacato di legittimità costituzionale particolarmente debole, consentì la nascita della teoria delle norme interposte.

Argomento oggetto di dibattito e riconducibile a tale contesto riguardava la declaratoria di incostituzionalità di un decreto legislativo emanato con eccesso o in difformità della prodromica legge di delega. Sul punto, infatti, vi era discordanza tra le pronunce dei giudici comuni e la dottrina: mentre i primi erano favorevoli alla

¹⁵⁴ Sebbene la caduta del regime fascista sia avvenuta formalmente il 25 luglio del 1943, essa non fu accompagnata da un ricambio generazionale dei componenti degli organi giudiziari, gli stessi che sino a quel momento erano stati subordinati all'Esecutivo. Infatti il personale, soprattutto quello giudiziario, «*non era tecnicamente preparato ad utilizzare i nuovi strumenti garantisti previsti dalla Costituzione*». È comprensibile pertanto come la nuova Carta costituzionale «*abbia avuto una scarsa incidenza sul funzionamento della giustizia e di come questa abbia continuato a funzionare secondo gli standard propri del tempo della monarchia liberale, che il fascismo aveva solo marginalmente peggiorato, e che erano ben lungi dal soddisfare alle esigenze di un moderno Stato di diritto*» (A. PIZZORUSSO, *Il disgelo costituzionale*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia Repubblicana*, II, Torino, 1995, p. 128).

¹⁵⁵ Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1. La Corte dapprima ha affermato «*la sindacabilità delle disposizioni anteriori all'entrata in vigore della Costituzione in forza del principio della continuità dell'ordinamento giuridico*»; ha poi sottolineato che «*la nota distinzione tra norme precettive e norme programmatiche può essere determinante per decidere dell'abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche*».

declaratoria di incostituzionalità in caso di decreti legislativi emanati nel mancato rispetto della legge di delega – pertanto per violazione indiretta dell'art. 76 Cost. –, la dottrina invece era guidata da due contrapposti orientamenti. Secondo la prima scuola di pensiero il sindacato costituzionale non poteva avere ad oggetto decreti legislativi – emessi con eccesso o in violazione della legge di delega – essendo «*il controllo del giudice delimitato tassativamente dal testo costituzionale e non anche da disposizioni di rango legislativo*»¹⁵⁶. Il secondo orientamento invece era sostenuto da chi riteneva che questo tipo di controllo era necessario per non creare vuoti di tutela e assicurare la certezza del diritto¹⁵⁷.

Questa seconda posizione rappresentò terreno fertile per l'elaborazione della teoria delle norme interposte da parte di Carlo Lavagna: questi sostenne l'esistenza «*di un gruppo di casi in cui la norma o il principio, pur essendo tratti da testi costituzionali, sono invocabili solo indirettamente, inserendosi fra essi e le norme legislative che si ritengono viziate altre norme, dotate di mera forza legislativa e che potrebbero chiamarsi norme interposte. [...] Queste norme con efficacia di legge ordinaria, per esplicito disposto della Costituzione, vincolano o limitano altre norme giuridiche*»¹⁵⁸.

Pertanto, si tratta di norme non costituzionali che però perfezionano il parametro del giudizio di legittimità costituzionale in virtù del rinvio che viene fatto ad esse da

¹⁵⁶ C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954, p. 275.

¹⁵⁷ «[...] alla Corte Costituzionale si presenteranno casi ben altrimenti complicati e delicati: per vedere se una legge sia viziata di illegittimità costituzionale il raffronto si dovrà fare assai spesso più che con una norma costituzionale precettiva con una norma programmatica, più che colla lettera di una precisa disposizione della Costituzione collo spirito di riforma di cui essa è carica» (P. CALAMANDREI, *Corte Costituzionale e Autorità giudiziaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1956, I, p. 51 e ss.).

¹⁵⁸ C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta fondatezza»*, Milano, 1957, p. 28.

parte di alcune disposizioni costituzionali. Lavagna riteneva che le leggi di delegazione rientravano in questa categoria, per l'appunto: ciò accadeva nel caso in cui il decreto delegato fosse in contrasto con la sua legge di delega, integrando inoltre una violazione indiretta degli artt. 76 e 77 Cost. Ancora. Lavagna ritenne appartenere alla categoria delle norme interposte anche i principi fondamentali deducibili dalle leggi statali diretti a vincolare le leggi regionali, ossia le leggi statali quadro rispetto alle leggi regionali, relativamente alle materie di competenza concorrente ex art. 117 Cost; le norme contenute nei Patti Lateranensi, ex art. 7, comma 2, Cost.; infine le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, ex art. 10 Cost¹⁵⁹.

In altri termini, le norme interposte hanno la medesima forza delle norme ad esse collegate, ma vincolano queste ultime a loro rispetto, non in funzione di una forza propria, bensì per disposto costituzionale.

Pertanto, per quel che in questa sede interessa, la validità¹⁶⁰ dei decreti legislativi è vincolata alla conformità degli stessi alle norme che li disciplinano, sia sotto il profilo della forma, sia sotto il profilo del contenuto, anche nel qual caso che tali norme non siano contenute direttamente in disposizioni costituzionali.

Con tale tesi Lavagna tendeva ad escludere che giudici diversi dalla Corte costituzionale potessero sindacare la legittimità del decreto delegato, posizione tra

¹⁵⁹ C. LAVAGNA, *Problemi di legittimità costituzionale sotto il profilo della manifesta infondatezza* (1957), in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, p. 557.

¹⁶⁰ «La forza dei decreti legislativi delegati [...] si arresta nei confronti delle rispettive leggi di delegazione dovendo essi sottostare, a pena di invalidità, a tutti i limiti, di un oggetto, di tempo e di principi e criteri direttivi prefissati nella delega» in virtù di quanto disposto dalla Costituzione, ex art. 76 (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionali italiano (la Corte costituzionale)*, II, Padova, 1974, p. 89).

l'altro confermata vuoi dalla dottrina, vuoi dalla stessa Corte costituzionale¹⁶¹: in merito si richiama la nota sentenza n. 3 del 1957, con tale pronuncia la Consulta affermò la propria competenza a sindacare i contrasti proprio tra decreti delegati e leggi di delega.

Un fattore implicito al pensiero di Lavagna era quello secondo il quale le norme interposte avevano sì la medesima forza dei decreti delegati, ma tuttavia erano in grado di vincolarli per volontà del disposto costituzionale: per il legislatore delegato non poteva sussistere altro limite se non quello costituzionalmente previsto ex art. 76 Cost.

In realtà né la dottrina né la giurisprudenza hanno mai valorizzato questo profilo della teoria delle norme interposte, anzi, è prevalente la tesi secondo cui qualsiasi prescrizione contenuta nella legge di delega è vincolante per il Governo. Sono quindi norme interposte non solo le «*norme che riempiono di contenuto precettivo le indicazioni contenute nell'art. 76 Cost. ma*» – com'è noto – «*anche quelle che prevedono “limiti ulteriori e diversi”*¹⁶² per l'Esecutivo¹⁶³.

¹⁶¹ È opportuna una precisazione: prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale le violazioni dei limiti di cui all'art. 76 Cost. erano soggette al controllo dei giudici comuni (C. LAVAGNA, *Consiglio di Stato e leggi delegate*, in *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione*, Sez. civ., 1951, p. 1661).

¹⁶² A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015, p. 45.

¹⁶³ Per approfondimenti sui “limiti ulteriori”, si rinvia al paragrafo 5.

È opportuno puntualizzare però che la teoria della norma interposta di Lavagna fu criticata da alcuni autori, in primis Carlo Esposito: la Costituzione ha affidato alla Corte costituzionale un controllo vincolato dai parametri derivanti dalle norme costituzionali; pertanto nei casi in cui la Carta costituzionale non disciplina direttamente il contenuto della legge, di un atto avente forza di legge ma rinvia a norme non costituzionali, l'eventuale antinomia tra quest'ultime e le fonti ordinarie non può formare oggetto del sindacato di costituzionalità. In altre parole, alla Corte costituzionale spetta il compito di controllare l'uniformità delle leggi rispetto alla Costituzione ed è escluso che parametri diversi dalle norme costituzionali possono essere utilizzati dai giudici della Corte. Pertanto, le volte in cui la Costituzione non disciplini «*direttamente il contenuto della legge, ma rinvii per la disciplina a norme non costituzionali e non costituzionalizzate, la divergenza della legge da queste regole giuridiche e non giuridiche non dovrebbe essere rilevata dalla*

Sebbene in tempi più recenti sia emersa una nuova posizione dottrinale volta a mettere tale teoria in discussione, soprattutto a fronte dell'eccessivo ampliamento delle ipotesi normative che nel corso degli anni sono state ritenute idonee ad integrare la categoria delle norme interposte¹⁶⁴, considerata la particolare robustezza con cui la teoria delle norme interposte è divenuta parte integrante delle ordinarie tecniche decisorie adoperate dalla Corte costituzionale, la teoria delle norme interposte è divenuta una costante nella giurisprudenza costituzionale e l'analisi del parametro dei

Corte» (C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 99). Tesi che però non trovò accoglimento: infatti la Corte costituzionale sin dai primi anni del suo funzionamento usò parametri interposti per la risoluzione di diverse questioni di legittimità costituzionale (va precisato che la Corte, nelle sue pronunce iniziali, non utilizzò mai la locuzione “norma interposta”, di origine dottrinale tra l'altro, bensì giunse ad una sua formale recezione soltanto con la sentenza n. 183/1987).

Altro autore che mosse critiche alla teoria delle norme interposte fu Zagrebelsky: questi sosteneva che a risolvere i casi di contrasto tra decreto delegato e legge di delega dovessero essere i giudici comuni. Nello specifico: il decreto legislativo dovrebbe essere disapplicato diffusamente dal giudice comune nel caso in cui ecceda la legge di delega, mentre dovrebbe essere annullato dalla Corte costituzionale nel caso in cui contrasti con il dettato costituzionale. Di conseguenza, il vizio di mera illegittimità dovrebbe essere rilevato dal giudice comune, di contro il vizio di illegittimità costituzionale dovrebbe essere riservato al controllo accentrato della Corte costituzionale (G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, p. 549).

Però devono essere evidenziate due criticità a tale tesi: *in primis* il decreto legislativo è un atto avente forza di legge e per definizione gli atti aventi forza di legge sono immuni dai vizi di mera illegittimità; *in secundis*, l'eventuale antinomia tra atti normativi primari e pariordinati si risolve per mezzo del criterio cronologico, ove l'atto successivo è legato al precedente da un vincolo di conformità. Nel caso specifico del rapporto tra decreto legislativo e relativa legge di delega, l'eventuale contrasto non può essere risolto con il ricorso al criterio cronologico poiché vi è un'eccezione disposta direttamente dal dettato costituzionale attraverso la quale viene escluso, determinando l'integrazione di un vizio di costituzionalità in caso di antinomia tra i due atti.

Inoltre, deve essere puntualizzato che l'attività legislativa del Governo non è subordinata alla legge, bensì è condizionata dalla legge: affinché una norma possa porre dei vincoli ad un'altra, non è necessario che la prima sia sovraordinata rispetto alla norma condizionata, all'opposto si imputerà ad una terza norma, che è gerarchicamente sovraordinata ad entrambe, la previsione della disciplina di questo rapporto di condizionamento. E il rapporto esistente tra la legge di delega e decreto delegato rientra proprio in questa ipotesi, in virtù di quanto disposto dagli artt. 76 e 77, c. 1, Cost.

¹⁶⁴ È bene puntualizzare infatti, che le categorie di norme interposte individuate nel 1955 da Lavagna erano quattro (a cui si è fatto riferimento in precedenza). Con il passare del tempo sono considerevolmente aumentate: si pensi alle leggi di conferimento dei poteri necessari al Governo in caso di guerra, alle leggi di delega in relazione ai decreti presidenziali di amnistia ed indulto – ai sensi della versione originale dell'art. 79 Cost. Quelli appena citati erano frutto della scienza giuridica, altri invece frutto della giurisprudenza costituzionale, quali, ad esempio, i limiti ulteriori delle leggi delega o i limiti per le intese con le confessioni religiose acattoliche (M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, p. 37).

giudizi legittimità costituzionale evidentemente non può in alcun modo di prescindere dal «*fenomeno della interposizione*»¹⁶⁵.

5. La natura della delegazione legislativa

Un ulteriore aspetto che merita di essere esaminato riguarda l'individuazione della natura della delegazione legislativa. La domanda iniziale dalla quale muovere è la seguente: con l'istituto giuridico in esame viene messo in atto il trasferimento della titolarità della funzione legislativa oppure, al contrario, si compie il trasferimento dell'esercizio della funzione? Le due ipotesi implicano differenze e conseguenze notevolmente differenti.

La prima tesi, ossia quella secondo la quale la delega legislativa attribuirebbe un potere normativo nuovo al Governo, si fonda sull'idea che la funzione legislativa abbia una natura diversa e meno ampia rispetto a quella esercitata dal Parlamento, soprattutto alla luce dei vincoli individuati con la legge di delega. La seconda tesi, secondo cui ha luogo il trasferimento dell'esercizio – e non della titolarità – della funzione legislativa, muove dall'idea di revocabilità delle delega: ossia in ogni momento il Parlamento può revocare la delega, comportando ciò «*non una translatio primitiva per il trasferente e attributiva per il destinatario*»¹⁶⁶, bensì un esercizio

¹⁶⁵ «Si ritiene entrino a far parte del parametro anche norme contenute in atti-fonte non formalmente di livello costituzionale ma richieste, a certi fini, da norme di grado costituzionale, come necessario presupposto del legiferare [...]: si tratta delle c.d. norme interposte» (A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2009, p. 125).

¹⁶⁶ M RUOTOLO, *Il tempo e le funzioni dello Stato (Prime riflessioni sul tempo nell'attività normativa, amministrativa, giurisdizionale e nell'interpretazione giuridica)*, in *Dir. e soc.*, 4, 2000.

temporaneo della competenza appartenente ad un altro organo, il Parlamento per l'appunto, il quale invece ne conserva la titolarità.

In realtà in Assemblea Costituente si era affacciata una terza tesi, intermedia tra le due esposte in precedenza: secondo questa tesi mediana il potere delegato è equivalente a un potere legislativo nuovo, giuridicamente distinto rispetto a quello del delegante, esercitato dal delegato in nome proprio e non in veste di rappresentante, seppur un potere derivato provvisoriamente dal potere delegante, il quale rimaneva unico titolare del potere di delimitare il campo di azione delle dell'Esecutivo delegato.

Delle tre tesi suesposte, quella prevalente in dottrina e in giurisprudenza è la seconda, ossia quella che sostiene il “mero” trasferimento dell'esercizio della funzione legislativa in capo al Governo e non anche della titolarità della funzione medesima. Il maggior sostegno riscontrato da questa tesi trova due ordini di giustificazioni: *in primis*, è la tesi che risulta maggiormente aderente alla *ratio* perseguita dall'Assemblea Costituente; *in secundis*, questa tesi è quella più conforme al carattere eccezionale e residuale attribuito all'istituto della delegazione legislativa, con il quale è il Parlamento a rimanere il titolare della funzione legislativa.

Un aspetto ulteriore che merita attenzione è quello relativo al fondamento giuridico della delegazione legislativa. A tal proposito ha avuto un ruolo fondamentale la Corte costituzionale, la quale ha affermato che la legge di delega è il fondamento giuridico del potere normativo del Governo, richiamando la nota teoria della norma

interposta¹⁶⁷: la legislazione delegata è legittimata indirettamente dalla norma costituzionale e direttamente dalla norma delegante. Pertanto, ove la non conformità del decreto legislativo rispetto alla legge di delega sia verificata dalla Corte costituzionale, comporta una violazione indiretta della Costituzione, parametro esclusivo del sindacato della Corte.

Il parametro di legittimità costituzionale del decreto legislativo dinanzi alla Corte costituzionale, quindi, è integrato dalla legge di delega, con la conseguenza che quest'ultima è contemporaneamente fonte del potere delegato e vincolo ai fini della validità del decreto stesso. In altri termini, il decreto legislativo deve rispettare vuoi i limiti costituzionali della legge di delega, vuoi i limiti ulteriori non previsti dalla Costituzione ma indicati dal Parlamento nella legge di delega. Laddove il decreto legislativo violi le prescrizioni contenute nella legge di delega, tale violazione integra il vizio di eccesso di delega, censurabile appunto dalla Corte costituzionale.

¹⁶⁷ Nel giudizio di costituzionalità, il parametro del giudizio è formalmente costituito dalle disposizioni e dai principi da queste ricavabili e posti dalla Costituzione e dalle leggi di rango costituzionale, cui si aggiungono le norme interposte, cioè quelle norme di rango legislativo che, per espressa previsione costituzionale, integrano il parametro di costituzionalità relativo ad altre fonti legislative (come, ad esempio, nel caso delle leggi adottate dalle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, e che, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali posti con le leggi dello Stato; oppure nel caso dei decreti legislativi che devono rispettare le condizioni poste dalla legge di delega in base a quanto previsto nell'art. 76 Cost.).

Sulla teoria della norma interposta, si rinvia a C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, Milano, 1957, p. 26; A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 208. Questa teoria è stata enunciata nella nota sentenza n. 3 del 1957 dalla Corte costituzionale: «la norma dell'art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante o delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell'art. 76 sia la norma delegante, costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge di delegata. [...] L'art. 76, fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa e la legge di delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell'art. 76 rimane violato. La incostituzionalità dell'eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio che soltanto il Parlamento può fare le leggi».

A fronte di quanto fin qui esposto e per avere un quadro più chiaro, è opportuno definire quale tipologia di rapporto sussiste tra la Costituzione, la legge di delega e il decreto legislativo.

La qualificazione di tale relazione risulta da un lato particolarmente complessa, dall'altro riconducibile ad aspetti che possono essere indirettamente dedotti da quanto spiegato in precedenza.

Nell'ambito del giudizio di costituzionalità relativo al decreto legislativo, la legge di delega assume un valore costituzionale, in qualità di norma interposta – come osservato in precedenza. Questo però non vuol dire che la legge di delegazione sia una fonte atipica intermedia, gerarchicamente sovraordinata rispetto al decreto legislativo poiché, altrimenti, quest'ultimo si configurerebbe come una fonte sub-primaria, intermedia tra le leggi ordinarie – fonti primarie – e i regolamenti – fonti secondarie.

Per ciò che concerne il decreto legislativo – come è stato evidenziato – deve rispettare i limiti indicati dal Parlamento mediante la legge di delega: questo però non implica una sua «*potenziale vocazione alla secondarietà*»¹⁶⁸. La questione è resa ancor più complessa se si considera il seguente punto di vista: il decreto legislativo è considerato in una posizione di subordinazione soltanto a quelle disposizioni della legge di delega alle quali viene attribuito un tenore costituzionale.

¹⁶⁸ Questa è un'espressione utilizzata da E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, 1999, p. 277: con essa ritiene che si potrebbe parlare di una potenziale vocazione alla seconda metà del decreto delegato, che è però impedita dall'attribuzione del valore di legge e dalla sottoposizione ai medesimi controlli di costituzionalità.

E pertanto, a quali viene attribuito “tenore costituzionale”? In questo caso vi sono due distinte ipotesi.

Infatti, ove si consideri che il decreto legislativo debba rispettare “tutte” le norme contenute nella legge di delega, allora vengono considerate vincolanti anche le norme che non contengono principi e criteri direttivi e che non disciplinano direttamente la materia.

Se invece si ritiene che il decreto legislativo è vincolato sì alle disposizioni contenute nella legge di delega, però limitatamente a quelle che hanno un tenore costituzionale, allora il controllo di costituzionalità – da parte della Corte costituzionale – sarà limitato, appunto, esclusivamente a queste ultime e non anche esteso ai “limiti ulteriori”¹⁶⁹ posti da legge di delega.

Ciò premesso, un’ulteriore precisazione risulta doverosa, soprattutto in virtù del fatto che il decreto legislativo ha forza e valore di legge. Sebbene eventuali violazioni dei limiti e dei vincoli contenuti nella legge di delega da parte del decreto delegato determini un vizio di legittimità costituzionale, la tesi maggiormente avvalorata è quella secondo la quale non esiste una vera e propria supremazia gerarchica della legge di delega sul decreto legislativo: ciò perché tra i due atti il rapporto di subordinazione è quello che si viene ad instaurare fra gli atti normativi e le norme sulla produzione giuridica. Pertanto, tale rapporto si esplica in una relazione tra una norma – la legge di delega – e un’altra norma – il decreto delegato – in cui però quest’ultimo non può porsi in contrasto con la prima, pena l’invalidità dello stesso, e

¹⁶⁹ Per la trattazione dei “limiti ulteriori” si rinvia ai paragrafi precedenti.

questo in forza di un'altra norma – la Costituzione – che prevede espressamente questo effetto¹⁷⁰.

È appena il caso di precisare che il contenuto del decreto legislativo è evidentemente condizionato alla competenza derivante dalla legge di delega: infatti il Governo non ha un vero e proprio ambito normativo. È, appunto, il Parlamento che potrà restringere o ampliare la potestà legislativa delegata, prevedendo, per l'Esecutivo, un grado di discrezionalità più o meno ampio; ciò però non comporta che la potestà legislativa delegata del Governo sia una potestà normativa di mera attuazione delle disposizioni contenute nella legge di delega, poiché l'Esecutivo ha sempre un certo grado di discrezionalità, potendo pertanto, decidere di dare attuazione o meno alla delega stessa.

Inoltre, proprio perché il rapporto tra legge di delega e decreto legislativo non è un vero e proprio rapporto gerarchico, il decreto delegato può – nel rispetto della delegazione – abrogare, modificare le leggi ordinarie precedenti, ad eccezione ovviamente di quella delegante; può, altresì, modificare, abrogare norme contenute nella legge di delega, a patto che non siano quelle che conferiscono la potestà legislativa delegata e che non definiscano i vincoli della stessa.

¹⁷⁰ G. PINO, *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in *Annuario di ermeneutica giuridica*, XVI, 2011, p. 19. L'autore riprende la classificazione delle tipologie di rapporti gerarchici tra le norme proposta da Riccardo Guastini. Le gerarchie normative a cui questi fa riferimento sono le seguenti: gerarchie strutturali, che intercorrono sulle norme sulla produzione giuridica in senso stretto e le norme la cui produzione è da quelle disciplinata; gerarchie materiali, che intercorrono tra due norme, allorché una terza norma stabilisce che una delle prime due è invalida qualora confligga con l'altra (ed è questo il caso specifico del rapporto tra legge di delega e decreto legislativo); gerarchie logiche, quelle che intercorrono tra due norme allorché l'una verte (metalinguisticamente) sull'altra; gerarchie assiologiche, quelle che intercorrono tra due norme allorché l'interprete attribuisce ad una di esse un valore superiore a quello dell'altra (R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2010, p. 241 ss.).

Rileva, infine, considerare, sempre per ciò che concerne il rapporto tra legge di delega e decreto legislativo, anche l'orientamento della giurisprudenza costituzionale: la Corte costituzionale ha affermato che tale rapporto si espliciti in un rapporto di subordinazione sostanziale, ove *«la legge di delegata sia nel suo contenuto sostanziale conforme a quello di delegazione»*, ponendo quest'ultima i limiti al contenuto del decreto legislativo¹⁷¹.

6. L'evoluzione della delegazione legislativa: le tre fasi.

L'istituto della delegazione legislativa ha subito profonde trasformazioni nel corso dei decenni, che hanno portato al distacco rispetto all'archetipo costituzionale. La dottrina prevalente ha individuato tre fasi principali che consentono di analizzare l'andamento di tale istituto.

La prima fase è la più lunga e coincide con l'arco temporale che va dal 1948 al 1985. In questa fase l'istituto si connota di un'alta valenza riformatrice: infatti è lo strumento utilizzato per l'attuazione delle riforme in materia di ordinamento regionale¹⁷², in campo processuale penale¹⁷³, tributario¹⁷⁴ e sanitario¹⁷⁵, circa

¹⁷¹ La Corte costituzionale altresì sottolineato che «la legge di delega deve contenere, oltre i limiti di durata, la definizione degli oggetti, l'enunciazione dei principi e criteri direttivi e che, all'uopo, il precetto costituzionale è da ritenersi soddisfatto allorché sono date al legislatore delegato delle direttive vincolanti, ragionevolmente limitatrici della sua discrezionalità e delle indicazioni che riguardano il contenuto della disciplina delegata, mentre, allo stesso legislatore delegato è demandata la realizzazione secondo modalità tecniche prestabilite, delle esigenze, delle finalità e degli interessi considerati dal legislatore delegante» (sent. n. 158 del 1985).

¹⁷² L. n. 281/1970 e l. n. 382/1972.

¹⁷³ L. n. 108/1974.

¹⁷⁴ L. n. 285/1971.

¹⁷⁵ L. n. 833/1978.

l'introduzione degli organi collegiali della scuola¹⁷⁶ e in tema di riforma universitaria¹⁷⁷.

Sin da questa fase – caratterizzata da un'ampia centralità del Parlamento nel sistema costituzionale – emerge la specifica duttilità dell'istituto. La delegazione legislativa offre delle soluzioni alternative per procedimenti parlamentari particolarmente laboriosi, caratterizzati da alta complessità tecnica: è lo strumento che veniva usato per la compilazione dei testi unici, per la normazione integrativa e complementare¹⁷⁸, per la legislazione in tema di tariffe¹⁷⁹, tutti i casi in cui la delegazione realizza sia una legislazione tecnica, sia l'inclusione di interessi tecnici e politici nel processo di decisione politica. E proprio grazie a questa propensione all'inclusione – concretizzata mediante l'attitudine dell'istituto all'integrazione del processo decisionale con un apporto tecnico, sovente esterno – che sono prodotti i primi scostamenti dal modello costituzionale¹⁸⁰.

In questa prima fase emergono già i primi tratti distintivi dell'istituto, rendendosi strumento privilegiato per l'attuazione degli obiettivi di politica legislativa: in particolar modo, per la legislazione di riforma e per la legislazione ad alta

¹⁷⁶ L. n. 477/1973.

¹⁷⁷ L. n. 382/1980, legge con la quale si tentò di ammodernare il sistema universitario italiano introducendo il dottorato di ricerca, rimodellando la carriera dei docenti universitari in tre livelli (ordinario, associato, ricercatore) e riorganizzando i dipartimenti.

¹⁷⁸ Legge 28 febbraio 1949, n. 43.

¹⁷⁹ Legge 24 dicembre 1949, n. 993.

¹⁸⁰ Un esempio in questo senso è dato dal procedimento di approvazione della riforma agraria: art. 2, legge 21 ottobre 1950, n. 841, Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini (G. U. n. 249 del 28 10 1950). In essa emergevano alcuni delle connotazioni della delegazione, quale «*la semplificazione della complessità tecnica e il modulo di integrazione politica capace di contenere la complessità politica della decisione legislativa*» (S. STAIANO, *La legge di delega e decreto legislativo delegato, ad vocem*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Milano, 2007, p. 764).

complessità tecnica, svolge un ruolo suppletivo ed integrativo rispetto alle prime disfunzioni del procedimento legislativo.

La seconda fase, che va dalla metà degli anni Ottanta alla metà degli anni 90 – dalla metà della IX legislatura alla XIII legislatura – è stata caratterizzata da un progressivo aumento dell'uso della delegazione legislativa, dovuto anche dal rafforzamento dei poteri normativi del Governo¹⁸¹. Non deve essere dimenticato che ci si trovava in un periodo storico contrassegnato da eventi tutt'altro che trascurabili, quali la caduta del muro di Berlino, le inchieste giudiziarie note come “Mani pulite”, l'introduzione del sistema elettorale tendenzialmente maggioritario e l'iniziale prevalenza dei *leader* del sistema partitico¹⁸².

A fronte di queste circostanze, che hanno comportato dei riflessi circa le dinamiche della forma di governo italiana, si è verificato un aumento del numero delle deleghe: il numero delle leggi inizia ad essere inferiore rispetto a quello degli atti di indirizzo politico dell'Esecutivo, compresi i decreti legislativi¹⁸³ – tendenza che con il tempo andrà stabilizzandosi.

Un ulteriore cambiamento che ha interessato l'istituto riguarda un nuovo tipo di impiego, ossia quale strumento di attuazione della produzione normativa comunitaria

¹⁸¹ «Le vicende della crisi di governo del dicembre-gennaio a cavallo tra il 1994 e il 1995 confermavano le difficoltà di un sistema politico istituzionale in fase di transizione, caratterizzato dall'innesto, pur fortemente voluto, di un sistema elettorale a prevalenza maggioritaria su un sistema politico lungi dall'essersi assestato, o comunque ancora assai frammentato, e su una forma di governo rimasta, dal punto di vista ordinamentale, intatta. In questa situazione i governi non possono che vivere della fiducia del Parlamento: e questa non può considerarsi giuridicamente vincolata dagli indirizzi del corpo elettorale. tutto poggia, così, su eventuali vincoli politici i quali naturalmente dipendono le scelte concrete delle forze politiche» (C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995, p. 117).

¹⁸² Per approfondimenti relativi alla XI legislatura, si rinvia al paragrafo successivo.

¹⁸³ Nel 1999, per esempio, il numero dei decreti legislativi ha superato quello delle leggi corrispondente al 57% dell'intera produzione normativa primaria (*Dossier, Rapporto sull'attività – 1999*, Camera dei Deputati, p. 17).

– come previsto dalla legge La Pergola¹⁸⁴ –: l’istituto verrà utilizzato come il meccanismo principale per il recepimento delle direttive sovranazionali. L’andamento della delegazione è stato oggetto di ulteriori effetti anche ad opera dell’approvazione della legge n. 400 del 1998¹⁸⁵. Tra le principali novità, in materia, della legge vi erano l’obbligo di auto-qualificazione del decreto legislativo per consentirne la distinzione dai regolamenti, la previsione dell’obbligo del parere delle commissioni parlamentari competenti per materia su gli schemi dei decreti legislativi per le deleghe superiori a due anni – praticato in realtà anche ove la delega non era ultrabiennale –, la facoltà di frazionare l’esercizio delle deleghe caratterizzate da una pluralità di oggetti.

Una significativa innovazione, sempre prevista dalla suddetta legge n. 400 del 1988, è la soppressione del controllo preventivo da parte della Corte dei Conti sugli atti aventi forza di legge del Governo, introdotta con l’articolo 16, eliminazione riconducibile alla natura primaria degli atti aventi forza di legge – argomento tra l’altro supportato dalla Corte costituzionale con la sentenza 406 del 1989.

In dettaglio, durante la X legislatura la delegazione non è protagonista di una particolare espansione e, anche rispetto all’andamento del decreto-legge, assume un ruolo recessivo. Nella XI legislatura si evidenzia una contrazione della legislazione di tipo ordinario e, a partire dagli anni Novanta, si accentua l’incidenza della delegazione legislativa. Le ragioni di tale incremento e della contrazione del numero

¹⁸⁴ Art. 3, c. 1, lett. b), legge n. 86 del 1989 e art. 9, c. 1, lett. c), legge n. 11 del 2005; meccanismo automatizzato poi legge di delegazione europea ex art. 30, legge n. 234 del 2012.

¹⁸⁵ Si rinvia al precedente paragrafo n. 4, e).

delle leggi ordinarie sono diverse, quali la fine della legislazione di tipo settoriale, destinata a confluire nelle leggi di stabilità, o la fine della legislazione in materia di pubblico impiego, che invece è confluita nella contrattazione collettiva. La XII legislatura si pone in continuità con l'esperienza precedente, segnando l'avanzamento dei procedimenti di delegazione.

Dal 1990 al 1996, a cavallo tra XI e XII legislatura, vi è un aggiuntivo sviluppo per l'istituto, adoperato in numerosi settori, quali obiettivi intersettoriali¹⁸⁶, pubblico impiego e sanità¹⁸⁷, riforma del codice della strada¹⁸⁸, organizzazione dei ministeri¹⁸⁹, sistema pensionistico¹⁹⁰, leggi comunitarie¹⁹¹, legge di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni¹⁹². Pertanto, durante questo periodo la delega assume un rilievo maggiore sia dal punto di vista qualitativo e quantitativo e più di ogni altra cosa perde il suo carattere originario di straordinarietà, perché diventa la «*legislazione maggiore*»¹⁹³ o di riforma, alla luce del ruolo più rilevante assunto dal Governo in questa fase: l'Esecutivo, invero, diventa «*il vero soggetto della innovazione politica*»¹⁹⁴, colui che promuove le riforme di vari settori dell'ordinamento, proprio attraverso l'utilizzo della delegazione, oltre che alla decretazione d'urgenza¹⁹⁵.

¹⁸⁶ U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rass. Parl.*, 1998, p. 170.

¹⁸⁷ Legge n. 421 del 1992.

¹⁸⁸ Legge n. 190 del 1991.

¹⁸⁹ Legge n. 537 del 1993.

¹⁹⁰ Legge n. 335 del 1995.

¹⁹¹ Legge n. 146 del 1994 e legge n. 52 del 1996.

¹⁹² Legge n. 549 del 1995.

¹⁹³ S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in *federalismi.it*, 2007.

¹⁹⁴ G. PITRUZZELLA, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. Cost.*, 1986, p. 95.

¹⁹⁵ In questo periodo il quadro politico-legislativo è caratterizzato dall'impiego, non soltanto della delegazione, ma anche dalla decretazione d'urgenza e dal regolamento di delegificazione e ciò in linea di

Occorre notare che in questo periodo uno specifico rilievo aveva il «*formante partitico*»¹⁹⁶, il quale incideva anche sulla dinamica tra legislativo ed esecutivo: l'elevata attività legislativa nelle sedi parlamentari era possibile grazie ad un sistema in cui i partiti entravano in contatto tra di loro alla ricerca del compromesso, quale chiave per il perseguimento degli interessi delle classi sociali che gli stessi partiti rappresentavano. Ma l'«*embrionale disarticolazione della forma di governo parlamentare a prevalenza del Parlamento e l'avvio di tendenza orientata un rafforzamento dell'esecutivo*»¹⁹⁷ ha prodotto la conseguenza dello spostamento del baricentro decisionale in capo al Governo.

Nel corso della XII legislatura – caratterizzata dalla dimensione tecnica degli esecutivi – si afferma un andamento della delega confermato anche nel corso della XIII legislatura: deleghe ampie e generiche, che promuovono riforme di tipo settoriale o intersettoriale; ampiezza degli oggetti; genericità dei principi e criteri direttivi; generalizzazione dei termini, resa possibile anche dalla ricorso alle deleghe correttive; e dal punto di vista del procedimento di formazione delle leggi di delega, si registra un ricorso generalizzato al parere parlamentare anche in caso di delega non ultrabiennale.

La terza fase – dalla XIV legislatura a quella in corso – è caratterizzata da conferme nell'impiego della delegazione legislativa: più precisamente, vi è stato un significativo incremento circa l'utilizzo dell'istituto, sebbene questo incremento non

discontinuità quanto all'utilizzo maggiore di decreti legislativi e regolamenti di delegificazione, rispetto alle fasi storiche precedenti.

¹⁹⁶ S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in Osservatorio AIC, 2018, p.6.

¹⁹⁷ U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p.75.

abbia riguardato soltanto la dimensione quantitativa, bensì anche quella qualitativa, soprattutto in settori cruciali per l'indirizzo politico. Nel corso della XIV legislatura si registrano 288 decreti legislativi¹⁹⁸. I processi di delega riguardano settori di estrema importanza, quali l'attuazione del titolo V della Costituzione, la semplificazione normativa, gli interventi collegati alla manovra finanziaria, la riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato. In questo stesso arco temporale la delegazione è stata adoperata altresì per la raccolta normativa¹⁹⁹: si pensi al codice dell'ordinamento militare, al decreto legislativo in tema di Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, al Codice del turismo.

Durante la XV legislatura l'utilizzo della delegazione ha subito un lieve rallentamento, riconducibile ai deboli equilibri parlamentari: in particolare vi è stato un maggiore ricorso ai decreti legge, valorizzato attraverso la posizione della questione di fiducia²⁰⁰: per la esattezza, la metà della produzione legislativa era stata caratterizzata da decretazione delegata – il 56% era formato da delegazione legislativa riconducibile a interventi di riforma, attuazione della normativa sovranazionale e legislazione residua recante disposizione di delega.

Nella XVI legislatura invece è stato registrato nuovamente un incremento del numero dei decreti legislativi, seppur non paragonabile a quello della XIV: sono stati emanati

¹⁹⁸ Osservatorio sulla Legislazione, *La produzione normativa nella XIV legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2006*, Camera dei Deputati.

¹⁹⁹ E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione della XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *federalismi.it*, 3, 2015.

²⁰⁰ Si è registrato un decremento dei decreti legislativi in misura superiore al 50%: 114 sono stati quelli approvati. Osservatorio sulla Legislazione, *La produzione normativa nella XV legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2008*, Camera dei Deputati.

230²⁰¹. Per onor di precisione, nel corso dell'ultima fase del governo Berlusconi IV il ricorso alla delega è stato minore e durante il governo Monti, per fronteggiare la crisi economica, si è ricorso prevalentemente alla decretazione d'urgenza.

Nel periodo a cavallo tra la XVI legislatura e la XVII, inoltre, è interessante analizzare il rapporto che si è andato delineando fra la decretazione d'urgenza e la legislazione delegata, con particolare attenzione agli anni della c.d. crisi economica. Sotto questo profilo, infatti, è utile distinguere due diverse fasi: la prima quella dell'emergenza, riconducibile al periodo che va dalla fine del 2011 alla metà del 2012; la seconda fase è, invece, quella della c.d. stabilizzazione e riguarda la legislatura successiva, per l'appunto.

Mentre inizialmente il decreto-legge è lo strumento centrale del sistema delle fonti²⁰², successivamente si assiste ad una particolare interazione fra decretazione d'urgenza e delega legislativa, connotata da una diversificazione delle funzioni fra i due atti aventi forza di legge: emerge, pertanto, una vera e propria "ripartizione dei compiti" decisa *ex ante* fra i due istituti. In particolare, nella disciplina di una materia, il Governo interviene dapprima con un decreto-legge, al fine – talvolta solo apparente – di rispondere all'urgenza, vuoi per dare attuazione ad alcuni impegni presi a livello sovranazionale, vuoi per dimostrare operosità all'opinione pubblica²⁰³; la

²⁰¹ Osservatorio sulla Legislazione, *La produzione normativa nella XV legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2013*, Camera dei Deputati.

²⁰² Il riferimento riguarda la produzione normativa che ha caratterizzato il Governo Monti (si veda G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, 2014, p. 91 ss.): in questo senso, si ricorda, fra gli altri, il d.l. n. 201/2011 (c.d. salva Italia), il d.l. n. 1/2012 (c.d. cresci Italia), il d.l. n. 5/2012 (c.d. semplifica Italia), il d.l. n. 83/2012 (c.d. crescita 2), il d.l. n. 95/2012 (c.d. *spending review* 2) e il d.l. n. 179/2012.

²⁰³ F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2015, p. 6: nel caso del c.d. *Jobs act* la soluzione adottata «ha dato risposta ad un'esigenza tutta

conseguenza di ciò è quella di mettere il Parlamento di fronte al fatto compiuto sia per ciò che concerne la calendarizzazione di determinati provvedimenti, sia dei loro contenuti.

Dopodiché viene conferita una delega al Governo e, mediante uno o più decreti delegati, sono affrontati gli aspetti più sostanziali.

È evidente che, sebbene l'elemento comune tra i due atti sia dato dalla materia oggetto dell'intervento normativo, vi sono tuttavia delle differenze inerenti ai contenuti adottati con i rispettivi provvedimenti.

L'*iter* è poi compiuto dal ricorso ai decreti correttivi e integrativi, allo scopo di armonizzare o emendare la disciplina già introdotta.

Dall'esame della legislazione delegata – giustificata «*formalmente in nome dell'urgenza determinata dalla crisi economica*»²⁰⁴ – emergono tutte le anomalie che hanno caratterizzato la delegazione negli ultimi anni, determinando lo «*svilimento del lavoro parlamentare*».

Per ciò che concerne invece i rapporti fra i due atti aventi forza di legge, una lettura degli artt. 15, 2° comma, l. n. 400/1988²⁰⁵ e 72, 4° comma Cost.²⁰⁶ esclude la

politica e promozionale del nuovo Governo». Inoltre, V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi, : il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in Working Papers Centre for the Study of European Labour Law Massimo D'Antona", su <http://csdle.lex.unict.it>, 233/2014, p. 4, che parla di «*riforme [...] motivate da esigenze soprattutto di "immagine" nel contesto politico*».

²⁰⁴ F. ANGELINI, *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare fra legge delega e pareri (negativi) delle Commissioni parlamentari nella riforma del mercato del lavoro: il caso dei licenziamenti collettivi e dei controlli a distanza*, in AA.VV., *Le riforme del diritto del lavoro: politiche e tecniche normative*, a cura di M.P. IADICICCO e V. NUZZO, *Quaderno della Rivista Diritti, Lavori, mercati*, 2/2016, p. 290.

²⁰⁵ «*Il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione*».

²⁰⁶ «*La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi*».

possibilità di conferire una delega o anche solo di modificare alcune sue previsioni mediante un decreto-legge²⁰⁷: ciò implicherebbe infatti un'autoattribuzione, da parte dell'Esecutivo, di potestà legislativa a favore di sé stesso.

Al contrario è ammessa l'ipotesi del conferimento di disposizioni di delega nella legge di conversione di decreto di legge: i presupposti – precisati dalla Corte costituzionale – riguardano l'insussistenza di forme incompatibilità di principio tra le procedure e il rispetto del procedimento di cui all'art. 72, comma 4, Cost., nonché il requisito di omogeneità del decreto-legge. In sede di conversione del decreto-legge, infatti, possono essere introdotte disposizioni di delega recanti proroghe dei termini per l'esercizio delle deleghe, o riaperture dei termini di deleghe scadute, oppure deleghe ulteriore al Governo.

Un profilo particolarmente interessante è quello relativo alla possibilità di prevedere l'atto abilitante da parte del Parlamento all'interno della legge di conversione: le conclusioni potrebbero essere differenti – a fronte anche di pareri discordanti in dottrina – a seconda che la legge di conversione sia considerata espressione della funzione legislativa e pertanto adatta a contenere disposizioni di delega, oppure se sia valutata come atto-fonte e quindi meno compatibile con l'impiego della delegazione.

Ad ogni modo, si tratta, ancora una volta, di una prassi che mette *«a rischio il principio di libera manifestazione della volontà dei parlamentari in sede di*

²⁰⁷ N. LUPU, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, 6/2003-1/2004, p. 45.

delegazione legislativa»²⁰⁸ in quanto «viene utilizzato un procedimento di adozione e approvazione [...] maggiormente semplificato e penalizzante del confronto parlamentare», qual è quello della conversione di un decreto-legge²⁰⁹.

Durante la XVII legislatura²¹⁰ si è registrato un forte aumento di decreti legislativi emanati – in totale sono stati 260²¹¹ –, utilizzati perlopiù quale strumento per la legislazione di riforma, in settori particolarmente ampi: si pensi alla riforma fiscale²¹², alla riforma delle pene detentive²¹³, al cd. *Jobs Act* relativo alla riforma del

²⁰⁸ T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia. Appunti su una convivenza sospetta*, in *Diritto e società*, n. 1/2015, p. 76.

²⁰⁹ Mentre la Corte costituzionale tende ad assecondare la prima di queste due ipotesi, un avviso diverso – e quindi l'adesione alla seconda ipotesi – è venuto in rilievo in occasione del rinvio dell'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, del 29 marzo 2002. Inoltre, suddette due differenti posizioni sono fatte proprie rispettivamente dal Senato e dalla Camera, ove il Comitato per la legislazione ha svolto una significativa opera di approfondimento: quest'ultimo, muovendo dalla considerazione del «nesso di interrelazione funzionale» tra il decreto legge e la legge di conversione rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 2014, ha precisato che «l'inserimento nella legge di conversione di altre disposizioni di natura sostanziale, meno che mai se riguardanti deleghe, non è consentito al fine di non utilizzare il procedimento di conversione a quegli "scopi estranei" richiamati dalla Corte» (V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2017, p. 107).

Si fa riferimento al rinvio di una legge di conversione ossia del decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura. Tra i diversi profili censurati dal Presidente venivano in rilievo la «illogicità giuridica» presente nell'art. 2 della legge di conversione, ossia quello recante la disposizione di delega e, nello specifico, la disposizione che «proroga un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa». In merito, si legge: «[...] tanto più inspiegabile se si pensa che un disegno di legge ad hoc, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 27 febbraio 2002, prevede correttamente il conferimento di una nuova delega».

Il contrasto tra l'orientamento della Corte (sentt. n. 67/1998 e n. 237/2013) e quello presidenziale – confermato dal Comitato per la legislazione – si riproduce in Parlamento generando un'ulteriore ipotesi di asimmetria tra la Camera – dove si definisce l'inammissibilità degli emendamenti recanti deleghe in sede di conversione dei decreti-legge – e il Senato – dove invece questa pratica è ammissibile. Suddetta asimmetria porta al rafforzamento dell'Esecutivo che, pertanto, sa bene orientarsi nella valutazione della sede in cui avviare una determinata procedura, ossia presentando la conversione del decreto-legge al Senato e, dunque, proporre emendamenti contenenti disposizioni di delega e raggiungere, di conseguenza, l'obiettivo descritto.

²¹⁰ Sul tema, F. PACINI, *L'ottovolante della delega: dieci anni (e due legislature) a fasi alterne*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo*, Napoli, 2023, pp. 81-109.

²¹¹ Osservatorio sulla Legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - rapporto 2017 - 2018, La legislazione nazionale*, Camera dei Deputati.

²¹² Legge n. 23 del 2014.

²¹³ Legge n. 67 del 2014.

mercato del lavoro²¹⁴, alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche²¹⁵, alla riforma organica in materia di magistratura onoraria²¹⁶, alla riforma del terzo settore²¹⁷, alla riforma in tema di crisi d'impresa e insolvenza²¹⁸.

Invece un rallentamento è stato registrato nel corso della XVIII legislatura: infatti i decreti legislativi emanati sono stati 164²¹⁹. Questa cifra più contenuta è in larga parte riconducibile allo stato di emergenza riconducibile alla pandemia da Covid-19²²⁰.

Infine, durante la XIX legislatura, attualmente in corso, sono stati emanati, sino ad oggi, 17 decreti legislativi²²¹: un dato che tende a confermare la tendenza antecedente alla XVIII legislatura, legata al consolidamento del processo di sviluppo della delegazione, se si considera che non è ancora trascorso un anno dall'insediamento del Governo Meloni.

7. La “esplosione” della delegazione legislativa e gli sviluppi successivi.

Il 1992 è stato un anno di fratture e cesure, l'anno in cui prende avvio la fine della cd. Prima Repubblica, o meglio, della Repubblica dei partiti.

²¹⁴ Legge n. 183 del 2014.

²¹⁵ Legge n. 124 del 2015.

²¹⁶ Legge n. 57 del 2016.

²¹⁷ Legge n. 106 del 2016.

²¹⁸ Legge n. 155 del 2017.

²¹⁹ Osservatorio sulla Legislazione, *La produzione normativa nella XVIII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2022*, Camera dei Deputati.

²²⁰ Per quanto riguarda la tipologia di atti adottati quello più ricorrente è l'ordinanza (370): d'altronde due dei soggetti maggiormente coinvolti nella gestione dell'emergenza – il Ministero della Salute e la Protezione civile – hanno fatto frequente ricorso a questo strumento. Tra le altre tipologie più utilizzate le circolari (291), decreti ministeriali e interministeriali (126), decreti legge (146) e decreti del Presidente del consiglio dei ministri (Dpcm, 45) e 17 regolamenti di delegificazione.

²²¹ Osservatorio sulla Legislazione, *La produzione normativa nella XVIII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2023*, Camera dei Deputati.

Molteplici furono le condizioni che, in qualche modo connesse alle caratteristiche strutturali e politiche allora esistenti, hanno prodotto una vera e propria implosione del sistema partitico tradizionale, originando una nuova fase della politica italiana.

Tra le cause va annoverata la caduta del Muro di Berlino e le conseguenze a cascata della stessa sul sistema partitico italiano – con particolare riferimento al Partito Comunista; tra l'altro, proprio in quegli anni si assisteva alla “territorializzazione” della politica e, consecutivamente, al ruolo che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, cominciavano ad avere nuove forze politiche che ne erano l'espressione – si pensi alla Lega Nord²²².

Un ulteriore causa che ha concorso alla nascita del nuovo sistema partitico italiano fu l'inchiesta di “Mani Pulite”, avviata dalla procura di Milano e che coinvolse i partiti politici storici, ossia Democrazia Cristiana e Partito Socialista²²³, dapprima su scala locale, dopodiché su scala nazionale.

²²² In quello stesso periodo ebbero luogo due *referendum* elettorali, nel 1991 relativo alla preferenza unica, e nel 1993 relativo all'abrogazione di parti della legge elettorale per il Senato per introdurre il sistema maggioritario: anche tali *referendum* contribuirono al cambiamento del panorama dei partiti in Italia. Per un approfondimento, si rinvia a M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015

²²³ Il sistema partitico italiano, almeno fino ai primi anni Novanta, si presenta sostanzialmente stabile, con pochi ingressi di nuovi partiti e altrettante uscite: «*Nel corso della Prima Repubblica, di partiti rilevanti, vale a dire che abbiano potenziale di coalizione e di ricatto, non ne nascono. Anzi pochissimi sono i partiti che nascono [...] e ancora meno numerosi sono i partiti che muoiono*» (G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Bologna, 2002, p. 111); «*[...] ancora alle elezioni del 1992 la staticità del sistema partitico è impressionante: gli otto partiti tradizionali (dalla Dc al Pr) sono ancora tutti presenti, con l'unica variante della trasformazione del Pci in Pds*» (P. IGNAZI, *I partiti italiani*, Bologna, 1997, p. 14).

Le elezioni del 1992, che diedero avvio alla XI legislatura, si svolsero con il nuovo sistema proporzionale con preferenze. Le elezioni furono caratterizzate da un dilagante astensionismo dovuto agli scandali delle tangenti emersi dall'inchiesta “Mani pulite” e alle stragi di mafia compiute con l'intento di approfittare della situazione di debolezza delle istituzioni.

Furono le prime lezioni in cui non prese parte il Partito Comunista – scioltosi nel 1991 –, ma con il Partito Democratico della Sinistra e Rifondazione Comunista.

I risultati elettorali evidenziarono alcuni cambiamenti: sebbene fu confermata la vittoria della Democrazia Cristiana come primo partito, venne registrato un notevole calo di consensi (29,6% alla Camera e 27,2% al Senato); il PDS pagò la scissione con Rifondazione Comunista (il primo raggiunse il 16%, il secondo si

A ciò si aggiunsero “condizionamenti esterni” imposti dall’Unione Europea: particolarmente stringenti infatti furono i vincoli imposti al bilancio pubblico dal Trattato di Maastricht e, dunque, l’insostenibilità del debito pubblico. A tal proposito, sin dai primi anni Ottanta, la Banca d’Italia pose l’attenzione sullo «*stato di grave pericolo per l’equilibrio dell’economia e della finanza pubblica*» e sulla modalità di utilizzo – eccessivamente disinvolto – che i Governi italiani facevano della spesa pubblica e li metteva in guardia dal rischio, poi effettivamente materializzatosi, di creare un colossale debito pubblico. Nonostante i numerosi e tutt’altro che immotivati avvertimenti, gli Esecutivi che si succedettero in quegli anni continuarono a mantenere saldi primari negativi e, pertanto, il debito decollò, agevolato anche da un’inflazione particolarmente elevata²²⁴.

Vuoi per l’aumento del debito – con relativo rallentamento di competitività –, vuoi per le vicende di “Tangentopoli” e per il terrore di stampo mafioso, il 1992 è stato un anno contraddistinto da bassa crescita.

attestò al 5,5%); il PSI guadagnò il 13,6%; anche la Lega Nord raggiunse un buon risultato, con l’8,6% (la maggioranza dei consensi furono ottenuti nell’Italia settentrionale, ove invece la DC subì una grande sconfitta).

Elemento di novità fu l’aumento della rappresentanza dei piccoli partiti e dei movimenti civici (si pensa ai radicali della Lista Pannella, ai Verdi, a La Rete).

La situazione derivante da queste elezioni produsse uno stallo tra i partiti, testimoniato dalle dimissioni dell’allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga. Il Parlamento neoletto, teatro di aspre tensioni politiche, elesse con non poca difficoltà il nuovo Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro. Il nuovo governo, presieduto da Giuliano Amato, si insediò a giugno: la XI legislatura è stata la legislatura più breve della storia della Repubblica Italiana, nonché l’ultima della cd. Prima Repubblica.

²²⁴ Il debito pubblico diventò spaventoso: nel 1980 era appena sotto il 60%, ma dieci anni dopo era in sostanza raddoppiato, raggiungendo il 100% del Pil. L’anno in cui si è raggiunto il massimo valore medio d’inflazione è stato il 1980 con il valore di 21%; ad ogni modo, l’inflazione non scese sotto il 10% fino al 1985 (per una visione d’insieme relativamente all’andamento dell’inflazione media annua in Italia dal 1956 ad oggi, si rinvia al sito <https://www.rivaluta.it/serie-inflazione-media.asp>).

Occorreva, evidentemente, un piano ordinato di razionalizzazione della spesa pubblica.

In questo clima di incertezza e di profonda instabilità, il Governo, presieduto da Giuliano Amato, e il Parlamento decisero – seppur non senza contrasti – di reagire e di convogliare i loro interventi su quattro settori di più forte concentrazione della spesa pubblica, ossia sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza degli enti territoriali.

La soluzione individuata sfociò nella legge 23 ottobre 1992, n. 421, legge che intervenì sui quattro suddetti settori, con altrettante deleghe al Governo: la delega per la riforma della disciplina del Servizio Sanitario Nazionale, in tema di pubblico impiego, per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti pubblici e privati e per la riforma della finanza locale.

Come anticipato, questo è stato un momento decisivo, di «*esplosione*»²²⁵ della delega legislativa e «*di inversione di passo nel rapporto tra decreto legge e delegazione*»²²⁶.

Era la prima volta nella storia della Repubblica, infatti, che i procedimenti delegati erano lo strumento per attuare riforme di così grande impatto: infatti, sino a quel momento, la legislazione delegata era stata utilizzata quasi esclusivamente per riforme di tipo codicistico – si pensi al codice della strada e al codice di procedura penale del 1989 – o in ambito fiscale.

²²⁵ G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA. V.V., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta*, p. 102.

²²⁶ U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 66; a conferma del cambio di passo nell'uso della delega a partire dalla XI legislatura, con particolare riferimento alla XVII legislatura – della quale ne rappresenta “l'epoca d'oro” – si rinvia a F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA, (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, 2023, p. 86 e ss.

La legge n. 421/1992 introdusse un nuovo modello: non soltanto la rilevanza della delega, in questa fase, fu notevole sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto il profilo qualitativo. È proprio in questo momento che tale strumento *«pare cominciare a spogliarsi del suo carattere originario, e specialmente dei caratteri della straordinarietà»*²²⁷ e, pertanto, il Governo inizia a farne un uso consapevolmente innovativo.

Nella relazione introduttiva emergeva *«la volontà di assicurare tempi rapidi di approvazione, mantenendo gli assi portanti delle riforme ed evitando che la loro attuazione subisse stravolgimenti in sede parlamentare, ma al tempo stesso assicurando che il contributo parlamentare potesse esplicitarsi nella definizione dei principi e criteri direttivi delle deleghe legislative»*²²⁸.

La legge n. 421/1990 è stata una legge multisetoriale, imperniata su procedimenti delegati di breve durata e con la previsione, entro il 31 dicembre 1993, di una seconda fase, di correzione dei decreti legislativi emanati in prima battuta: difatti, i decreti integrativi e correttivi furono una ventina in totale, adottati prevalentemente dal Governo Ciampi, succeduto al Governo Amato²²⁹.

Il disegno di legge delega venne presentato dal Governo Amato il 14 luglio 1992 e il relativo *iter* parlamentare si svolse in tempi piuttosto rapidi, in virtù anche dell'utilizzo di strumenti di contingentamento dei tempi – quali commissioni in sede

²²⁷ U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 67.

²²⁸ N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992*, in *Rivista telematica giuridica "Amministrazione In Cammino"*, 1, 2022.

²²⁹ Per una ricostruzione storica di quel passaggio, U. GENTILONI SILVERI, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, Roma-Bari, 2013, p. 18 e ss.

referente e questioni di fiducia; anche l'*iter* alle Camere dei consecutivi decreti legislativi, relativo all'acquisizione dei pareri parlamentari, si sviluppò, seppur in presenza di contrapposizioni tra le forze politiche, in tempi assai ridotti.

Dei quattro decreti legislativi adottati dal Governo successivamente alla legge delega, tre furono emanati entro la fine del 1992 e l'ultimo nel febbraio 1993.

Le deleghe avevano tutte lo stesso termine, ossia di novanta giorni: per tre di esse, fu sufficiente la metà del tempo – la legge n. 421/1990 era entrata in vigore il 15 novembre 1992 e il 30 dicembre furono già emanati tre decreti legislativi, ossia n. 502 (sanità), n. 503 (previdenza) e n. 504 (finanza degli enti territoriali). A questi si aggiunse il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sull'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e la disciplina del pubblico impiego.

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA NELL'AMBITO DELLA LEGISLAZIONE DELEGATA.

Sommario: 1. I limiti “ulteriori”. – a. Tipologia dei pareri parlamentari. – b. Ammissibilità dei pareri “vincolanti”. – c. Modalità di inserimento dei pareri nel procedimento di formazione dei decreti legislativi. – d. L’art. 14 della legge n. 400 del 1988: il parere per le deleghe ultrabiennali. – e. I pareri “non parlamentari”, con particolare riferimento ai pareri del Consiglio di Stato e del “sistema delle Conferenze”. – 2. I Comitati per la legislazione: uno strumento per una maggiore centralità del Parlamento?

1. I limiti “ulteriori”.

Oltre ai limiti stabiliti espressamente dall’art. 76 della Costituzione, la prassi è orientata nel senso di prevedere, in modo costante, tipologie di interventi consultivi: sono i c.d. “limiti ulteriori”²³⁰ posti dalla legge di delega, che pongono dei veri e

²³⁰ La nozione è rinvenibile in S. M. CICCONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1966, p. 600 e ss., secondo cui l’art. 76 Cost. porrebbe soltanto le condizioni minime per il conferimento della delega legislativa ed ammetterebbe quindi l’apposizione di limiti ulteriori. Inoltre, Cicconetti ricorda che nel corso dell’Assemblea costituente «si alluse alla ammissibilità di limiti ulteriori quando, dopo aver distinto dai principi e criteri direttivi la possibilità che nelle leggi di delegazione fosse stabilita l’audizione del parere di una commissione parlamentare», l’onorevole Perassi (seduta del 12 novembre 1946) precisò che «questo procedimento è frequentemente usato; ma non è il caso di menzionarlo in Costituzione, poiché le Camere possono sempre farvi ricorso quando lo credano».

propri limiti «coessenziali»²³¹ alla delega stessa, in particolare ove questa vada ad incidere su determinati interessi settoriali o venga utilizzata al fine del raggiungimento di particolari obiettivi. Pertanto i “limiti ulteriori” sono riconducibili all’acquisizione di pareri sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dal Governo, pareri resi dalle commissioni parlamentari e pareri di natura prettamente tecnica resi dalle Conferenze e dal Consiglio di Stato.

a. Tipologia dei pareri parlamentari.

In dottrina è stato evidenziato come l’intervento consultivo delle commissioni parlamentari funga da contrappeso rispetto allo spostamento della funzione normativa che si realizza attraverso la previsione di possibili correzioni ed integrazione al decreto principale. Come chiarito in precedenza, l’archetipo costituzionale di decreto legislativo ha subito considerevoli trasformazioni, che hanno inciso sulla struttura della stessa delegazione legislativa, facendola divenire poli-fasica.

Il ricorso all’attività consultiva del Parlamento, seppur abbia l’intento di recuperare margini di centralità delegata dal Parlamento, in sostanza si esplica come tentativo di trovare, caso per caso, un equilibrio tra l’attività del legislatore e quella del Governo, ove generalmente il primo compie un’opera di controllo sull’operato posto in essere dal secondo. Sebbene si tratti per lo più di funzione consulente, il parere parlamentare può assumere, di volta in volta, differenti connotazione tecnica e valenza politica.

²³¹ Per questa formula si rinvia a E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell’”interpretazione conforme”*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, 2011, p. 2119.

Infatti il parere parlamentare può esplicitarsi in alcune attività principali: controllo – come anticipato – che ha per oggetto l’operato del dell’Esecutivo circa il rispetto dei limiti posti con la legge di delega; colegislazione – anche a carattere tecnico – diretta alla collaborazione tra le diverse sedi istituzionali,; negoziazione, tesa alla configurazione di un modello decisionale aperto sia sul versante istituzionale – quindi tra Parlamento e Governo – ma anche su quello extra-istituzionale – in questo caso si fa riferimento al coinvolgimento di contributi esterni nella nel processo di delegazione.

È chiaro che il fattore politico ha un peso rilevante circa le diverse connotazioni assunte dall’esito del parere parlamentare: in un contesto politico caratterizzato da disponibilità, omogeneità dell’assetto politico, obiettivi contingenti, sarà più probabile un’attività “colegislativa” e negoziale delle commissioni parlamentari; tutt’altro esito laddove il contesto politico invece sia segnato da ostruzionismo e conflittualità.

La rilevanza dei pareri parlamentari emerge, inoltre, a seguito del cambio di dialettica tra Parlamento e Governo, caratterizzata da un ampliamento della capacità di indirizzo politico dell’Esecutivo. Proprio per cercare di ristabilire dei punti di equilibrio è emersa l’esigenza del Parlamento di incentivare forme di controllo ulteriori, a carattere procedimentale, che altrimenti sarebbero difficilmente perseguibili: infatti l’istituto della delegazione è stato segnato da un indebolimento dei limiti, a causa della – ormai frequente – scarsa considerazione e scarsa individuazione di principi e criteri direttivi in sede legislativa.

L'attività consultiva delle commissioni parlamentari è disciplinata dai regolamenti di Camera e Senato. In modo specifico, alla Camera dei Deputati, in seguito alla modifica intervenuta nel 1999²³², vi è una differenziazione tra la procedura da seguire in caso di pareri parlamentari su atti normativi del Governo – siano essi decreti legislativi o regolamenti – e la procedura relativa ai pareri sugli atti di nomina negli enti pubblici: nel primo caso la disciplina è contenuta nell'art. 96-ter reg. Camera, mentre nel secondo caso nell'art. 143, comma 4 reg. Camera²³³.

Invece, per ciò che concerne il Senato, la disciplina è contenuta all'art. 139-bis reg. Senato.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 143, comma 4, reg. Camera il Presidente della Camera, nell'ipotesi in cui il Governo debba per legge richiedere un parere parlamentare, assegna tale compito alla commissione parlamentare competente, dandone notizia all'Assemblea. Il Presidente può inoltre differire l'assegnazione della richiesta di parere, seppur nel rispetto del termine previsto dalla legge per l'adozione dell'atto governativo – diversamente di quanto accade al Senato, come si dirà. Il parere su atti di nomina – proposta e designazione – viene deliberato dalla Commissione entro 20 giorni, prorogabili dal Presidente della Camera per non più di 10 giorni; invece, per gli atti diversi dalla nomina il termine è fissato con riferimento

²³² Deliberazione del 20 luglio 1999 (in G. U. 26 luglio 1999, n.173).

²³³ Per l'esattezza la disciplina di quella art. 143, comma 4, continua ad essere applicata ai pareri sugli atti di nomina, per quanto compatibile, secondo quanto previsto dall'art. 97-ter, c.1, anche ai pareri su atti normativi. La diversificazione tra le due discipline è dovuta alla peculiarità dei pareri parlamentari sugli atti normativi e pertanto richiede una disciplina più specifica rispetto a quella prevista in via generale dell'art. 143 reg. Camera.

alla complessità dell'atto. La procedura si conclude con la comunicazione del parere al Presidente della Camera, il quale poi lo trasmette all'Esecutivo.

Come accennato in precedenza, l'art. 96-ter è stato introdotto nel 1999 e, in forza di tale nuova disposizione, il parere parlamentare è divenuto una costante nel procedimento di formazione degli atti normativi. Da precisare però che la procedura ex art. 143, comma 4, reg. Camera continua ad essere applicata circa l'assegnazione dell'atto normativo²³⁴; per il resto invece trova applicazione la disciplina contenuta, appunto, nell'art. 96-ter.

Per entrare nel dettaglio della disciplina, la procedura per l'acquisizione dei pareri parlamentari è la seguente: lo schema di atto normativo viene trasmesso dal Ministro per i rapporti con il Parlamento al Presidente della Camera e questi lo assegna alla Commissione competente, la quale esaminerà l'atto, secondo le modalità previste per l'istruttoria legislativa ex art. 79, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 9 reg. Camera. In particolar modo la Commissione deve verificare che la disciplina proposta sia conforme a Costituzione, che sia compatibile con la normativa europea, che rispetti il riparto delle competenze relative alle regioni e alle autonomie locali; dovrà altresì compiere una valutazione sull'impatto delle nuove norme sulla pubblica amministrazione, sui cittadini e sulle imprese e dovrà verificare che il testo dell'atto sia stato redatto in modo chiaro ed non equivocabile. A tale scopo, la commissione può richiedere anche la predisposizione di relazioni tecniche.

²³⁴ Per precisione, l'art. 126 reg. Camera, che è stato sostituito nel 1999, stabilisce che sono assegnati alla Commissione politiche dell'Unione Europea gli schemi di atti normativi dell'Esecutivo concernenti l'applicazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee con le loro successive modificazioni ed integrazioni e gli schemi di atti normativi del Governo relative all'attuazione di norme europee.

Nel caso in cui lo schema di atto normativo preveda entrate e spese è previsto l'intervento obbligatorio della Commissione bilancio, che compirà il proprio esame e trasmetterà alla commissione competente per materia i propri rilievi di carattere finanziario entro il termine stabilito dal Presidente²³⁵.

È interessante rilevare inoltre che, in determinati casi, ossia nell'eventualità in cui ne faccia richiesta almeno un quinto dei membri della commissione che sta esaminando lo schema, vi è il coinvolgimento di un altro organo: il Comitato per la legislazione. Infatti, la consulenza del Comitato è diretta a far sì che il parere rifletta una grande attenzione per i profili di tecnica della legislazione, assecondando così un'esigenza sempre più sentita nella produzione legislativa²³⁶.

Per ciò che concerne invece il procedimento per l'acquisizione dei pareri in Senato, l'art. 139-bis reg. Senato stabilisce che nei casi in cui l'Esecutivo è tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare in ordine agli atti che rientrano nella sua competenza, la richiesta e il l'assegnazione alla commissione competente per materia devono essere comunicati all'Assemblea nella prima seduta successiva alla presentazione della richiesta stessa. A questo punto entro 20 giorni dall'assegnazione – termine che può essere prorogato soltanto una volta e per non più di 10 giorni – la commissione comunica il parere al Presidente del Senato, il quale lo trasmette al

²³⁵ È previsto invece il coinvolgimento del Comitato per la legislazione qualora ne faccia richiesta almeno un quinto dei membri della Commissione che sta esaminando lo schema di atto. Questo permette di porre attenzione da un lato su come l'acquisizione dei pareri sia divenuta un'attività di grande importanza nell'ambito dell'attività svolta dalle Camere, anche ai fini del buon funzionamento del processo legislativo, e dall'altro per porre in luce l'esigenza di miglioramento della tecnica legislativa.

²³⁶ M. P. C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, Torino, 1999, p. 85 ss.

Governo. Nel caso in cui l'atto risulti particolarmente complesso, il Presidente può fissare un termine più ampio, d'accordo con il Presidente della Camera.

Riguardo al termine entro il quale le commissioni debbano esprimere il loro parere, va precisato che mentre il regolamento del Senato individua tale termini di venti giorni, alla Camera la fissazione del termine è rimessa alla legge di delega. Soltanto nel caso in cui la legge di delega non contenesse alcuna previsioni in questo senso, troveranno applicazione le norme – a carattere suppletivo – fissate nel regolamento: il termine, anche in questo caso sarà di 20 giorni, come previsto dall'art. 143, comma 4. In realtà nella prassi è sempre più frequente che sia la stessa legge di delega a stabilire il termine entro il quale il parere debba essere reso da parte di commissioni parlamentari competenti, oltre che individuare la sequenza degli interventi diversi soggetti chi saranno tenuti ad esprimere il loro parere: questo affinché il parere parlamentare sia l'ultimo parere ad essere acquisito. In aggiunta la legge di delega contiene altresì una rilevante indicazione: laddove il termine fissato per l'acquisizione del parere decorra inutilmente – quindi senza che le commissioni competenti si siano pronunciate –, il Governo ha la facoltà di adottare gli atti normativi anche in assenza dei pareri.

L'esame della attività consultiva delle commissioni parlamentari comporta la trattazione delle diverse tipologie dei pareri, con una preliminare e fondamentale precisazione: occorre infatti distinguere da un lato i pareri resi in sede consultiva nell'ambito del procedimento legislativo, così come previsto *ex art.* 73, comma 3, reg. Camera e art. 38 reg. Senato: dall'altro lato rileva, ai fini del presente lavoro, l'esame

dei pareri resi dalla commissioni parlamentari sugli schemi di atti normativi del Governo che, evidentemente, non si inseriscono nel procedimento legislativo, bensì sono resi ad un soggetto esterno al Parlamento, per l'appunto, l'Esecutivo.

Per quanto riguarda i pareri resi nell'ambito del procedimento legislativo, i regolamenti di Camera e Senato prevedono che rispettivamente, il Presidente o la stessa Commissione competente, possono disporre o ritenere opportuno la consultazione con un'altra commissione parlamentare circa un determinato progetto di legge.

È interessante evidenziare come, soprattutto nel caso in cui il progetto di legge affronti delle discipline particolarmente complesse e che interessino più settori, la competenza di una sola commissione non è sufficiente. Pertanto, può essere ritenuta opportuna – se non addirittura necessaria – il coinvolgimento di più di una commissione, al fine di ottenere «*un migliore coordinamento tra i numerosi centri di produzione legislativa esistenti nelle Camere*»²³⁷.

In questa ipotesi i termini per l'elaborazione del parere sono decisamente brevi: quindici giorni – che diventano otto in caso di disegni di legge dichiarati urgenti – al Senato, e otto giorni – che si riducono anche in questo caso, diventando tre in caso di progetto di legge dichiarati urgenti e per i disegni di legge di conversione di decreti-legge – alla Camera.

²³⁷ M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, p. 173.

Inoltre, per approfondimenti sul tema, si rinvia a L. GIANNITI, N. LUPPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, p. 215 ss.

Nell'ipotesi in cui la commissione competente nel merito abbia concesso una proroga per l'elaborazione del parere da parte della commissione "consultata" e questo termine decorra inutilmente, allora la commissione competente può procedere all'esame del progetto di legge a prescindere dal parere. E questa procedura vale per entrambe le Camere²³⁸.

Si accennava in precedenza alle tipologie dei pareri parlamentari in sede consultiva. La prima distinzione che rileva è quella tra pareri facoltativi e pareri obbligatori: nel primo caso vi è una libertà nel richiedere il parere, mentre nel secondo caso vi è un vincolo, ossia la norma giuridica prevede che il parere debba essere acquisito, seppur ammettendo la possibilità di distaccarsi dal contenuto del medesimo.

Un'ulteriore distinzione è quella tra pareri vincolanti e non vincolanti: nel caso dei pareri vincolanti, non solo il parere deve essere acquisito, ma il contenuto dello stesso deve essere recepito, cosa che invece non vale nel caso di pareri non vincolanti, i quali possono essere disattesi dall'organo a cui spetta la decisione finale

Un'altra differenziazione è quella tra pareri favorevoli e contrari: in realtà tra questi due estremi vi sono delle varianti intermedie, quali ad esempio il parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate, oppure il parere favorevole con osservazioni, o il parere con la formula «*nulla osta all'ulteriore corso del progetto*»²³⁹.

Inoltre, nel caso specifico del regolamento della Camera, è prevista un'altra categoria di pareri, ossia i pareri rinforzati: questa tipologia è stata introdotta nel 1987 e sono

²³⁸ Art. 73, comma 2, reg. Camera; art. 39 reg. Senato.

²³⁹ Art. 73, comma 3, reg. Camera.

necessari nel caso di un progetto di legge assegnato ad una commissione in sede legislativa e questo contenga disposizioni che investano in misura rilevante la competenza di un'altra commissione²⁴⁰.

Per quanto riguarda i pareri resi sugli schemi di atti normativi del Governo, si tratta, nella prassi, di pareri obbligatori ma non vincolanti in quanto possono essere disattesi in sede di adozione del contenuto dell'atto²⁴¹.

Occorre ricordare che uno degli elementi che ha contribuito a modificare la struttura della delegazione legislativa è stato, per l'appunto, la previsione, nelle leggi di delega, di disposizioni che impongono al Governo l'obbligo di acquisire il parere delle commissioni parlamentari competenti: infatti, sebbene l'art. 14 della legge 400 del 1998 – come si dirà – prevede la richiesta di pareri da parte delle commissioni parlamentari competenti sugli schemi di decreti presentati dall'Esecutivo soltanto in caso di deleghe ultrabiennali, nella prassi si è inserito, in modo stabile, il passaggio in Parlamento²⁴², divenuto pertanto un momento dialogico ulteriore tra il legislatore delegato e il Governo.

Principalmente due sono gli elementi positivi connessi all'acquisizione dei pareri parlamentari: da un lato, la conoscibilità e trasparenza del processo di formazione della volontà del Governo – o meglio, del Consiglio dei Ministri –, la cui mancanza,

²⁴⁰ Art. 93, comma 3-bis, reg. Camera: la disposizione prevede che, nel caso in cui il parere espresso dalla commissione non venga poi seguito dalla commissione in sede deliberante, il Presidente della Camera possa stabilire di rimettere all'Assemblea l'intero progetto di legge. E proprio per questa ragione i pareri rinforzati non possono essere resi su gli schemi di atti normativi del Governo, in quanto, al parere disatteso non è possibile che si ricollegli la conseguenza della remissione in Assemblea.

²⁴¹ Anche in questa sede poi le commissioni possono adottare pareri favorevoli o contrari, favorevoli condizionatamente a modificazioni specificamente formulate o pareri favorevoli con osservazioni.

²⁴² Nel regolamento della Camera questo passaggio è stato addirittura proceduralizzato (art. 96-ter, introdotto con deliberazione del 20 luglio 1999).

in passato, era stata oggetto di numerose critiche; dall'altro lato, la partecipazione delle opposizioni in sede di formulazione del parere.

I due aspetti presi qui in esame – trasparenza del procedimento da un lato, e partecipazione delle opposizioni ad atti che altrimenti sarebbero ad esclusivo appannaggio del Governo dall'altro – non comportano o perlomeno non dovrebbero portare all'elaborazione di leggi delega prive, o quasi, dei limiti minimi *ex art. 76 Cost.*: paradossalmente ciò condurrebbe – ed effettivamente è quello che si sta riscontrando nella prassi – ad una situazione nella quale il Parlamento rinuncia, in prima battuta, a delimitare il potere di Governo mediante leggi delega con principi e criteri direttivi evanescenti o con la determinazione eccessivamente ampia dell'oggetto della delega, credendo però di poter recuperare, di riempire questi spazi lasciati vuoti, nella fase di attuazione del decreto legislativo attraverso l'attività delle commissioni parlamentari, per l'appunto. Insito e conseguente a questo tipo di comportamento vi è un rischio, ossia quello che l'attività consultiva delle commissioni subisca una trasformazione: da attività di controllo si tramuti in attività di colegislazione. In realtà sebbene si possa ritenere che in questo modo il Parlamento riacquisti il ruolo guida, nella sostanza non è così poiché questo tentativo di “riconquista del potere” viene realizzato con strumenti giuridicamente inadeguati: infatti è bene ricordare che i pareri parlamentari sono obbligatori ma non vincolanti, ovvero sia le determinazioni dei pareri non rappresentano un vincolo rispetto al contenuto degli atti normativi del Governo. I parere delle commissioni, nella maggioranza dei casi, sono un mero vincolo di carattere procedurale, al quale

l'Esecutivo adempie con la semplice presentazione dello schema di decreto legislativo.

Pertanto, il Governo può discostarsi dal contenuto dei pareri senza che ciò comporti la violazione di alcun vincolo sostanziale: questa scelta, semmai, potrà essere sottoposta ad una censura di carattere meramente politico da parte il Parlamento. Inoltre, dato che l'acquisizione dei pareri si traduce in un vincolo di carattere procedurale – come spiegato in precedenza –, il controllo sui “limiti ulteriori” si riduce ad una valutazione sulla modalità dell'esercizio della delega, con la conseguenza che la Corte costituzionale non può compiere alcun tipo di giudizio sul contenuto dell'atto adottato dal Governo successivamente al parere parlamentare.

I vincoli che scaturiscono dall'indicazione dei principi e criteri direttivi e quelli derivanti dai pareri parlamentari presentano una connotazione profondamente differente: infatti solo la violazione dei principi e criteri direttivi può condurre ad un sindacato da parte la Corte costituzionale circa la conformità dei decreti legislativi rispetto alla legge di delega e, quindi, alla volontà del Parlamento espressa mediante la stessa, fungendo, quest'ultima, da norma interposta tra l'art. 76 Cost. ed il relativo decreto legislativo.

b. Ammissibilità dei pareri “vincolanti”.

Come chiarito, è ormai incontestabile la possibilità che le leggi di delegazione possano prevedere, oltre a quelli espressamente prescritti dalla Costituzione, “limiti ulteriori” per il legislatore delegato – quali, per l'appunto, il parere delle commissioni

parlamentari o di organi consultivi, come il Consiglio di Stato o la Conferenza Stato-Regioni.

Però in dottrina sono contrastanti gli orientamenti circa la possibilità che tali pareri abbiano efficacia vincolante.

A tal proposito possono essere evidenziati tre tesi differenti: la prima ritiene ammissibili pareri vincolanti, in quanto utili ove la delega preveda un uso ripetuto del potere delegato, per un lungo periodo di tempo.

La seconda tesi, che si pone a metà strada tra le altre due, ammette, oltre ai pareri obbligatori, anche quelli a carattere vincolante: questo in considerazione del fatto che, nel caso in cui venga previsto l'obbligo per il Governo di acquisire un parere vincolante, sarebbe ad ogni modo potere dell'Esecutivo scegliere se adottare o meno l'atto. In dettaglio, questa terza tesi considera costituzionalmente illegittime solo pareri vincolanti adottati da organi esterni al Parlamento, in quanto la norma grado primario sarebbe stata prodotta al di fuori del rapporto Parlamento-Esecutivo²⁴³.

Infine un terzo orientamento, – da preferire in quanto sostenuto da diversi argomenti – invece ritiene che i pareri parlamentari vincolanti siano costituzionalmente illegittimi²⁴⁴. Gli argomenti a sostegno di quest'ultima tesi sono numerosi.

In primis, ove si considerasse legittimo un parere vincolante, e nel qual caso le determinazioni del parere fossero diverse da quanto previsto dai principi e criteri

²⁴³ Proprio il binomio Parlamento-Governo compete la scelta sull'*an* e sul *quomodo* in ordine all'adozione di normative di carattere di primario, mentre nel caso di pareri resi da commissioni parlamentari, il carattere "paralegislativo" dell'organo permette di fugare i dubbi di costituzionalità (A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1993, p. 9).

²⁴⁴ In questo senso, Giannini ritenne che i pareri vincolanti non dovrebbero essere ricondotti agli atti di giudizio ma agli atti di decisione, in quanto in realtà non si tratta di pareri ma, per l'appunto, di veri e propri atti decisione (M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, p. 127).

direttivi indicati nella legge di delega, il Governo sarebbe obbligato, per l'appunto, ad adottare un atto con quel determinato contenuto, con l'effetto «*di cambiare tacitamente il contenuto di una legge per la cui adozione vige la riserva di assemblea*»²⁴⁵ e ciò comporterebbe una elusione della riserva di legge di assemblea ex art. 72, comma 4, Cost.

In secundis il parere vincolante determinerebbe una sorta di commistione dei ruoli tra Parlamento e Governo, non permettendo al primo di individuare, e quindi far valere, la responsabilità politica dell'Esecutivo: invece il ruolo delle commissioni consiste nel controllare il rispetto, da parte del Governo, dei principi e criteri direttivi fissati con la legge di delega ed informare le Camere nel caso di violazione o discrepanza, oppure richiamare il Governo al fine di rivedere e modificare il proprio comportamento.

Inoltre, ammettere la legittimità del parere vincolante si tradurrebbe nel trasferimento ad «*un organo non abilitato dalla Costituzione, dell'esercizio del potere legislativo, per di più mediante una forma di legiferazione né governativa né parlamentare*»²⁴⁶.

Infine, la libertà del Governo circa la decisione finale di adottare o meno l'atto è una scelta più a carattere formale che sostanziale, in virtù del fatto che «*essa risulterebbe vincolata politicamente da un eventuale parere contrario al contenuto dello schema del decreto legislativo*»²⁴⁷.

²⁴⁵ M. SICLARI, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 827.

²⁴⁶ S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, p. 289.

²⁴⁷ S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, p. 288.

Senza contare che si potrebbe verificare un'ipotesi paradossale, ossia quella in cui due pareri vincolanti, espressi dalle commissioni competenti di Camera e Senato, si trovino in contrasto tra loro.

c. Modalità di inserimento dei pareri nel procedimento di formazione dei decreti legislativi.

Affinché sia possibile ricostruire la disciplina concernente i pareri parlamentari, devono essere presi in esame due profili: quello relativo al principio della prescindibilità del parere e quello relativo alle modifiche autonome, ossia non riconducibili al parere.

Il principio della prescindibilità è strettamente collegato al carattere non necessario dei pareri e desumibile dalla cosiddetta “clausola liberatoria” secondo la quale decorsi i termini stabiliti per l’espressione del parere, il Governo può comunque adottare l’atto²⁴⁸. Pertanto, al silenzio delle commissioni non è attribuito alcun valore giuridico, in quanto il Governo ha facoltà, ad ogni modo, di adottare l’atto: il parere, quindi, è un elemento prescindibile.

Nella prassi, in forza del fatto che il termine per rendere il parere viene concepito dal Governo come ordinatorio e non perentorio, ove la commissione non lo renda entro il termine indicato, l’Esecutivo attende comunque che la commissione si esprima.

Occorre sottolineare però che, affinché il Governo si adegui comunque a quanto previsto dai pareri, esistono due meccanismi: il primo consiste nella proroga automatica del termine, divenuto una costante nelle deleghe più recenti²⁴⁹. L’altro

²⁴⁸ Formula usata da M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, Dir. soc., 1981, p. 78. In realtà, a prescindere da questa clausola liberatoria espressa, nei rapporti tra Parlamento e Governo vige la consuetudine che abilita l’Esecutivo ad adottare comunque l’atto, alla scadenza del termine fissato per l’espressione del parere.

²⁴⁹ Ne rappresentano esempi l’art. 5, comma 7, della legge 30 dicembre 2010 n. 240, recante «Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario»; art. 2, comma 2, della legge 4 novembre 2010 n. 183, recante «Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi

meccanismo invece consente al Governo di conformarsi al contenuto delle determinazioni dei pareri parlamentari ricorrendo ai decreti con funzione di correzione di integrazione.

Il secondo aspetto riguarda invece l'individuazione della fase dell'*iter* in cui lo schema dell'atto normativo deve essere presentato alle Camere, e quindi individuare il momento nel quale il parere deve essere acquisito. Nella prassi le leggi di delega hanno affrontato e risolto tale questione prevedendo una disciplina per la successione e il termine dei vari pareri, stabilendo che il parere parlamentare debba essere l'ultimo atto prima della deliberazione del Consiglio dei Ministri, pertanto l'atto che funge da chiusura alla fase consultiva. Ciò comporta l'ammissibilità di modifiche allo schema del decreto legislativo, da parte del Governo, successivamente all'acquisizione del parere delle commissioni parlamentari.

Il problema invece sorge nel caso delle “modifiche autonome”²⁵⁰, cioè modifiche, apportate dall'Esecutivo al testo del decreto, ma non riconducibili ad alcun parere. Consentire questo tipo di modifiche successive implicherebbe un depotenziamento dell'intervento parlamentare, oltre che la configurazione di un vizio di legittimità costituzionale del decreto legislativo, o meglio di alcune delle sue parti, in quanto adottate senza seguire il procedimento previsioni legge di delega. Un *escamotage* che consentirebbe di superare il problema delle modifiche autonome è il meccanismo del

all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro»; art. 14, comma 22, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

²⁵⁰ V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in AA. VV. *Il Parlamento*, Padova, 2001, p. 171; A. RAFFAELLI – A. SPERTI, *I pareri della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa (c.d. Bicameralina), sugli schemi di decreto legislativo*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “consulente”. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, p. 7.

doppio parere, ossia un doppio esame da parte delle commissioni sullo schema dell'atto normativo del Governo: con esso, infatti, nel secondo passaggio parlamentare, le commissioni conoscerebbero già le norme introdotte successivamente al loro primo controllo. In realtà anche questa soluzione si presta ad essere aggirata con modifiche successive al secondo parere, sia pure con una maggiore difficoltà per il Governo.

Occorre evidenziare inoltre che l'art. 14 della legge 400 del 1988 prevede l'obbligo per il Governo di richiedere un doppio parere alle commissioni competenti per materia sugli schemi di decreti legislativi nel caso di deleghe ultrabiennali²⁵¹. Di recente però molte leggi delega richiedono al Governo di acquisire il doppio parere, al di là della durata ultrabiennale della delega stessa, e questo doppio passaggio trova due ragioni fondamentali: la prima è che il parere parlamentare rappresenta il momento in cui il Parlamento fissa i limiti che andranno ad orientare l'attività dell'Esecutivo; la seconda ragione è che, alla luce dei molteplici interventi esterni al circuito Parlamento-Governo che sono necessari per l'approvazione dell'atto finale – come si vedrà in seguito –, il Governo è tenuto a sottoporre lo schema del decreto legislativo anche ad altri organi e proprio in virtù di ciò si rende fondamentale un nuovo ed ulteriore passaggio, di contrappeso, alle commissioni parlamentari, passaggio diretto a garantire a che l'ultima parola sia effettivamente del Parlamento.

²⁵¹ In verità questa disposizione non ha trovato grande applicazione e ciò è stato dovuto a due fattori: in primo luogo alla durata inferiore a due anni delle deleghe e, in secondo luogo, alla prassi, ormai costante, di prevedere il doppio parere a prescindere della delega ultrabiennale della delega.

d. L'art. 14 della legge n. 400 del 1988: il parere per le deleghe ultrabiennali.

L'articolo 14, comma 4, della legge 400 del 1998 ha istituzionalizzato, per le deleghe ultrabiennali, l'obbligo di richiedere un parere alle commissioni parlamentari nel corso del procedimento di formazione dei decreti delegati²⁵².

L'aspetto che sin da subito ha suscitato dubbi riguarda il valore da attribuire a tale previsione ed a tale legge ordinaria, legge che, per la prima volta dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si occupa di disciplinare l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri – e la relativa attività normativa del Governo –, introducendo una serie di norme che vanno a condizionare vuoi la potestà normativa primaria, vuoi la potestà normativa secondaria.

La problematica è stata esaminata alla luce della ammissibilità dei cosiddetti autovincoli legislativi, ovverosia quando una legge ordinaria contenga vincoli di contenuto o semplicemente relativi al procedimento di formazione di una legge successiva, o preveda particolari modalità o limiti per la sua modifica, deroga o abrogazione. In queste ipotesi le leggi ordinarie vincolano – o pretendono di vincolare – la discrezionalità del futuro legislatore, che intende intervenire su di esse ovvero sulla disciplina oggetto delle stesse: esse contengono al loro interno dei parametri da seguire in sede di esercizio del potere legislativo, ovvero obbligano il legislatore a non modificarne la disciplina. Il fenomeno degli autovincoli legislativi ha assunto un interesse di particolare rilievo sin dai primi anni successivi all'entrata

²⁵² F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative ha la potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche* in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Milano, 1998, p. 58.

in vigore della Costituzione repubblicana poiché ha posto la dottrina e la giurisprudenza innanzi alla necessità di verificare se una fonte del diritto – in particolare, la legge ordinaria – possa vincolarne un'altra successiva ad essa equiordinata, oppure se tali limiti possano derivare esclusivamente da una disposizione gerarchicamente superiore: in quest'ultimo caso la conseguenza è quella *«di ritenere gli effetti della successione cronologica di leggi ordinarie esente da qualsivoglia limite che non discenda direttamente dalla Costituzione»*²⁵³.

Pertanto, gli autovincoli legislativi sono riconducibili all'ammissibilità e all'eventuale valore da riconoscere *«ai vincoli stabiliti da una fonte nei confronti del procedimento, del contenuto o più in generale, della capacità abrogativa di fonti successive dello stesso grado»*²⁵⁴. A tal proposito la dottrina ha distinto due categorie di autovincoli: i vincoli procedimentali e i vincoli sostanziali. Per ciò che concerne i vincoli procedimentali, essi sono aggravamenti di tipo procedurale – per l'appunto – che impongono che la legge debba essere adottata o in forza di un preventivo parere di un determinato soggetto od organo, oppure perché prevede delle maggioranze più gravose. Per quanto riguarda invece i vincoli sostanziali, sono vincoli di contenuto, riconducibili a previsioni che impongono l'abrogazione espressa.

²⁵³ A. MENCARELLI, *Leggi organiche e autovincoli legislativi: davvero la legge non può limitare se stessa?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, pp. 1103 e ss.

²⁵⁴ *«Si tratta del problema dei cosiddetti autovincoli legislativi o, con altra espressione [...] delle auto obbligazioni del legislatore. Esso riguarda l'ammissibilità e l'eventuale valore dei vincoli stabiliti da una fonte nei confronti del procedimento, del contenuto o, più in generale, della capacità abrogativa di fonti successive dello stesso grado. In concreto il fenomeno ha riguardato essenzialmente la fonte legge ordinaria e ciò spiega l'uso delle espressioni di cui sopra»*, S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, p. 65.

Sebbene siano emerse differenti ed articolate posizioni in relazione ai suddetti vincoli²⁵⁵, ciò che rileva è che l'obbligo del doppio parere per le deleghe ultrabiennali – di cui all'art. 14 della legge 400 del 1988 – è considerato dalla dottrina come un limite ulteriore di carattere generale, comportando per il Governo un vincolo, e questo a prescindere da una espressa previsione in questo senso nelle singole leggi di delega: si parla in questi casi di «*clausole ad inserzione automatica*»²⁵⁶ nelle singole delegazioni legislative.

Un'altra parte della dottrina invece ritiene che l'art. 14 non abbia alcun valore nel senso succitato, in quanto è lo stesso art. 76 Cost. a non prevedere ammissibile alcuna forma di eterointegrazione, se non direttamente indicato dalla legge di delega.

La dottrina non è, sul punto, unanime: una parte ritiene che la legge, rispetto ai decreti legislativi, non trovi alcun limite alla capacità di porre vincoli di tipo procedimentale al Governo, in quanto nella Costituzione non è possibile rinvenire nessuna norma che indichi il procedimento di formazione di tali atti, né tantomeno una riserva in tal senso²⁵⁷.

Pertanto nella prassi sono due le differenti ipotesi che si possono concretizzare: in un caso il Governo ritiene, proprio perché non richiamata dalla legge di delega, di non dover rispettare la previsione di cui all'articolo 14 della legge 400/1988; la seconda

²⁵⁵ Per l'analisi delle diverse tesi al riguardo, si rinvia a E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, p. 68 e ss.

²⁵⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 355.

²⁵⁷ In realtà quest'ultimo orientamento viene sostenuto anche da quella parte della dottrina che ritiene cogenti – e quindi ammissibili – gli autoveicoli la tout court, sottolineando che «*se vero che il Parlamento può, volta a volta, attivare e variamente condizionare nella forma e nella sostanza la potestà legislativa del Governo attraverso la legge di delega, nulla impedisce che esso fissi una volta per tutte regole generali vincolanti per l'esplicazione del rapporto Parlamento-Governo in materia di delegazione legislativa*»: così F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Milano, 1998, p. 60.

ipotesi si ha nel momento in cui l'Esecutivo, invece, adotta lo schema di decreto legislativo e lo trasmette alle Camere per il doppio parere conforme, a fronte di quanto prescritto dall'articolo 14, sebbene il meccanismo del doppio parere non sia espressamente previsto dalla legge di delega.

Nella prima ipotesi, ciò che rileva è il valore da attribuire all'articolo 14 della legge 400/1988, con evidenti conseguenze in tema di sindacato che la Corte costituzionale potrebbe eventualmente esercitare sul decreto legislativo adottato senza rispettare il meccanismo del doppio parere: infatti ove si accolga la posizione di chi ritiene che l'articolo 14 assolve la funzione di clausola ad inversione automatica, è chiaro che questa previsione diventa parte integrante della legge di delega e sia, anzi, considerata norma interposta alla stregua di ogni altra disposizione effettivamente contenuta nella legge di delega stessa.

L'altra parte della dottrina ritiene che detto articolo abbia un'autonoma forza vincolante: questa soluzione è riconducibile *«all'interpretazione degli articoli 134 e 136 della Costituzione, secondo la quale il sindacato della Corte costituzionale può avere come parametro non solo le norme della Costituzione e leggi formalmente costituzionali, ma anche leggi sostanzialmente costituzionali»*²⁵⁸.

²⁵⁸ Secondo Modugno *«l'articolo 134 della Costituzione nel suo primo enunciato parla di “legittimità costituzionale” tout court, senza distinguere tra legittimità come conformità a norme formalmente costituzionali e legittimità come conformità a norme sostanzialmente costituzionali; nello stesso modo l'articolo 136 della Costituzione parla di “illegittimità costituzionale” tout court, anch'esso senza alcuna distinzione»*. In secondo luogo *«l'interpretazione largamente invalsa, secondo cui per legittimità-illegittimità costituzionale deve intendersi soltanto “conformità-disformità a/di norme formalmente costituzionali” presuppone la concezione [...] che la validità-invalidità di un atto (o di un testo) normativo risulti esclusivamente dalla conformità-disformità rispetto a norme poste da fonte gerarchicamente superiore. Il che non è affatto dimostrato ed anzi sembra falso nella unilateralità e pretesa esclusività»*. F. MODUGNO, *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 67.

Infine, secondo altra posizione, in forza del silenzio la legge di delega, per il legislatore non sussiste alcun obbligo cogente relativamente al doppio parere. Qualora invece si faccia riferimento alla seconda ipotesi a cui si accennava in precedenza – che non riconoscere effetto all'art. 14 – si pone la problematica relativa alla ammissibilità per il Governo di aggiungere propri criteri a quelli parlamentari posti, per l'appunto, con la legge di delega: questo orientamento potrebbe far sorgere delle perplessità circa la legittimità della ripartizione delle competenze Parlamento-Esecutivo²⁵⁹.

È possibile individuare una ricostruzione diversa rispetto a quelle finora esposte relativamente alla previsione *ex art.* 14 della legge 400/1998. Deve infatti cambiare il focus: l'attenzione deve essere posta sulla differenza qualitativa tra leggi – e quindi anche leggi di delega – e decreti legislativi. Trattasi infatti di atti qualitativamente diversi, e questo in virtù di tre principali aspetti: *in primis* la funzione legislativa delegata è discrezionale perché vincolata al rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione; *in secundis* la potestà legislativa del Governo è temporanea – mentre quella del Parlamento è permanente; infine – ed insiste in ciò la differenza qualitativa – la competenza attribuita al Governo è una competenza specializzata, esercitabile solo nell'ambito degli oggetti individuati dalla legge di delega, a cui si contrappone la competenza legislativa del Parlamento, che è a carattere generale.

²⁵⁹ F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Milano, 1998, p. 59.

Pertanto, sussistendo una differenza qualitativa tra leggi e decreti legislativi, è evidente che non sussiste una piena fungibilità tra i due atti, non potendo questi ultimi abrogare o derogare norme che disciplinano la legge di delegazione legislativa contenute nella legge di delega ed essendo preclusa tale possibilità anche verso leggi precedenti che disciplinano materie che esulano dall'ambito della delegazione legislativa stessa. Da ciò deriva l'impossibilità di derogare alle norme sulla normazione poste in altre leggi. Quindi il Governo può ottemperare alla prescrizione *ex art. 14* della legge 400/1988, oppure violarla.

Tuttavia, tale vincolo potrebbe essere superato, ma soltanto nell'ipotesi in cui venisse espressamente rimosso dalla singola legge di delega stessa, *ergo* ove la legge di delegazione non lo elimini, il decreto legislativo ne risulta inevitabilmente sottoposto²⁶⁰: è dunque il silenzio della legge di delega in merito che fa diventare cogente il vincolo in via generale dalla legge 400/1988.

Alla luce di quanto ciò esposto, nel caso di deroga espressa – ove il decreto legislativo adottato contenesse una formula nella quale si esplicita che è stato adottato in deroga all'art. 14 della legge 400/1998, senza quindi il passaggio del doppio parere parlamentare – la Corte costituzionale avrebbe il compito di sindacare il decreto legislativo in quanto viziato da eccesso di delega, concretizzandosi nella figura dello straripamento dall'oggetto.

Nell'ipotesi in cui invece il decreto legislativo sia adottato in forza di una deroga implicita – non riconoscendo alla previsione *ex art. 14* alcun effetto – si ricadrebbe

²⁶⁰ Questa è una tesi che evidentemente si allontana da quelle tesi che ritengono che in questo caso si sia invece in presenza di una cosa ad intersezione automatica, richiamate in precedenza.

comunque nella ipotesi precedente, poiché il decreto delegato sarebbe andato oltre il proprio oggetto²⁶¹.

e. I pareri “non parlamentari”, con particolare riferimento ai pareri del Consiglio di Stato e del “sistema delle Conferenze”.

Per completezza espositiva, è il caso di dare conto del fatto che il procedimento di formazione dei decreti legislativi si è arricchito dell'intervento di soggetti esterni al Governo che esprimono pareri sugli schemi degli stessi. Accanto ai pareri espressi dalle commissioni parlamentari, ha assunto notevole rilievo nelle deleghe un ulteriore passaggio endo-procedimentale, rappresentato dall'attività consultiva svolta dal Consiglio di Stato e dal sistema delle conferenze.

Peraltro, di particolare rilievo sono i pareri che il Consiglio di Stato esprime relativamente alle deleghe integrative e correttive adottate dal Governo.

In questo caso l'intervento del Consiglio di Stato ha luogo con il dichiarato fine di «*circoscrivere la portata dell'intervento governativo*»²⁶²: il Consiglio di Stato esprime considerazioni relativamente alle deleghe integrative e correttive, ricordando

²⁶¹ La tesi esposta in quest'ultima parte trova una utilità limitata a fronte del cauto sindacato sulla legislazione delegata che da sempre ha contraddistinto la Corte costituzionale, sebbene siano emerse delle pronunce ove la giurisprudenza costituzionale ha dimostrato di volere compiere un sindacato più rigoroso proprio in tema di eccesso di delega derivante dall'esorbitanza dell'oggetto (Corte cost., sent. n. 292/2000; Corte cost., sent. n. 425/2000; Corte cost., sent. n. 427/2000; Corte cost., sent. n. 503/2000; Corte cost., sent. n. 212/2003; Corte cost., sent. n. 71/2008; Corte cost., sent. n. 112/2008).

²⁶² E FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, p. 128.

Tuttavia la sezione consultiva del Consiglio di Stato ha auspicato affinché il Governo adotti un solo decreto correttivo, in luogo di più decreti correttivi (Consiglio di Stato sez. cons., atti normativi 5 novembre 2007, n. 3838). La Sezione consultiva sottolinea, infatti, che «*una pluralità di correttivi, sebbene tecnicamente e giuridicamente consentita, non giova all'esistenza di certezza del diritto e di stabilità delle norme, che costituisce una legittima aspettativa degli operatori, in una logica di qualità formale e sostanziale della regolazione e di semplificazione normativa e amministrativa*».

al Governo che *«il potere di integrazione e correzione ha una sua specifica finalità e non può essere dilatato fino a divenire, nei fatti, un nuovo autonomo esercizio di potestà al delegato. Tale limitazione è evidente a prescindere da un espressa definizione del potere attribuito nella singola legge di delega»*²⁶³.

Inoltre, il Consiglio di Stato evidenzia che l'attività di integrazione e correzione deve seguire ad una prodromica fase di sperimentazione applicativa del primo decreto, il quale ne rappresenta il presupposto indispensabile: il potere di integrazione e correzione *«è, non solo logicamente, ma anche positivamente ancorato all'attuazione della delega principale»*. Pertanto, il Governo può adottare decreti integrativi e correttivi al fine di *«garantire la qualità formale ed in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionale o comunitarie, nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni»*²⁶⁴.

Il Consiglio di Stato, nell'affrontare le questioni emerse in tema di delegazione legislativa, ha definito la natura del suo intervento, chiarendo che si tratta, oltre di un controllo di legittimità dell'atto, anche un momento di collaborazione con il Governo: il primo si esplica compiendo un controllo sulla legittimità formale e sostanziale delle disposizioni, mentre la collaborazione si realizza nel momento in cui il Consiglio di Stato *«si dà carico che l'atto normativo sia redatto secondo le buone regole del drafting formale (attinente alla chiarezza, la scrittura e il linguaggio delle disposizioni) e sostanziale (riguardante invece la coerenza delle disposizioni stesse*

²⁶³ Consiglio di Stato, Adunanza Generale 6 giugno 2007, n. 1750 (parere reso sul primo decreto correttivo al cd. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture, il d.lgs. n. 163 del 2006).

²⁶⁴ Consiglio di Stato, Adunanza Generale 6 giugno 2007, n. 1750, punto 3.2.

con il complesso dell'ordinamento), oppure quando formula osservazioni sul merito delle soluzioni normative preposte»²⁶⁵.

Altro elemento, ormai divenuto una costante nelle leggi delega, è la previsione dell'intervento nella forma del parere o dell'intesa sugli schemi di decreti legislativi del cosiddetto sistema delle Conferenze, costituito – com'è noto – dalla Conferenza Stato-Regioni, dalla Conferenza Stato-Città-Autonomie locali e dalla Conferenza unificata, così come previsto dall'articolo 14, comma 14, della legge n. 265 del 2005 – secondo le modalità ex art. 20, l. n. 59 del 1997.

È assai rilevante il coinvolgimento del sistema delle conferenze nel procedimento legislativo delegato contraddistinto da deleghe, per l'appunto, che incidono sugli interessi di Regioni e degli Enti locali.

Ora, a prescindere da quanto previsto dalle singole leggi di delegazione, la disciplina relativa all'attività consultiva delle conferenze è contenuta nel decreto legislativo n. 281 del 1997 e nella richiamata legge n. 59 del 1997: in particolare, il decreto legislativo si occupa di disciplinare l'attività delle conferenze, istituisce la Conferenza unificata e prevede due forme di partecipazione, ossia i pareri obbligatori e le intese.

In particolare, l'art. 20, comma 5, della l. n. 59/1997 – come modificato dall'art. 1, legge n. 229 del 2003 – prevede la consultazione obbligatoria della Conferenza unificata sugli schemi di atti attraverso i quali vengono adottati decreti legislativi di riassetto di codice di settore.

²⁶⁵ D. NOCILLA, *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, p. 1496.

Ciò che emerge da quanto descritto è la prescindibilità tanto dei pareri, quanto delle intese. Sebbene tale attività consultiva costituisca un passaggio obbligatorio nel procedimento delegato, pareri e intese possono essere superati attraverso una decisione unilaterale del Governo, qualora il decorso del tempo legittimi quest'ultimo ad adottare l'atto.

A sostegno di ciò, sta la previsione della clausola liberatoria disposta dal decreto legislativo n. 281 del 1997, che si pone in linea con le previsioni contenute nelle leggi delega: *«decorso il termine previsto per l'adozione del parere, il Governo può comunque adottare l'atto»*, sancendo così un depotenziamento del parere stesso.

Nell'ipotesi in cui la legge delega preveda una intesa ed entro i termini di trenta giorni non sia raggiunta, il Governo può adottare l'atto, ma deve in questo caso adeguatamente motivarlo. Si osserva come sotto questo profilo l'intesa sia la forma di collaborazione più forte²⁶⁶, prevedendo una garanzia maggiore per la Conferenza: *«questo meccanismo “anti-stallo” è importante perché impone al Governo l'obbligo giuridico di motivare la mancata intesa, ma nei fatti contribuisce a rendere non necessaria la concertazione sul contenuto dell'atto»*²⁶⁷.

2. I Comitati per la legislazione: uno strumento per una maggiore centralità del Parlamento?

²⁶⁶ A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, p. 192.

²⁶⁷ E FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, p. 1

Ai fini di una maggiore completezza, è opportuno considerare anche il ruolo del Comitato per la legislazione – *rectius*, oggi, dei Comitati per la legislazione.

Il Comitato per la legislazione è un organo istituito nel 1997 dalla Camera dei Deputati, attraverso l'introduzione dell'art. 16-*bis* Reg. Camera. Soltanto più tardi, più precisamente il 27 luglio 2022, anche il Senato ha introdotto la figura del Comitato per la legislazione con la riforma del Reg. Senato – art. 20-*bis*²⁶⁸.

Ad oggi – come si avrà modo di precisare – i due organi omologhi sono eguali nella denominazione, ma diversi nella sostanza delle attribuzioni.

Da puntualizzare che il numero di componenti del Comitato per la legislazione alla Camera è dieci, mentre otto al Senato; inoltre, ulteriore differenza riguarda la durata del mandato del Presidente del Comitato: sei mesi alla Camera²⁶⁹, un anno al Senato.

Le nuove necessità riconducibili all'attuazione del PNRR hanno poi chiamato il neonato Comitato per la legislazione al Senato a sfide molto impegnative.

Entrambi i Comitati sfuggono al principio di proporzionalità relativamente alla loro struttura: sia per il fatto di non essere per definizione commissioni parlamentari, sia per l'esplicita previsione di garanzia della composizione paritaria, essi presentano una struttura *bipartisan*²⁷⁰, ossia un approccio che assicuri, tanto alla maggioranza quanto all'opposizione, un numero eguale di componenti costitutivi di un organo che, pur

²⁶⁸ L'inserimento del nuovo soggetto arricchisce la rete degli organi preposti alla buona scrittura delle leggi, già formata dal Comitato per la legislazione alla Camera, per l'appunto, e dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²⁶⁹ La durata del turno di presidenza è stata prolungata da 6 a 10 mesi nella riunione della Giunta per il regolamento svoltasi il 16 ottobre 2001, all'inizio della XIV legislatura. La deliberazione della Giunta, assunta «in via sperimentale», non è stata mai tradotta in una modifica regolamentare, pur essendosi ormai ampiamente consolidata.

²⁷⁰ N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 158.

essendo necessariamente politico, può rappresentare un luogo di naturale confronto istituzionale.

Il Comitato per la legislazione – tanto alla Camera, con un’esperienza pluridecennale, tanto al Senato – esercita un ruolo paragonabile a quello delle commissioni «filtro»²⁷¹, esprimendo pareri su progetti di legge esaminati dalle commissioni competenti per materia. Tali pareri sono specificamente destinati alla valutazione sulla qualità della legislazione, in ossequio ai criteri di «*omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché di efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vivente*»²⁷².

L’obiettivo perseguito con l’istituzione del Comitato per la legislazione al Senato è quello di eliminare una delle asimmetrie tra le due Camere²⁷³.

Alla luce della sua esperienza pluriennale, il Comitato per la legislazione alla Camera ha svolto un ruolo sempre più importante per il regolare funzionamento della procedura legislativa²⁷⁴, «*contribuendo in modo decisivo anche al fenomeno della “parlamentarizzazione” delle disposizioni adottate in tempo di crisi pandemica*»²⁷⁵.

Rilevante ai fini dell’efficacia di tale azione è stata la composizione paritetica –

²⁷¹ N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 261.

²⁷² Art. 16-bis, c. 4, Reg. Camera; art. 20-bis, c. 5, Reg. Senato.

²⁷³ A. PALANZA, *Il principio di autoorganizzazione delle Camere*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Napoli, 2020, p. 207 e ss.

²⁷⁴ V. DI PORTO, *La Circolare nella giurisprudenza del comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in Osservatorio sulle fonti, fasc.1, 2022, p. 350 e ss.

²⁷⁵ E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell’onere della prova*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Il Parlamento nell’emergenza pandemica*, Quaderno 2020, Napoli, 2020, p. 59 e ss.

richiamata in precedenza – interna nel rapporto maggioranza-opposizione, uno strumento «*che ne fa un organo veramente unico all'interno del Parlamento*»²⁷⁶.

Un aspetto significativo, inoltre, concerne la funzione assolta nel corso degli anni dal Comitato alla Camera: esso ha infatti compiuto un'attività rimarchevole volta a contrastare la «*propensione del Governo ad utilizzare in misura crescente gli strumenti della delega o della decretazione d'urgenza, o anche ad introdurre categorie del tutto atipiche di atti normativi, in luogo della canonica legge approvata dal Parlamento*»²⁷⁷. A fronte di tale esperienza e, contemporaneamente, per migliorare la qualità della legislazione, è emersa – e poi concretizzata – l'intenzione di istituire l'omologo Comitato anche al Senato, fornendo ad entrambi i rami del Parlamento filtri necessari per adempiere al compito.

Tuttavia, alla luce della disciplina del Regolamento alla Camera – artt. 16-*bis*, 96-*bis* e 96-*ter* – e del Regolamento al Senato – art. 20-*bis* –, emergono delle differenze: la prima riguarda il numero dei senatori che, alla luce della nuova disciplina, dovrà esaminare ed esprimere pareri su tutti i disegni di legge discussi in Assemblea o in commissione deliberante. Di contro, alla Camera, ai fini del coinvolgimento del Comitato, è previsto il requisito del raggiungimento di un *quorum* nella commissione competente²⁷⁸.

²⁷⁶ G. RIZZONI, *Come valutate la resa del Comitato per la legislazione e, più in generale, dei rimedi introdotti in sede endoparlamentare, per ottenere il rispetto di alcuni standards di buona legislazione?*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, p. 235.

²⁷⁷ N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, n. 3, 2017, p. 9.

Inoltre, alcuni autori hanno definito tale fenomeno come «fuga dalla legge» (R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Genova, 2011, p. 13).

²⁷⁸ Art. 16-*bis*, c. 4, Reg. Camera: «Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei

Altro elemento di distonia è il mancato coinvolgimento obbligatorio del Comitato al Senato relativamente all'esame delle leggi delega o di delegificazione che, per converso, esiste alla Camera e consente di potenziare il coinvolgimento del Parlamento nel proprio ruolo di co-legislatore.

Un'ulteriore differenza concerne la funzione relativa alla valutazione di impatto: al Senato, all'analisi sulla qualità della legge, si aggiunge una funzione non prevista dall'omologo organo alla Camera²⁷⁹.

Sotto altro profilo deve essere considerato un altro elemento di tensione, nell'ipotesi in cui gli orientamenti su medesimi atti espressi dai due Comitati fossero diversi, se non addirittura contrastanti: in tal caso emergerebbe il rischio di un ennesimo motivo di distonia tra i due rami del Parlamento. Per evitare il verificarsi di tali situazioni – tra l'altro in antitesi con la *ratio* originaria degli istituti – in dottrina sono state

testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. [...]».

²⁷⁹ L'art. 20-bis, c. 5, Reg. Senato prevede la valutazione di impatto tra le funzioni verosimilmente obbligatorie del Comitato per la legislazione del Senato. L'Ufficio Valutazione Impatto istituito presso il Senato nel 2016 definisce la valutazione delle politiche pubbliche come «uno strumento che, senza sostituirsi alla decisione politica all'interno del circuito democratico, consente al legislatore di adottare decisioni informate e consapevoli. L'obiettivo non è influenzare il decisore politico, quanto piuttosto renderlo edotto delle conseguenze delle proprie scelte, promuovendo la conoscenza e la trasparenza di informazioni fondamentali per il processo decisionale» (si rinvia a *Cos'è l'UVI* su www.senato.it).

La valutazione delle politiche pubbliche rappresenta un profilo non trascurabile della funzione di controllo dei parlamenti, ma l'Ufficio Valutazione Impatto, costituito come un organo tecnico, imparziale e presieduto dal Presidente del Senato, risulta sostanzialmente inattivo (V. DI PORTO, *Accade in Parlamento*, in G. MAZZANTINI, L. TAFANI (a cura di), *Osservatorio AIR. L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2020*, Napoli, 2021, p. 127). Era stato istituito con lo scopo di rendere edotto il decisore politico sugli effetti delle proprie azioni legislative, quale organo di bilanciamento tra l'esigenza primaria di «assoluta neutralità, da un lato, e rigore analitico, dall'altro» (R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2018, p. 401). Tuttavia la sua attività non risulta collegata sul piano procedurale ai procedimenti decisionali, in quanto, essendo stato istituito con Decreto del Presidente del Senato – pertanto senza essere previsto nel Regolamento del Senato – ad esso non è permessa alcuna connessione sistemica con i procedimenti decisionali. «Se a ciò si aggiungono una serie di problematiche, quali taluni limiti di risorse, di tempo e una generale scarsa attrattiva della componente politica per la materia legata alla valutazione d'impatto, i seguiti procedurali si rivelano alquanto limitati» (E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 220).

elaborate delle possibili soluzioni: è stata avanzata l'idea della creazione di una Commissione parlamentare per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche, conseguente, evidentemente, alla rimozione del Comitato per la legislazione e del quale ne assorba i compiti²⁸⁰; oppure l'istituzione di un unico Comitato per la legislazione bicamerale²⁸¹.

Pertanto, il confronto e le riflessioni aventi ad oggetto le differenze – appena citate – tra entrambe le Camere è indispensabile per giungere ad un risultato il più possibile conforme e che consenta di ottemperare al bisogno primario di uniformità.

Come affermato in precedenza, le valutazioni espresse dal Comitato hanno ad oggetto la qualità complessiva dei progetti di legge. I pareri emanati possano contenere osservazioni, condizioni e raccomandazioni: mentre le osservazioni²⁸² e le condizioni²⁸³ si riferiscono all'efficacia del testo per la semplificazione e al riordino della legislazione vigente, la chiarezza delle formule utilizzate, l'omogeneità e i limiti di contenuto – quest'ultimo profilo riguarda soltanto i decreti-legge – le raccomandazioni invece afferiscono al corretto utilizzo degli strumenti legislativi.

²⁸⁰ V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 398

²⁸¹ G. RIVISECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in A. MANZELLA e F. BASSANINI (a cura di) *ASTRID, Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, p. 62.

²⁸² Le osservazioni sono, in sostanza, «inviti a porre rimedio ad eventuali incongruenze» (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 329).

²⁸³ Per quanto riguarda in modo specifico il Comitato per la legislazione al Senato, le condizioni possono essere definite quali «modifiche puntuali da introdurre nel testo» (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 330). Esse esercitano una forza all'interno del procedimento in grado di andare oltre la mera consultazione. Ciò trova conferma nell'art. 20-bis, c. 6, se la Commissione di merito si trova in sede deliberante, le condizioni contenute nel parere costringono la Commissione ad un adeguamento del testo di legge. In caso contrario, il testo stesso viene rimesso all'Assemblea. Pertanto, le condizioni del Comitato esprimono una forza vincolante con riferimento alla Commissione che, qualora non si adegui, perde la propria sede deliberante.

Sebbene l'esigenza di lavorare per il miglioramento della qualità della legislazione, l'assetto odierno dei Comitati permette loro di esprimere pareri – come precedentemente evidenziato –, ma tali pareri non sono vincolanti: possono infatti essere disattesi, senza che ciò determini conseguenze né per il Governo né per il Parlamento²⁸⁴.

Tuttavia, si ritiene che i membri dell'organo possano comunque compiere un'attività di *moral susion* nei confronti dei propri colleghi²⁸⁵.

Relativamente poi al Comitato per la legislazione alla Camera, esso ha avuto un ruolo significativo circa la perimetrazione dei Dpcm di contenimento della pandemia da Covid-19: era stato chiarito che questo strumento non poteva essere utilizzato per imporre delle restrizioni generalizzate delle libertà personali cittadini su tutto il territorio nazionale, ma che invece necessitava di un'apposita autorizzazione a livello legislativo²⁸⁶.

²⁸⁴ Per precisazioni sul punto, relativamente al Comitato per la legislazione al Senato, si richiama la nota 16.

²⁸⁵ Il Comitato per la legislazione alla Camera, ad esempio, ha chiesto ed ottenuto la modifica di una norma contenuta nel cosiddetto “Decreto rilancio” («*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*», G.U. n. 128 del 19/05/2020) che avrebbe permesso al Ministro dell'Economia e delle Finanze di modificare le autorizzazioni legislative di spesa con un suo decreto.

Le azioni per assicurare maggiore seguito ai pareri possono essere riassunte nel modo seguente: «*interventi del Presidente e di componenti del Comitato in Assemblea volti a richiamare i contenuti dei pareri; sollecitare la presenza dei rappresentanti del Governo e dei relatori nelle Commissioni di merito sui provvedimenti oggetto dei pareri; trasformare le condizioni e talora le osservazioni contenute nei pareri in emendamenti generalmente sottoscritti dal presidente e dal relatore sul provvedimento; presentare ordini del giorno che pongano all'attenzione dell'Assemblea alcune questioni di particolare rilievo, soprattutto nel procedimento di conversione di decreti-legge; prospettare alcune questioni al Governo, per il tramite del Presidente della Camera*» (V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, SOG Working Papers 45, July 2018, p. 3).

²⁸⁶ In realtà ciò è accaduto realmente, con il cd. «Decreto Natale-bis», recante «*Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid-19*», G.U. n. 313 del 18/12/2020.

Ciononostante, è stato lo stesso Comitato ad evidenziare come le proprie riflessioni e le criticità individuate, sfocianti in pareri, sono stati ignorati assai spesso²⁸⁷.

²⁸⁷ Nel corso della XVIII legislatura il Comitato per la legislazione alla Camera ha esaminato 160 disegni di legge; inoltre, in questa stessa legislatura è possibile evidenziare il rapporto tra osservazioni e condizioni formulate e recepite: per quanto riguarda le osservazioni formulate sono state 527, mentre quelle recepite 120; per quanto riguarda invece le condizioni, sono state formulate 112 e recepite 46. Pertanto, il tasso di recepimento delle osservazioni e delle condizioni da parte del Governo e Parlamento corrisponde al 22,7% nel primo caso e al 41,1% nel secondo, percentuali che, evidentemente, non raggiungono neppure il 50%. Per approfondimenti si rinvia a <https://www.camera.it/temiap/2021/05/12/OCD177-4954.pdf>.

CAPITOLO IV

UN CASE STUDY DI RILIEVO: L'USO DELLA DELEGA LEGISLATIVA NELL'AMBITO DELL'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Sommario: 1. Aspetti definitivi. – 2. La *Governance* del PNRR. – 3. I riflessi del PNRR sulla funzione non legislativa del Parlamento. – 4. Il controllo del Parlamento e ruolo incisivo delle Commissioni parlamentari. – 5. L'attuazione del PNRR attraverso la delega legislativa: uno studio “osservazionale”. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Aspetti definitivi.

La pandemia da Covid-19 ha prodotto conseguenze negative nelle economie di tutti i Paesi dell'Unione Europea, incidendo significativamente anche sull'economia italiana.

Lo strumento principale approntato dall'Unione Europea è quello del *Next Generation EU*, un piano per la ripresa dell'Europa da oltre 750 miliardi di euro, adottato con l'intento di rimediare ai danni economico-sociali causati dalla pandemia per una “ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa”. Proprio in questo contesto si colloca, com'è noto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, denominato “Italia Domani”. Approvato con decisione del Consiglio Ecofin il 13 luglio 2021, è il documento che il Governo ha predisposto per illustrare e concordare con la Commissione Europea come l'Italia intende investire i fondi che arriveranno

nell'ambito del programma *Next Generation Eu*. Il Piano mira a rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolare la transizione ecologica e digitale, favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle diseguaglianze di genere, territoriali e generazionali. Pertanto, il PNRR ha rappresentato, all'atto della sua approvazione, un'opportunità rilevante di sviluppo, investimenti e riforme, volto a consentire da un lato un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo, dall'altro diretto alla rimozione degli ostacoli che nel corso degli ultimi decenni hanno arrestato la crescita italiana.

Il PNRR "Italia Domani" investe 235,12 miliardi di euro (fino al 2026), dei quali: 191,5 miliardi provenienti dal Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF) e di questi, 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto; 13 miliardi provenienti dal Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU); 30,62 miliardi provenienti da Fondi aggiuntivi.

Questo enorme sforzo economico-finanziario è però vincolato e l'erogazione delle risorse prevede un piano di riforme e di investimenti, tra loro complementari. Gli investimenti permettono l'attuazione delle riforme grazie, ad esempio, al rafforzamento delle infrastrutture. Le riforme permettono la realizzazione degli investimenti poiché, nell'ottica del Piano, migliorano il contesto istituzionale.

Ciò, attorno a tre assi strategici: digitalizzazione ed innovazione, transizione ecologica ed inclusione sociale.

Il Piano deve inoltre rispettare il principio del *Do No Significant Harm – DNSH*, ovvero contribuire in modo sostanziale alla tutela dell’ecosistema senza arrecare danno agli obiettivi ambientali.

La struttura del PNRR prevede progetti di investimento raggruppati in 16 componenti (aree tematiche che affrontano sfide specifiche), i quali sono inglobati, a loro volta, in 6 missioni (aree tematiche principali di intervento): digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (missione 1), a cui è destinato il 21% delle risorse; rivoluzione verde e transizione ecologica (missione 2) , a cui è destinato il 30% delle risorse; infrastrutture per una mobilità sostenibile (missione 3), a cui è destinato il 13%; istruzione e ricerca (missione 4), a cui è destinato il 14% delle risorse; inclusione e coesione (missione 5) , a cui è destinato il 13%; salute (missione 6) , a cui è destinato il 9% delle risorse.

Il numero totale delle misure previste è 197, ripartite tra investimenti (134) e riforme (63). Difatti, di concerto ai progetti di investimento, il PNRR contempla tre differenti tipologie di riforme²⁸⁸, condizione indispensabile affinché l’Italia abbia potuto ottenere i finanziamenti europei: le riforme orizzontali o di contesto sono riforme strutturali, a carattere trasversale a tutte le missioni del piano (ad esempio, giustizia e pubblica amministrazione). Le riforme abilitanti sono interventi funzionali all’attuazione del piano, dirette a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati (appalti pubblici, federalismo fiscale, legge in materia di concorrenza, legge sulla

²⁸⁸ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, p. 43 e ss.

corruzione, riduzione tempi pagamento PA). Infine, le riforme settoriali sono riforme riferite a singole missioni o comunque a specifici ambiti di intervento (lavoro, trasporti, politiche sociali e famiglie, istruzione, università e ricerca).

A queste va aggiunta un'ulteriore categoria, ovvero le riforme concorrenti: sebbene non direttamente collegate con l'attuazione del piano, risultano essenziali per promuovere la modernizzazione del Paese (es. riforma fiscale o il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali).

Tutte le misure del Piano (sia gli investimenti che le riforme) sono accompagnate da un calendario di attuazione e un elenco di risultati da realizzare²⁸⁹, condizione per l'erogazione dei fondi. In particolare, a ciascuna riforma e investimento è associata una descrizione delle finalità della misura e degli indicatori che ne riflettono gli obiettivi e costituiscono il parametro per la loro valutazione. Questi indicatori si dividono in due gruppi: *milestone* (o traguardi), che identificano fasi essenziali dell'attuazione, e *target* (o obiettivi) che sono indicatori misurabili.

La necessità di garantire il rispetto dei tempi e dei risultati impone di mettere la cultura della programmazione al centro dei processi della pubblica amministrazione.

2. La Governance del PNRR

Il decreto legge n. 77/2021 (“Decreto semplificazioni”) ha previsto la creazione di una serie di organi, il cui compito consiste – a seconda dei casi – nel fornire linee di

²⁸⁹ Il Piano, infatti, è “cronoprogrammato”: sono previste delle scadenze prefissate ed inderogabili, esigenza che ha indotto a prevedere la possibilità per il Governo – come si vedrà – di esercitare poteri sostitutivi in caso di mancanze dei soggetti attuatori.

indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione del PNRR, nella risoluzione di conflitti istituzionali o politici, nonché nel monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti e nel favorire il superamento di stalli o eventuali criticità. Le amministrazioni centrali - i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri - sono i titolari dell'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Provvedono alla loro attuazione, al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo. Le amministrazioni titolari devono individuare strutture di riferimento specificamente dedicate alle iniziative concernenti il PNRR. Queste agiscono da punto di contatto tra le amministrazioni e il Servizio centrale per il PNRR.

Inoltre, com'è noto, ai fini della concreta attuazione del piano, oltre all'azione del Governo, sono individuati quali soggetti attuatori gli enti territoriali (regioni, province, comuni, città metropolitane): questi ultimi provvedono alla realizzazione degli interventi previsti.

A fronte di ciò e poiché il rispetto dei tempi è una condizione essenziale ai fini della buona riuscita del piano, sono stati previsti dall'art. 12 del decreto-legge n. 77/2021 anche poteri sostitutivi esercitabili da parte del Governo in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni presi dai soggetti attuatori, nonché nell'ipotesi di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte degli stessi. Ciò comporta che, ove tali mancanze mettano a rischio il raggiungimento di obiettivi intermedi o finali del PNRR, il Consiglio dei Ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad*

acta ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare atti o provvedimenti necessari, ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti²⁹⁰.

Per ciò che concerne, in dettaglio, gli organi competenti della governance del PNRR, al vertice si colloca la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri e sottosegretari alla Presidenza del Consiglio competenti per le

²⁹⁰ In dettaglio, l'art. 12 del decreto legge n. 77/2021 sancisce:

«1. In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ((dei progetti,)) anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate.

2. Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 1, e nei casi ivi previsti, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento ((nei riguardi)) di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni, anche in sede di ((Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.))

3. Nel caso in cui l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità di cui al comma 1 sia ascrivibile a un soggetto attuatore diverso dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle città metropolitane, dalle province o dai comuni, all'assegnazione del termine non superiore a trenta giorni e al successivo esercizio del potere sostitutivo con le stesse modalità previste dal secondo periodo del comma 1 provvede direttamente il Ministro competente. Lo stesso Ministro provvede analogamente nel caso in cui la richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi provenga, per qualunque ragione, direttamente da un soggetto attuatore, ivi ((compresi)) le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni.

4. Ove il Ministro competente non adotti i provvedimenti di cui al comma 3 e in tutti i casi in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel PNRR non risultino altrimenti superabili con celerità, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di regia, il Consiglio dei ministri esercita i poteri sostitutivi con le modalità previste dal comma 1.

5. L'amministrazione, l'ente, l'organo, l'ufficio individuati o i commissari ad acta nominati ai sensi dei commi precedenti, ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, provvedono all'adozione dei relativi atti mediante ordinanza motivata, contestualmente comunicata all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento ((della regolazione)) di cui all'articolo 5, in deroga ad ogni disposizione

di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. (omissis)»

materie affrontate in ciascuna seduta. Include i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, della Conferenza delle regioni e delle province autonome, e il Presidente dell'Associazione Nazionale dei comuni italiani e il presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di rispettiva competenza. È l'organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all'attuazione degli interventi del PNRR. Esercita poteri di indirizzo impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Tra le sue competenze rientrano l'elaborazione delle linee di indirizzo per l'attuazione del Piano e il monitoraggio degli interventi posti in essere.

Istituita presso Palazzo Chigi per il supporto e le attività della Cabina di regia per il PNRR e del Tavolo permanente, vi è la Segreteria tecnica, competente dell'elaborazione periodica di rapporti informativi e di porre in essere azioni utili ai fini del superamento delle criticità.

Per quanto riguarda il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, esso è un organo di concentrazione con le parti sociali, con gli enti locali e la società civile.

Altro organo è l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione, istituita presso il dipartimento affari giuridici della Presidenza del Consiglio. Questa unità promuove l'adozione di logiche di sistema nei metodi della regolazione e più attente alle esigenze di lungo periodo. Ha il compito di individuare gli ostacoli alla corretta attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR e di elaborare proposte per superare le disfunzioni rilevate.

Direttamente collegato con la Cabina di regia è il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato a livello di direzione generale. Quest'organo monitora sia l'attuazione delle riforme che gli investimenti del PNRR; esercita compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo, e rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione (ai sensi dell'art. 22 del Regolamento UE 2021/241). È inoltre responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation Eu*-Italia, dei flussi finanziari connessi e della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme degli investimenti del PNRR (ReGis).

Infine, vi è l'Ufficio di *audit* del PNRR, istituito anch'esso presso la Ragioneria Generale dello Stato, come ufficio dirigenziale non generale. Si occupa di verificare la qualità e la completezza dei dati di monitoraggio, oltre a valorizzare e sviluppare iniziative di trasparenza e partecipazione.

3. I riflessi del PNRR sulla funzione non legislativa del Parlamento.

Il PNRR, com'è noto, ha come fonte il Reg. Ue 2021/241, istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza (finanziato dal programma *Next Generation Eu*): il DRR è uno strumento che ha promosso un programma di debito comune, destinato a finanziare le risorse erogate agli Stati, determinando un cambio di paradigma dell'approccio europeo alla politica economica. Le iniziative intraprese dall'Unione hanno avviato questo ambizioso esperimento di solidarietà economica volto, appunto, a sostenere la

ripresa e la resilienza degli Stati membri a partire da quelli economicamente più fragili.

Il PNRR rappresenta un programma di riforme ed investimenti, che è stato affidato ad una articolata geografia di poteri e funzioni, perlopiù riconducibili alla attività di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La crisi pandemica, infatti, ha accentuato ciò che stava già accadendo da diversi anni, ossia ha comportato il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo nei procedimenti deliberativi, a scapito del Parlamento. E ciò anche grazie al ruolo cerniera che il Governo ha con l'Unione Europea, in qualità di principale interlocutore rispetto alle politiche pubbliche.

Pertanto, è necessario interrogarsi se il ridotto tasso di democraticità che ha caratterizzato l'operazione, «prevalentemente governo-centrica per nascita e *governance*»²⁹¹, sia stata recuperata, nel caso di specie, da un effettivo ruolo del Parlamento italiano, concentrando l'attenzione in modo specifico nella fase relativa alla formulazione dei contenuti del PNRR e nelle fasi successive.

Dapprima è opportuno evidenziare che, tra l'altro, il decreto-legge n. 13/2023²⁹², istituisce una “Nuova struttura PNRR” a Palazzo Chigi, ossia una struttura di missione per l'attuazione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio, sotto l'indirizzo del Ministro delegato.

²⁹¹ G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza?*, in *federalismi.it*, 4, 2022, p. 378 ss.

²⁹² D. L. 24 febbraio 2023, n. 13, recante «*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*».

La struttura assorbe le funzioni già esercitate dalla Segreteria tecnica per il supporto alle attività della Cabina di regia – competente dell’elaborazione periodica di rapporti informativi e di porre in essere azioni utili ai fini del superamento delle criticità – e quelle del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale – organo di concentrazione con le parti sociali, con gli enti locali e la società civile.

La struttura esercita anche le funzioni di punto di contatto nazionale per l’attuazione del PNRR, già esercitate dal Servizio centrale, direttamente collegato con la Cabina di regia, per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato.

L’emergenza sanitaria ha inciso sul rapporto del Parlamento con le sue funzioni, sia quella legislativa, sia quelle non legislative, ossia le funzioni di indirizzo e di controllo.

Il processo nazionale di costruzione sia dei contenuti sia della governance del PNRR ha visto come protagonisti il Governo, il Presidente del Consiglio dei ministri e il CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei), che hanno disciplinato la programmazione delle riforme e delle risorse europee attraverso l’adozione di linee guida, del documento contenente il PNRR, di decreti legge e di Dpcm.

Ma allo stesso tempo, fondamentale è stata l’attività conoscitiva svolta dalle Commissioni parlamentari competenti: il loro ruolo è stato decisivo per la formulazione del Piano, formulazione che è avvenuta in costante dialogo col Parlamento, il quale ha esercitato un controllo preventivo volto ad orientare le scelte del Governo, che ha così potuto acquistare e valutare le proposte emerse dalla dialettica parlamentare.

Le Commissioni permanenti e l'Assemblea sono intervenute in tutte le fasi del processo decisionale che ha accompagnato la predisposizione del PNRR: il negoziato a livello europeo sulla strategia e le misure dell'Unione Europea per la risposta alla crisi economica generata dalla pandemia; l'analisi delle linee guida per la redazione del Piano, presentate alla Camera il 15 settembre 2020; l'esame della proposta del PNRR, trasmessa prima dal Governo Conte II e poi dal Governo Draghi²⁹³.

Dal punto di vista dello sviluppo storico possono essere evidenziati i passaggi fondamentali. L'atto con cui ha avuto inizio il processo di elaborazione del Piano è la proposta di linee guida per la redazione del PNRR, approvata dal CIAE nel settembre 2020.

Le linee guida definite dal Comitato interministeriale sono state poi sottoposte all'esame delle Camere che hanno adottato un atto di indirizzo: tale atto di indirizzo invitava il Governo a predisporre il Piano garantendo, sia nella fase progettuale sia in quella attuativa, un ampio coinvolgimento delle Assemblies, del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive.

In questa fase l'attività parlamentare di indirizzo si è conclusa il 13 ottobre 2020 con l'approvazione di due risoluzioni distinte da parte di Camera e Senato.

Queste due risoluzioni hanno fornito degli elementi utili per il Governo per avviare un dialogo informale con la Commissione Europea in vista, appunto, della presentazione del PNRR.

²⁹³ Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione europea, rapporto 2021*, p. 125.

La redazione del PNRR è frutto dell'integrazione delle proposte del Governo Conte e del Governo Draghi, sottoposte all'esame delle Commissioni competenti per materia delle due Camere.

L'attività conoscitiva sulla proposta del PNRR è stata svolta dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato e da altre Commissioni parlamentari competenti e si è conclusa con Relazioni, che sono state acquisite dal Governo. Queste relazioni, prodotte al termine del ciclo di audizioni delle Commissioni competenti – e più precisamente, Relazione della V Commissione della Camera del 30 marzo 2021 e Relazione delle Commissioni riunite V e XIV del Senato del 31 marzo 2021 – sono state, appunto acquisite dal Governo allo scopo di utilizzarle ai fini dell'adattamento del Piano alle istanze del dialogo economico sociale e territoriale. Con queste relazioni veniva presentata una richiesta al Governo: prima della trasmissione formale del documento all'Unione Europea si chiedeva di rendere comunicazioni al Parlamento.

Infatti, la Relazione della V Commissione della Camera ha sottolineato la necessità di assicurare il coinvolgimento del Parlamento, tanto nella fase della predisposizione del PNRR, tanto nella fase successiva all'attuazione del Piano.

In particolare, la relazione della Commissione Bilancio del 30 marzo del 2021 prevedeva una serie di punti che hanno influito sulla versione definitiva del PNRR. In particolare, oltre alla necessità di un ulteriore passaggio parlamentare prima dell'approvazione definitiva del Piano – come anticipato – la relazione prevedeva anche l'esigenza di predisporre delle relazioni periodiche circa lo stato di attuazione

del Piano – strumenti che, tra l'altro, rappresentano il mezzo principale per il monitoraggio. A queste previsioni, se ne aggiunge una terza, ossia la necessità di attuare le riforme principalmente mediante la legge di delega. Com'è noto, tale istituto, che tradizionalmente rappresenta uno strumento di co-responsabilità di Governo e Parlamento nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa, è stato messo in ombra da una tendenza consolidata e di lungo periodo attuata dal Governo: infatti, a prescindere dalla stabilità della maggioranza, gli Esecutivi hanno prediletto l'adozione di decreti legge, provocando ciò una sorta di sconvolgimento, sotto alcuni profili, del procedimento legislativo ordinario e con l'ulteriore conseguenza tutt'altro che trascurabile, che tali decreti legge sono divenuti a tutti gli effetti il surrogato per l'attuazione dell'indirizzo politico dell'Esecutivo²⁹⁴. Pertanto, il ritorno alle grandi leggi di delega era ed è un segnale significativo del Parlamento in riferimento ad un suo maggiore coinvolgimento nella legislazione concernente agli obiettivi e alle riforme del PNRR.

Ulteriore punto previsto dalla relazione della Commissione Bilancio del marzo 2021 era la necessità di acquisire maggiori informazioni rispetto al modello di *governance* del PNRR: l'intento era quello di garantire un efficace coordinamento tra diversi livelli di governo, con particolare attenzione per gli enti locali che, in questa prima fase, erano stati tenuti a margine rispetto alla redazione del Piano.

A quanto descritto sinora deve essere infine aggiunta la necessità di individuare obiettivi qualitativi e quantitativi misurabili: proprio la misurabilità degli obiettivi è

²⁹⁴ Si veda il Rapporto sulla legislazione 2021 (<https://www.camera.it/leg18/397?documenti=1147>); ma anche Rapporto sulla legislazione 2022/2023 (<https://www.camera.it/leg19/397?documenti=1149>).

sintomatica del maggiore coinvolgimento del Parlamento, il quale, per mezzo di tale previsione, chiedeva al Governo un riscontro, fornendogli dei mezzi tali che gli consentissero di svolgere efficacemente il ruolo di monitoraggio.

Il 26 e 27 aprile 2021 il Presidente del Consiglio Draghi ha reso comunicazioni a Camera Senato sul nuovo testo del PNRR, trasmesso poi alle Camere 25 aprile. Il dibattito parlamentare si è concluso con l'approvazione di due risoluzioni²⁹⁵ e, successivamente il 30 aprile il PNRR è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea.

In particolare, la risoluzione della Camera del 27 aprile ha autorizzato il Governo a presentare il PNRR alla Commissione, impegnandolo ad assicurare il coinvolgimento del Parlamento e la leale collaborazione con le Regioni e gli Enti locali – oltre alla trasmissione della documentazione concernente il raggiungimento di *milestone* e *target*²⁹⁶.

Questo tipo di dinamica è riconducibile a quella che è stata definita “polifunzionalità dei procedimenti parlamentari”²⁹⁷ ed è riconducibile al controllo parlamentare, ma in una duplice veste: sia ai procedimenti in grado di attivare la responsabilità del Governo, sia a quelli volti all’acquisizione di elementi conoscitivi di informazione legati in un qualche modo alla funzione di controllo. In questo secondo caso le

²⁹⁵ Risoluzione n. 6/00189 della Camera e n. 6/0188 del Senato.

²⁹⁶ Da puntualizzare che nelle «*Premesse*» la risoluzione della Camera individua i «*capisaldi*» del Piano, ossia destinazione del 40% delle risorse territorializzabili al Mezzogiorno, articolazione del Piano in sei missioni e 16 componenti per interventi complessivi – pari a 191,5 miliardi di euro a valere sul Dispositivo europeo di riprese e resilienza e 30,04 miliardi di euro sul Fondo nazionale complementare –, individuazione delle risorse assegnate a ciascuna missione, individuazione di tre priorità trasversali rispetto alle singole missioni, donne giovani e Sud.

²⁹⁷ N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 4 marzo 2009.

Camere diventano gli interlocutori privilegiati per la definizione delle linee di indirizzo, superando i tradizionali conflitti tra maggioranza e opposizione.

Sta proprio in questa duplice accezione il concetto di “polifunzionalità” o “polivalenza”,²⁹⁸.

Il confronto/dialogo intercorso tra Parlamento e Governo nell’ambito dell’elaborazione del PNRR mette in evidenza le potenzialità della funzione di indirizzo e controllo: questa funzione, infatti, si concretizza vuoi in un controllo volto a mettere in discussione le scelte del Governo, vuoi – ed è proprio questo il profilo di maggiore interesse – in un controllo volto a sensibilizzare su queste scelte in virtù degli indirizzi tracciati dal Parlamento²⁹⁹.

Pertanto, le funzioni di controllo del Parlamento da un lato si esplicano in funzioni di controllo, di verifica dell’operato del Governo; dall’altro lato in funzioni di controllo preventivo, funzione volta ad influenzare le scelte del Governo, che è chiamato così a tenerne conto nella fase di attuazione delle misure previste del PNRR.

E proprio questo secondo profilo della funzione di controllo può portare – se fruttuosamente utilizzata – al miglioramento della qualità dei programmi governativi da un lato; dall’altro consentire, alle proposte governative, di ottenere, proprio in virtù di questa dinamica valorizzante la dimensione dialogica parlamentare, una maggior legittimazione popolare.

²⁹⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 302.

²⁹⁹ P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *federalismi.it*, 3/2019, p. 141.

4. Il controllo del Parlamento e il ruolo delle Commissioni parlamentari.

Il Reg. UE 2021/241 sin dall'inizio aveva previsto la possibilità che gli Stati potessero presentare delle proposte di modifica dei rispettivi piani o, in alternativa, presentare un nuovo piano. A tal proposito, la Commissione europea, nel febbraio 2023, ha aperto una finestra per consentire agli Stati, per l'appunto, di rimodulare o presentare delle proposte di modifica, alla luce del *REPowerEU*³⁰⁰: sotto questo profilo, il Reg. UE 2023/435 ha posto una serie di condizioni che gli Stati avrebbero dovuto rispettare ai fini della procedura di modifica dei piani.

Il Governo Meloni invia le modifiche nell'agosto 2023 sulla base di risoluzioni approvate da Camera e Senato e a seguito di un confronto con le unità di missione dei Ministeri e dei soggetti che partecipano alla Cabina di regia PNRR.

Pertanto, non è stato approvato un nuovo Piano, ma sono state apportate delle modifiche e l'impianto del PNRR originario è rimasto invariato.

Il Parlamento ha avuto un ampio spazio di discussione sia nell'ambito della procedura di approvazione delle modifiche – poiché per approvare le modifiche è stato seguito lo stesso iter percorso ai fini dell'adozione del PNRR –, sia nell'ambito della terza relazione sull'attuazione del PNRR³⁰¹.

³⁰⁰ Il *RepowerEu* è un nuovo programma energetico avviato dall'Unione Europea, entrato in vigore con l'approvazione del Reg. UE 2023/435. Tale programma ha l'obiettivo di consentire agli Stati membri di fronteggiare la crisi causata dalla guerra tra Russia e Ucraina; esso prevede 20 miliardi di euro aggiuntivi messi in campo per l'appunto dall'Unione Europea. Per accedere a tali fondi gli Stati hanno dovuto inserire un nuovo capitolo all'interno dei rispettivi piani nazionali di imprese resilienza: le misure, sia investimenti che riforme, potevano essere nuove o versioni riviste degli interventi già presenti sul piano originario.

³⁰¹ Per consultazione della stessa, si rinvia al sito <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.

Da precisare che il Governo aveva già anticipato la volontà di modificare il PNRR, dapprima indicandone i relativi indirizzi, poi rendendoli definitivi con l'approvazione della decisione del Consiglio dei Ministri nel dicembre 2023. Relativamente all'attuazione del PNRR e al monitoraggio da parte del Parlamento vi è una legislazione piuttosto stratificata: nel dettaglio, si è provveduto in principio attraverso la Legge di bilancio per il 2021³⁰², con cui era previsto la trasmissione alle Camere, da parte del Consiglio dei Ministri, di una relazione annuale da inviare entro 30 giugno di ogni anno dal 2021 al 2027, avente ad oggetto l'utilizzo delle risorse del programma NGEU e sui risultati raggiunti³⁰³.

Il decreto-legge 77/2021 – il cd. decreto Semplificazioni – recependo gli indirizzi parlamentari³⁰⁴, prevede che la relazione sullo stato di attrazione del PNRR venga trasmesso alle Camere dalla Cabina di regia, tramite il Ministro dei rapporti con il Parlamento ogni sei mesi³⁰⁵ – e non più annualmente; inoltre è previsto che anche la Corte dei Conti riferisca almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR³⁰⁶.

È opportuno sottolineare che per garantire una maggiore effettività del controllo parlamentare – in quanto maggiore informazione non implica necessariamente un maggior coinvolgimento – nel 2021³⁰⁷ viene stabilito che il Governo debba fornire alle Commissioni parlamentari competenti una serie di informazioni e, in particolare,

³⁰² Legge n. 178 del 2020, art. 1, comma 1045.

³⁰³ In particolare veniva dato conto di una serie di misure necessarie per accelerare l'attuazione del Piano.

³⁰⁴ Anche in questo caso è evidente come il Governo si adegui alle richieste del Parlamento, sulla base della logica della “polivalenza”.

³⁰⁵ Decreto legge n. 77/2021, art. 2, comma 2, lett. e).

³⁰⁶ Decreto legge n. 77/2021, art. 7, comma 7.

³⁰⁷ Art. 1, commi 2-7, legge n. 108 del 2021 (di conversione del D.L. n. 77/2021).

le informazioni e i documenti necessari per esercitare il controllo e monitoraggio sull'attuazione del PNRR; una serie di atti, informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dei loro compiti; infine, documenti concernenti le materie di specifiche competenze delle singole commissioni.

Successivamente con il decreto-legge n. 152 del 2021³⁰⁸ viene altresì previsto che la relazione contenga anche una nota esplicativa relativa agli obiettivi e alle riforme da attuare nei periodi di riferimento: la Cabina di regia, su richiesta delle Commissioni parlamentari, anche in questo caso, deve fornire le informazioni utili per valutare lo stato di avanzamento, gli interventi e il loro impatto rispetto agli obiettivi.

È evidente, pertanto, il ruolo preponderante delle Commissioni rispetto al monitoraggio sull'attuazione del PNRR: le Commissioni, infatti, possono formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del Piano, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta – anche in forma congiunta – con modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato³⁰⁹. Ciò con l'obiettivo di integrare l'attività svolta dalle rispettive strutture di supporto tecnico, per favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria finalizzata al monitoraggio e al controllo parlamentare e per potenziare le capacità di approfondimento e controllo dei profili tecnici, a supporto delle Commissioni parlamentari competenti.

³⁰⁸ Art. 9-bis, D.L. n. 152/2021.

³⁰⁹ Per ciò che concerne quest'ultimo profilo, la legge n. 196 del 2009 aveva già previsto che per l'esame di documenti di finanzia pubblica (DEF e NADEF) i Presidenti delle Camere potessero adottare delle intese ai fini di promuovere le attività delle Camere, anche in forma congiunta.

Relativamente al profilo del controllo ed al ruolo delle Commissioni parlamentari, la legge europea 2019-2020³¹⁰, in aggiunta ai suddetti strumenti, ha previsto che le Commissioni parlamentari, analizzando le relazioni semestrali, sono chiamate a svolgere ogni opportuna attività comunicativa e verificare il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi, funzionalmente al conseguimento degli obiettivi che consentono lo svincolo delle rate del Piano. Ancora. Le Commissioni parlamentari competenti svolgono altresì audizioni di soggetti responsabili e attuatori di progetti, nonché possono svolgere anche sopralluoghi ove siano in corso di realizzazione dei progetti; infine, dopo l'esame di ogni relazione, possono essere adottate degli atti di indirizzo per il Governo che evidenziano le criticità emerse rispetto al programma di adozione delle riforme e allo stato di avanzamento dei progetti.

Pertanto, rispetto all'attività parlamentare relativa al PNRR, si evidenzia un ampio spazio per le attività di indirizzo parlamentare nella fase di predisposizione del Piano, con un effettivo riscontro: molte delle indicazioni provenienti dal Parlamento sono state poi recepite nella versione definitiva del PNRR.

Una caratteristica delle attività di monitoraggio è quella della prevalenza di un esame centrale demandato per lo più alle Commissioni: come rilevato in precedenza, da un lato le Commissioni permanenti esaminano le parti di loro competenza, dall'altro la Commissione bilancio alla Camera e le Commissioni bilancio e affari europei al Senato sono considerate gli snodi di sintesi. Sia l'attività decentrata in commissione,

³¹⁰ Legge 23 dicembre 2021, n. 238, art. 43.

sia l'attività parlamentare – che è successiva alla presentazione delle relazioni – dimostra la tendenza verso un controllo alquanto puntuale rispetto all'attuazione delle misure.

5. L'attuazione del PNRR attraverso la delega legislativa: uno studio “osservazionale”.

I profili esaminati in precedenza troveranno in questa fase una loro dimensione concreta: infatti, verranno considerati ed esaminati gli interventi previsti dal PNRR oggetto di attuazione e le relative misure normative adottate, limitatamente a quelle che sono – o saranno – realizzate per mezzo della delegazione legislativa.

In modo particolare saranno vagliati gli aspetti concernenti i principi e criteri direttivi delle leggi di delega, l'oggetto, il profilo temporale, nonché la previsione dell'acquisizione di pareri parlamentari – e non – ai fini dell'adozione di decreti legislativi attuativi delle deleghe stesse.

La prima riforma da sottoporre ad analisi è la riforma del processo civile, uno degli obiettivi concordati con l'Unione europea per accedere alle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza³¹¹: il Parlamento ha approvato la legge n. 206 del 2021, legge che prevede una delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, nonché una serie di misure urgenti per la razionalizzazione dei

³¹¹ M1C1-29, Riforma 1.4 del PNRR.

procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie e in materia di esecuzione forzata.

Si tratta di una riforma ambiziosa: il traguardo prefissato, infatti, è quello di velocizzare la risposta alla domanda di giustizia dei cittadini e creare una cornice giudiziaria più favorevole, accelerando i processi.

Con la legge si delega il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto il riassetto formale e sostanziale del processo civile.

Inoltre, la legge prevede che gli schemi dei decreti legislativi adottati in attuazione della legge delega siano trasmessi alle Camere perché su di essi venga espresso il parere delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, entro il termine di sessanta giorni dalla data della ricezione³¹².

I principi e criteri direttivi sono specificati in molteplici commi dell'art. 1³¹³: essi devono essere rispettati sia del decreto legislativo principale, sia dagli eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi successivi. Questi ultimi – precisa la legge³¹⁴ – devono essere adottati entro due anni dall'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato in attuazione della legge delega.

³¹² La legge n. 206/2021 precisa inoltre che decorso il termine di sessanta giorni «[...] i decreti possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine scada nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro venti giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati» (art. 1, c. 2).

³¹³ I principi e criteri direttivi sono precisati all'art. 1, dal comma 4 al comma 18, dal comma 20 al comma 24 e al comma 26.

³¹⁴ Art. 1, c. 3, l. n. 206/2021.

In attuazione di quanto previsto dalla legge delega, il Governo ha trasmesso ai due rami del Parlamento lo schema di decreto legislativo (A.G. 407), sul quale le commissioni competenti hanno formulato un parere favorevole, condizionato all'accoglimento di alcuni rilievi³¹⁵.

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, attuativo della legge n. 206/2021, recante «*Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*» è stato adottato dal Governo ed è entrato in vigore il 18 ottobre 2022 (G.U. n. 243 del 17.10.2022)³¹⁶.

La seconda riforma da sottoporre ad esame è quella del processo penale³¹⁷: essa è diretta a ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti penali per rispettare gli impegni assunti dall'Italia in relazione al PNRR, ossia la riduzione entro il 2026 del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio. Pertanto, l'obiettivo è quello di accelerare il processo penale anche attraverso una sua deflazione e la sua digitalizzazione. La riforma prevede altresì delle misure rivolte al

³¹⁵ In modo specifico, alla Camera l'A.G. n. 407 è stato assegnato alla Camera alla Commissione II (Giustizia), rendendo parere favorevole con condizioni e alla Commissione V (Bilancio), esprimendo parere favorevole; al Senato è stato assegnato alla 2ª Commissione (Giustizia) e alla 5ª Commissione (Bilancio): in entrambi i casi è stato reso parere favorevole.

³¹⁶ Il Governo ha altresì adottato il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151, recante «*Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*» (G.U. n. 243 del 17.10.2022). Anche in questo caso sono stati acquisiti i pareri delle competenti commissioni permanenti del Senato e della Camera sullo schema di decreto legislativo (A.G. 406): alla Camera, la Commissione II (Giustizia) e la Commissione V (Bilancio), hanno reso entrambe pareri favorevoli; al Senato la 2ª Commissione (Giustizia) e la 5ª Commissione (Bilancio) hanno reso anch'esse pareri favorevoli.

³¹⁷ M1C1-30, Riforma 1.5 del PNRR.

potenziamento delle garanzie difensive e alla tutela della vittima del reato e una innovativa disciplina concerne la ragionevole durata del giudizio di impugnazione. Questo è l'oggetto della legge n. 134/2021 approvata dal Parlamento, attraverso cui si delega il Governo ad agire in questo senso: più precisamente, l'Esecutivo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della succitata legge, uno o più decreti legislativi per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale, nonché *«delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale»*³¹⁸.

Di particolare rilievo le pagine di accompagnamento del testo di legge approvato in seconda lettura dal Senato: emerge, infatti, come il recupero dell'efficienza nell'amministrazione della giustizia sia perseguito *«nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, dei principi del giusto processo e della funzione rieducativa della pena»*; in aggiunta in sede di approvazione parlamentare del disegno di legge delega si evidenzia come gli indirizzi di riforma debbano essere declinati in modo da *«bilanciare le esigenze di velocizzazione del procedimento con*

³¹⁸ Art. 1, c.1, l. n. 134/2021.

quelle di mantenere elevate garanzie difensive»³¹⁹. È evidente, pertanto, che nella prospettiva dal legislatore delegante il richiamo all'efficienza delle procedure assume un peso notevole non soltanto in termini di ragionevole durata del processo, bensì come funzione servente alla indefettibile tutela dei diritti della persona coinvolta nel procedimento giudiziario. La legge prevede che, ai fini dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge delega stessa, gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi alle Camere affinché venga espresso il parere delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro il termine di sessanta giorni dalla data della trasmissione; ove suddetto termine decorra vanamente, i decreti possono essere ad ogni modo emanati. La legge n. 134/2021 stabilisce altresì l'acquisizione del parere della Conferenza unificata per quanto riguarda le disposizioni in materia di giustizia riparativa. Anche in questo caso la legge delega prevede che il Governo possa adottare decreti legislativi integrativi e correttivi successivi entro due anni dall'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato in attuazione della legge delega e nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla stessa: questi ultimi sono specificati dall'art. 1, nei commi dal 5 al 18 e dal 21 al 26³²⁰.

³¹⁹ *Dossier Senato 30 agosto 2021. Delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, A.S. n. 2353, consultabile online su www.senato.it, p. 8.

³²⁰ In questo senso, in effetti, si è tenuto conto dell'esperienza applicativa maturata e, in particolare, «dei contributi provenienti dal mondo accademico, dall'avvocatura e dalla magistratura, che hanno segnalato profili problematici emersi in sede di applicazione della normativa», come riconosce la stessa relazione di accompagnamento (*Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134*, in questa Rivista, 16 gennaio 2024, p. 3).

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso ai due rami del Parlamento lo schema di decreto legislativo (A.G. 414), sul quale le commissioni competenti hanno formulato un parere favorevole³²¹ ed ha acquisito il parere – anch'esso favorevole – della Conferenza unificata³²².

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, attuativo della legge n. 134/2021, recante «*Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*» è stato adottato dal Governo ed è entrato in vigore il 30 dicembre 2022 (G.U. n. 243 del 17.10.2022).

Ulteriore riforma prevista dal PNRR e oggetto di un decreto legislativo è la nuova normativa per promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabile, «*Biometano nei trasporti*»³²³ e le misure fiscali che incentivino la produzione e/o l'utilizzo dell'idrogeno³²⁴.

In particolare, la riforma ha lo scopo di rafforzare il sostegno al biometano pulito emanando una normativa per ampliare la portata dei progetti connessi al suddetto gas che possono ricevere sostegno, nonché prorogare il periodo di disponibilità delle sovvenzioni. La condizione necessaria è che il biometano sia conforme ai criteri

³²¹ In modo specifico, l'atto del Governo alla Camera, assegnato alla Commissione II (Giustizia) e alla Commissione V (Bilancio), entrambi pareri favorevoli; al Senato è stato assegnato alla 2ª Commissione (Giustizia) e alla 5ª Commissione (Bilancio): in entrambi i casi pareri favorevoli.

³²² Per la lettura del parere della Conferenza unificata si rinvia a

<https://www.camera.it/leg18/682?atto=414&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=2#inizio>.

Inoltre, il 1º settembre 2022, a fronte della richiesta di parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto legislativo per la riforma del processo penale, nel quale sono state suggerite maggiori garanzie per i dati degli indagati, degli imputati e di tutte le altre persone coinvolte nei procedimenti penali.

³²³ M2C2-7, Riforma 1.2 del PNRR.

³²⁴ M2C2-21, Riforma 4 del PNRR.

stabiliti dalla Direttiva UE 2018/2001 sulle energie rinnovabili (direttiva RED II), affinché la misura possa rispettare il principio di «non arrecare un danno significativo» ed i pertinenti requisiti di cui all'allegato VI, nota 8, del Regolamento UE 2021/241.

L'obiettivo è quello di promuovere l'uso del biometano nei trasporti, nell'industria e nel settore residenziale e contemporaneamente definire condizioni e criteri d'uso, nonché un nuovo sistema di incentivi. La riforma inoltre prevede l'obiettivo di sostenere la produzione di idrogeno elettrolitico a partire da fonti di energia rinnovabile, concomitante alla riduzione dei gas serra.

Pertanto, il decreto legislativo in esame, ossia decreto legislativo n. 199/2021 recante *«Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili»*, è per l'appunto attuativo della suddetta Direttiva UE 2018/2001.

Da precisare che la legge delega prodromica e ad esso correlata è la legge 22 aprile 2021, n. 53, recante *«Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020»*³²⁵.

³²⁵ Il decreto legislativo n. 199/2021 si colloca, oltre che nell'ambito delle riforme previste dal PNRR, anche in riferimento alla “fase discendente” dei rapporti con l'Unione Europea, ossia il momento di dare agli obblighi europei compiuta attuazione disponendo l'adeguamento dell'ordinamento nazionale, in ossequio a quello che si è visto essere un preciso obbligo costituzionale. Com'è noto, infatti, lo strumento principale che tradizionalmente ha organizzato questa attività di trasposizione del diritto comunitario era la legge comunitaria annuale.

Però nel corso degli anni non si riusciva a garantire l'approvazione della stessa con cadenza annuale. Pertanto con la legge n. 234 del 2012 si è deciso di suddividere il tradizionale contenuto della legge comunitaria in due distinti disegni di legge annuali: la legge di delegazione europea e la legge europea. Il decreto legislativo n. 199 del 2021 è correlato al primo di questi due strumenti (legge n. 53 del 2021, recante *«Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione*

Ai fini dell'emanazione del decreto legislativo n. 199/2021 è stata raggiunta l'intesa con le Regioni (ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a. della legge 22 aprile 2021, n. 53), in sede di Conferenza unificata, resa nella seduta del 7 ottobre 2021, ed acquisiti i pareri espressi dalle competenti commissioni della Camera e del Senato³²⁶.

Ancora. La legge n. 227/2021, denominata «*Legge quadro sulla disabilità*», reca la delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. Nel dettaglio, l'oggetto è individuato all'art. 1: il Governo deve definire una disciplina per persone con disabilità, avente come nucleo centrale quello di consentire loro il pieno esercizio dei diritti civili e sociali, ivi inclusi i diritti alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi e delle prestazioni. Pertanto, lo scopo della legge è quello di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere in un regime di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dignitoso dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione.

Vengono individuati otto ambiti, all'interno di ciascuno dei quali sono previsti specifici principi e criteri direttivi (art. 2)³²⁷, finalizzati al raggiungimento

europa - *Legge di delegazione europea 2019-2020*»), per l'appunto, contenente deleghe legislative per il recepimento delle direttive e di altri atti normativi dell'Unione Europea.

³²⁶ Pareri sull'A.G. 292: alla Camera, Commissioni riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive): parere favorevole con osservazioni; Commissione XIV (Politiche dell'Unione Europea): parere favorevole con osservazioni; Commissione V (Bilancio): parere favorevole. Al Senato, Commissioni riunite 10^a (Industria, commercio, turismo), 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali): parere favorevole con osservazioni; 5^a Commissione permanente (Bilancio): parere favorevole con osservazioni; 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea): parere favorevole con osservazioni.

³²⁷ I principi e criteri direttivi riguardano: la definizione della condizione di disabilità; l'accertamento della disabilità e la revisione dei suoi processi valutativi di base; la valutazione multidimensionale della disabilità, la realizzazione del progetto personalizzato e di vita indipendente; l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità; l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità; il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone

dell'oggetto di cui all'art. 1. La legge delega prevede, ai fini dell'adozione dei decreti legislativi, una previa intesa in sede di Conferenza unificata³²⁸, nonché l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema, decorso il quale il Governo può comunque procedere. I medesimi schemi dei decreti legislativi sono poi trasmessi alle Camere, perché su di essi sia espresso il parere delle commissioni parlamentari competenti per materia e delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, da rendere entro il termine di quaranta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono essere comunque adottati. La legge, in realtà, disciplina in modo particolarmente dettagliato la procedura di adozione dei decreti legislativi: infatti, prevede che *«il Governo, qualora, a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta nella Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni della difformità dall'intesa. La Conferenza unificata assume le conseguenti determinazioni entro il termine di quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione, decorso il quale i decreti possono essere comunque adottati. Qualora, anche a seguito delle determinazioni della Conferenza unificata di cui al periodo precedente, il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con*

con disabilità istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

³²⁸ In mancanza dell'intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione, che è trasmessa alle Camere, nella quale sono indicati gli specifici motivi per cui l'intesa non è stata raggiunta.

eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari si esprimono entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati»³²⁹.

Anche in questo caso la legge delega prevede che il Governo possa adottare decreti legislativi integrativi e correttivi successivi entro due anni dall'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato in attuazione della legge delega e nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla stessa.

Sulla base della legge n. 227/2021, pertanto, il Governo ha adottato i seguenti decreti legislativi: il decreto legislativo 13 dicembre 2023, n. 222, recante «*Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227*»³³⁰; il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, recante «*Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo*»³³¹; infine, il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, recante «*Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di*

³²⁹ Art. 1, c. 2, l. n. 227/2021.

³³⁰ Nel dettaglio, è stata raggiunta un'intesa in sede di Conferenza unificata nella riunione del 7 giugno 2023; è stato acquisito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza di Sezione del 25 luglio 2023; infine, sull'A.G. n. 69, sono stati acquisiti i pareri delle competenti commissioni (favorevoli con osservazioni), espressi alla Camera da parte della V Commissione (Bilancio), nonché dalla XII Commissione (Affari sociali); al Senato dalla 5ª Commissione (Programmazione economica, Bilancio) e dalle Commissioni riunite 1ª (Affari costituzionali) e 10ª (Affari sociali, Lavoro pubblico e privato, Previdenza sociale).

³³¹ Nello specifico, è intervenuta un'intesa in sede di Conferenza unificata; è stato acquisito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 21 novembre 2023; sull'A.G. n. 101 sono stati successivamente acquisiti i pareri delle competenti commissioni (favorevoli con osservazioni), resi rispettivamente al Senato da parte della 10ª Commissione (Affari Sociali, Sanità, Lavoro pubblico e privato, Previdenza Sociale) e dalla 5ª Commissione (Bilancio); alla Camera dalla V Commissione (Bilancio) e dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XII (Affari sociali).

accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato»³³².

Quest'ultimo decreto, in modo particolare, assume una grande importanza non soltanto per le persone con disabilità, ma anche per tutti coloro che si relazionano in modo stabile con loro: questa riforma, se correttamente e concretamente attuata, avrà un impatto notevole sulla vita delle persone con disabilità e dei loro familiari, garantendo a ciascuno necessari sostegni che possano contribuire al miglioramento della qualità di vita e favorire condizioni di pari opportunità con gli altri cittadini.

Proseguendo con l'analisi delle misure previste dal PNRR attuate per mezzo dell'istituto della delegazione legislativa, è da considerare la riforma del Codice dei contratti pubblici. La legge del 21 giugno 2022, n. 78, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi relativi alla disciplina dei contratti pubblici. Lo scopo è quello di adeguare la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici, al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. La ragion d'essere di tale evoluzione è sicuramente

³³² In dettaglio, è stata acquisita l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata nella seduta dell'11 gennaio 2024; è stato acquisito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 30 gennaio 2024; è stato inoltre acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, espresso in data 22 febbraio 2024; infine, sull'A.G. n. 122, sono stati acquisiti i pareri delle commissioni competenti per materia e per i profili finanziari (favorevoli con osservazioni), resi dalla Commissione V (Bilancio) e della Commissione XII (Affari Sociali) della Camera; al Senato i pareri sono stati resi dalla 5^a Commissione (Programmazione economica e Bilancio), dalla 10^a Commissione (Affari Sociali, Sanità, Lavoro pubblico e privato, Previdenza Sociale).

l'influenza del diritto dell'Unione Europea sul diritto interno: infatti il settore dei contratti pubblici è di estremo rilievo per l'economia dell'Unione, settore divenuto così rilevante al punto che, oggi, il diritto dei contratti pubblici può essere considerato come un diritto speciale di prevalente origine europea³³³.

La delega legislativa è conferita sulla base di una serie di principi e criteri direttivi particolarmente precisi, individuati all'art. 1, c. 2.

Come nei casi precedenti, anche in questo caso la legge delega l'adozione di decreti legislativi correttivi o integrativi entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega stessa, in ossequio alla medesima procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi individuati per il decreto principale.

Per ciò che concerne l'acquisizione dei pareri parlamentari, anche qui la procedura è particolarmente dettagliata: è previsto, infatti, che gli schemi di decreto siano trasmessi alle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Qualora il parere delle commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi recati dalla delega, il Governo, ove non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modifiche, corredate dei necessari elementi

³³³ I. TURTURO, *Tra "vecchio" e "nuovo" codice dei contratti pubblici: analisi dei principali istituti pro-concorrenziali e dei limiti alla libera concorrenza nel rispetto delle pari opportunità di genere e generazionali negli appalti PNRR*, in *il diritto amministrativo*.it, n. 10, 2024.

integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni parlamentari competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato³³⁴.

La legge in questione prevede, infine, la «clausola di invarianza finanziaria», in base alla quale i decreti legislativi dovranno essere adottati senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica³³⁵.

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso ai due rami del Parlamento lo schema di decreto legislativo (A.G. 19), sul quale le commissioni competenti di Camera e Senato hanno formulato parere favorevole con osservazioni³³⁶.

Pertanto, in forza della legge n. 78/2021 è stato adottato il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*» (G.U. 31.03.2023, n. 77).

Altra riforma da considerare è quella relativa agli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS)³³⁷. Essa ha l'obiettivo di rafforzare il rapporto tra ricerca, innovazione e cure sanitarie, attraverso la revisione e l'aggiornamento dell'assetto regolamentare e del regime giuridico degli Istituti di Ricovero e Cura a

³³⁴ Art. 1, c. 4, l. n. 78/2022.

³³⁵ Art. 1, c. 5, l. n. 78/2022.

³³⁶ In dettaglio, l'A.G. 19 è stato assegnato alla 5^a Commissione (Bilancio), alla 8^a Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e alla 4^a Commissione (Politiche dell'Unione europea) del Senato: pareri favorevoli con osservazioni; alla Camera invece è stato assegnato alla V Commissione (Bilancio e Tesoro), parere favorevole con osservazioni; alla VIII Commissione (Ambiente), parere favorevole con condizioni; alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione Europea), parere favorevole con osservazioni.

³³⁷ M6C2-1, Riforma 1 del PNRR.

Carattere Scientifico. L'attuazione della riforma passa attraverso la pubblicazione di un decreto legislativo che deve attenersi ai principi e criteri direttivi³³⁸ definiti nella legge delega 3 agosto 2022, n. 129.

Inoltre, la legge delega prevede che i decreti legislativi attuativi della stessa siano adottati previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; stabilisce che sugli schemi dei decreti legislativi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza dei pareri.

Anche in questo caso è prevista la possibilità per il Governo di adottare – entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo principale e nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi individuati dalla legge delega prodromica – disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica³³⁹.

Nel rispetto del termine dei sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega, è stato pubblicato il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 200, recante «*Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico*»³⁴⁰.

³³⁸ Art. 1, c. 1, l. n. 129/2022.

³³⁹ Anche in questo caso è prevista una «clausola di invarianza finanziaria» (art. 1, c. 5, l. n. 129/2022)

³⁴⁰ Nello specifico, l'A.G. 4 è stato assegnato alla Camera alla Commissione XII (Affari sociali) e Commissione V (Bilancio e tesoro): la prima ha espresso con parere favorevole con condizioni e osservazioni, mentre la seconda ha espresso parere favorevole con osservazione. Al Senato è stato assegnato alla 5ª (Bilancio), rendendo parere favorevole con osservazioni, e alla 10ª Commissione (Affari Sociali, Sanità, Lavoro pubblico e privato, Previdenza Sociale), rendendo anch'essa parere favorevole con osservazioni.

Ancora. Da considerare vi è la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021: obiettivo della riforma è la tutela e la promozione della concorrenza al fine di favorire l'efficienza e la crescita economica, per proteggere gli interessi dei consumatori e per creare una maggiore giustizia sociale aumentando le possibilità di accesso al mercato. Tra l'altro, com'è noto, in questa legge trovano cittadinanza dei temi politici particolarmente problematici, protagonisti di una grande eco sociale, quale, ad esempio, la questione delle concessioni demaniali balneari³⁴¹.

In questo senso si colloca la suddetta legge, ossia la legge 5 agosto 2022, n. 118. Essa reca diverse deleghe al Governo. In dettaglio, l'art. 2 prevede la delega «*per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici*»: il Governo deve adottare il relativo decreto legislativo, entro undici mesi dall'entrata in vigore della legge n.118/2022, sentito il parere della Conferenza unificata e nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2.

L'art. 8 che reca la delega al Governo «*in materia di servizi pubblici locali*» al fine di adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n.118/2022, uno o più decreti legislativi, previa intesa in sede di Conferenza unificata e acquisito altresì il parere delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari – che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato – e nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2.

³⁴¹ M. MATASSA, *La disciplina delle concessioni balneari e l'evaporazione del diritto liquido*, in *federalismi.it*, n. 10, 2023.

L'art. 26, comma 1, invece, prevede la delega *«per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione di sostegno alla concorrenza e per la semplificazione in materia di fonti energetiche rinnovabili»*: il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, oltre che secondo principi di ragionevolezza e proporzionalità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi di cui al comma 2. Ai fini dell'adozione di tali decreti legislativi – come previsto dalla procedura di cui al comma 3 – devono essere adottati entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n.118/2022, previa acquisizione del parere e, per i profili di competenza regionale, dell'intesa della Conferenza unificata, del parere del Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari³⁴². Inoltre, il comma 8, prevede che *«entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della procedura di cui al comma 3 e dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2»*.

Inoltre lo stesso art. 26, al comma 4, reca un'ulteriore delega: il Governo è delegato, altresì, ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 118/2022, uno o più decreti legislativi *«in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche ai fini dell'adeguamento della normativa vigente al diritto dell'Unione europea, della razionalizzazione, del riordino e della semplificazione della medesima normativa»*, nel rispetto dei principi di cui al comma 5 e, – secondo la procedura

³⁴² Le commissioni parlamentari si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

prevista dal comma 7 – previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato e dei pareri da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari – che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Inoltre, il comma 9 prevede la facoltà del Governo di adottare, *«entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 4, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 5 e della procedura di cui al comma 7»*.

L'art. 27 prevede la delega *«in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche»*: il Governo, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della più volte citata legge n. 118/2022, adotta uno o più decreti legislativi, in ossequio dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata e del parere Consiglio di Stato e espressione dei pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. È prevista anche in questo caso, la facoltà del Governo di adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

Infine, l'art. 30 recante la delega *«per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e per la semplificazione e il riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato»*, prevede che il Governo adotti, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 118/2022, uno o più decreti legislativi per

l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1.

Alla luce delle deleghe elencate, sono stati adottati i seguenti decreti legislativi: il decreto legislativo 12 ottobre 2022, n. 157, recante *«Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e semplificazione e riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato»*; il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante *«Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica»*; il decreto legislativo 26 luglio 2023, n. 106, recante *«Attuazione della delega di cui all'articolo 2 della legge 5 agosto 2022, n. 118, per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici»*; il decreto legislativo 12 luglio 2024, n. 103, recante *«Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118»*³⁴³.

Infine, dopo venticinque anni di attesa³⁴⁴, ha visto la luce la riforma sull'assistenza alle persone anziane non autosufficienti³⁴⁵.

³⁴³ Nello specifico, sull'A.G. 150 (schema di decreto legislativo recante *«Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118»*), alla Camera la Commissione X (Attività produttive) ha espresso parere favorevole con condizioni e osservazioni, e la Commissione V (Bilancio e tesoro) parere favorevole; al Senato la 5ª Commissione (Bilancio) ha espresso parere favorevole condizionato, mentre la 9ª Commissione (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) parere favorevole condizionato.

³⁴⁴ C. GORI, *Riforma dell'assistenza agli anziani: approvata e rinviata*, in lavoce.it, 2024.

³⁴⁵ M5C2-3, Riforma 2 del PNRR.

Ciò che si persegue con tale riforma è l'introduzione di misure specifiche per prevenire la fragilità delle persone anziane, favorendo la loro salute e promuovendo un «invecchiamento attivo». Un aspetto chiave, tra l'altro, è la promozione di strumenti di sanità preventiva e telemedicina presso il domicilio degli anziani, contribuendo così a monitorare e gestire la loro salute in modo tempestivo. Inoltre, di particolare rilevanza è l'individuazione di misure specifiche volte a contrastare l'isolamento e la deprivazione relazionale e affettiva degli anziani.

La legge 23 marzo 2023, n. 33, reca tre deleghe: la prima (art. 3) concerne la delega al Governo *«in materia di invecchiamento attivo, promozione dell'inclusione sociale e prevenzione della fragilità»*; la seconda (art. 4) riguarda la delega al Governo *«in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti»*; la terza (art. 5) delega il Governo *«in materia di politiche per la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti»*. In tutti e tre i casi è indicato il 31 gennaio 2024 come termine entro il quale adottare uno o più decreti legislativi attuative delle rispettive deleghe, nel rispetto dei relativi principi e criteri direttivi, specificati al secondo comma dei suddetti tre articoli.

L'art. 6 della legge n. 33/2023 chiarisce il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi, prevedendo la previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'acquisizione dei pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione; inoltre, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi attuativi, nel

rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura prevista dalla legge delega, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi. In attuazione delle suddette deleghe, il Governo ha adottato il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, recante «*Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*», il cui schema di decreto (A.G. 121) ha ricevuto il parere favorevole – rispettivamente con osservazioni e con condizioni e osservazione – della XII Commissione (Affari sociali) e della V Commissione (Bilancio e tesoro) della Camera, ed il parere favorevole con osservazioni della 5^a Commissione (Bilancio) e della 10^a Commissione (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato.

Sebbene l'obiettivo perseguito dalla legge delega fosse quello di realizzare un progetto di effettivo e completo cambiamento, il decreto attuativo, di contro, ha dato una prosecuzione meramente limitata alle indicazioni della delega e anzi, ha nettamente ridotto lo sforzo di trasformazione: a testimonianza del mutamento mancato, le numerose critiche ricevute da commissioni parlamentari³⁴⁶ e Regioni ed altri soggetti che, ad ogni modo, non hanno avuto influenza sulla versione finale del decreto legislativo attuativo della riforma.

³⁴⁶ Per approfondimenti, si rinvia a

<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2024/03/05/leg.19.bol0263.data20240305.com12.pdf>.

6. Considerazioni conclusive.

La ricerca ha evidenziato come l'incremento della legislazione delegata costituisca una delle più rilevanti tendenze – per quanto a fasi alterne – nella produzione normativa italiana degli ultimi decenni; come si è cercato di argomentare, una tendenza resa possibile dall'intrinseca duttilità dell'istituto.

Ripercorrendo la storia dell'istituto, si è sottolineato come – a fronte del silenzio della norma costituzionale – nella prassi si è affermata la tendenza di prevedere dei limiti ulteriori rispetto a quelli posti dall'art. 76 Cost.: si tratta di limiti di tipo procedimentale, ai quale il Governo è tenuto a confermarsi in sede di predisposizione del decreto legislativo attuativo della legge delega, quest'ultima considerata norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale a seguito della nota sentenza n. 3 del 1957 della Corte costituzionale. Suddetti limiti ulteriori comportano il coinvolgimento di soggetti chiamati ad esprimere il loro parere – obbligatorio ma mai vincolante – sullo schema di decreto legislativo: si tratta di soggetti quali il Consiglio di Stato, le Conferenze Stato-autonomie territoriali, forze sociali e, tra tutti, le commissioni parlamentari.

Peculiari sono gli effetti dei pareri da parte delle commissioni parlamentari nel rapporto dialogico tra Parlamento e Governo. Si susseguono, infatti, due fasi, in ognuna delle quali il soggetto dominante è diverso: nella fase relativa all'approvazione della legge delega la decisione finale spetta al Parlamento, mentre nella fase concernente l'adozione del decreto delegato, a conclusione di un percorso anche particolarmente lungo nel quale le stesse commissioni parlamentari sono

chiamate ad esprimersi – con pareri obbligatori ma non vincolanti – la decisione definitiva spetta al Governo³⁴⁷.

È ormai prassi consolidata che la legge delega preveda, oltre alla delega principale, una delega accessoria, in forza della quale il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi integrativi e correttivi: in questi casi, alle due fasi precedentemente considerate, se ne aggiunge una terza che prevede, per l'appunto, l'adozione di decreti che integrino e/o prevedano la correzione della disciplina introdotta con l'atto di Governo precedente, imponendo il rispetto della medesima procedura di adozione del decreto legislativo principale, inclusa la fase del parere parlamentare. Nel lavoro si è sottolineato il rilievo di tali aspetti.

Certo è che il coinvolgimento nel procedimento di formazione dei decreti legislativi dei soggetti considerati, con particolare riferimento alle commissioni parlamentari, consente di produrre una *«normazione negoziata»*, ove *«la legge pur mantenendo formalmente il carattere di atto unilaterale (né potrebbe essere altrimenti) risulta tuttavia influenzata ed anche determinata (in più o meno ampia misura) nei contenuti da preve negoziazioni di intese tra gli organi di indirizzo politico legislativo dello Stato-apparato (Parlamento e Governo in sede di progettazione legislativa) e soggetti di autonomia e formazioni sociali dello Stato-comunità»*³⁴⁸.

In dottrina, da tempo i pareri parlamentari sono considerati uno strumento per il rafforzamento del controllo parlamentare e il contrappeso rispetto allo spostamento

³⁴⁷ Nel primo caso si parla di *«fase a dominanza parlamentare»*, mentre nel secondo caso di *«fase a dominanza governativa»* (L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, p. 307).

³⁴⁸ E. DE MARCO, *Negoziare legislativa e centri d'influenza*, in *Corso di studi superiori legislativi 1998-1999*, Padova, 1999, p. 183.

dell'asse della produzione normativa dal Parlamento al Governo³⁴⁹: da precisare che la richiesta di pareri delle commissioni parlamentari era già prevista nei procedimenti di adozione dei decreti legislativi sin dagli anni Settanta, ma essa riguardava prevalentemente deleghe di una certa importanza³⁵⁰; di contro, negli ultimi decenni, essa è divenuta una costante per ogni tipo di delega. Sebbene l'attività consultiva delle commissioni parlamentari nel procedimento di delegazione in teoria sia rilevante nei termini appena considerati, in realtà si sostanzia nello sforzo, compiuto di volta in volta, di trovare un bilanciamento tra il contenuto della legge delega e l'esigenza di recupero e valorizzazione dello spazio parlamentare.

A sostegno delle osservazioni appena esposte, vi è il caratteristico rapporto tra Parlamento e Governo, sul quale si è insistito: oltre alla confermata preminenza del secondo sul primo³⁵¹, vi è l'arretramento del ruolo del Parlamento relativamente alla capacità di definizione dei limiti delle leggi di delega, ma anche nella fase di controllo, che si sostanzia in una mera consulenza, a fronte della obbligatorietà ma non vincolatività dei pareri delle commissioni parlamentari.

Malgrado un suo appannamento nella legislatura contrassegnata dal Covid-19, la delega continua ad essere uno strumento ritenuto adatto alla legislazione di riforma, oltre che strumento tecnicamente irrinunciabile: non a caso, molte delle riforme

³⁴⁹ E. CHELI, *Ruolo dell'Esecutivo e sviluppi della forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 53.

³⁵⁰ A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 188.

³⁵¹ Ciò è stato reso ancor più evidente nel corso della XVIII legislatura, in piena emergenza pandemica. Da considerare inoltre che il Piano nazionale di ripresa e resilienza stesso enfatizza il ruolo predominante del Governo, in linea con quanto accaduto negli ultimi decenni attraverso il processo di integrazione europea.

previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza sono o saranno oggetto della legislazione delegata.

Allo stesso tempo, dallo studio focalizzato su questo ultimo aspetto emerge ancora una volta l'elasticità dell'istituto, in contesti caratterizzati da una disomogeneità politica, promuovendo il dialogo e la negoziazione dei vari interessi coinvolti nel processo decisionale.

Se quelli appena considerati rappresentano degli aspetti che confermano il discostamento dall'archetipo costituzionale, dall'altro lato emerge un profilo nuovo delle delegazione: ossia la dimensione «*progettuale*» dell'istituto: all'inizio di ogni Legislatura il neo-Governo insediatosi, dopo l'adozione di decreti-legge al fine di fronteggiare delle situazioni urgenti, per fissare indelebilmente il proprio indirizzo politico, tende ad approvare almeno una legge delega, *«non soltanto al fine di utilizzare l'istituto in chiave di attuazione dell'indirizzo di Governo (dato [...] correlato anche alla decretazione d'urgenza), ma, altresì, al fine di progettare la legislazione e, contestualmente, compattare (nei momenti di maggiore coesione del sistema politico) o di giustificare (in quelli di maggiore lacerazione degli equilibri anche interni alla maggioranza) la necessità di costruire un progetto di maggiore durata, di “realizzare le riforme” di costruire quegli interventi in qualche modo correlati al procedimento di delegazione avviato»*³⁵².

Questo profilo sembra evidenziare una valenza ulteriore della delegazione, ossia «*la capacità di aggregare ragioni di consenso, tecnico e politico, sull'esigenza di attuare*

³⁵² U. RONGA, *La delegazione legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 201.

un determinato progetto legislativo a mezzo di delega e, in questo modo, di preservare la tenuta di una maggioranza, [...] un volto in qualche misura inedito della delegazione, quello del trascinamento, della stabilizzazione e della tenuta degli assetti di Governo »³⁵³.

Per avere una visione d'insieme circa l'uso della legislazione delegata, è opportuno prendere riassuntivamente in considerazione alcuni dati, partendo dalla XVII legislatura.

Dal punto di vista della produzione normativa, la XVII legislatura si pone in continuità con le tendenze della legislatura precedente, come si è avuto modo di notare: elevata produzione normativa primaria del Governo, numero limitato di leggi – per lo più concernenti conversioni di decreti-legge e autorizzazioni alla ratifica dei trattati internazionali – e scarso ricorso alla delegificazione³⁵⁴. Inoltre questa legislatura è stata caratterizzata da una crescente valorizzazione della delegazione legislativa, quale strumento principale per la produzione normativa del Governo: infatti sono stati pubblicati 768 atti normativi primari tra leggi, decreti legislativi e decreti-legge, e di questi 377 erano leggi, 100 decreti-legge e ben 291 decreti legislativi. In termini percentuali, ciò si implica che dell'intera attività normativa primaria del Governo i decreti legislativi rappresentano il 75%, mentre dell'attività

³⁵³ U. RONGA, *La delegazione legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 199 e ss.

Inoltre, in questo senso «*Le legislature si strutturano attorno a grandi procedimenti delegati: quando si fatica ad approvare leggi delega di ampio respiro, anche la Legislatura stenta*» (V. DI PORTO, A. PIANA, *Il primo anno delle legislature nella cosiddetta “seconda Repubblica”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019, p. 9).

³⁵⁴ In dettaglio sono state approvate 379 leggi, emanati 100 decreti-legge, 257 decreti legislativi e 35 regolamenti di delegificazione (Camera dei Deputati, XVII legislatura, *Temi dell'attività parlamentare. Politiche della legislazione. I numeri delle leggi*, in www.camera.it).

normativa primaria complessiva rappresentano il 38%³⁵⁵. Il motivo alla base della preferenza circa l'utilizzo della delegazione legislativa è riconducibile in primo luogo – lo si ribadisce – alla percezione dell'istituto da parte dell'Esecutivo come lo strumento normativo di realizzazione dell'indirizzo politico governativo, sia quale mezzo di realizzazione di ampi interventi di riforma, sia come attuazione del diritto europeo.

Ai fini dell'analisi, è stata considerata la successiva legislatura, la XVIII – peraltro contraddistinta da contingenze del tutto particolari: essa è stata caratterizzata dall'aumento dell'incidenza percentuale degli atti normativi primari del Governo rispetto alla legge. Sono stati approvati 164 decreti legislativi, dei quali 127 di recepimento del diritto dell'Unione Europea. Nel dettaglio, nel 2018 sono state adottate due disposizioni di delega, mentre nel 2019, 30 disposizioni recanti delega – sebbene metà di derivazione dal diritto dell'Unione Europea.

Un dato peculiare ed evidentemente riconducibile alla situazione sanitaria allora in corso, è quello relativo all'anno 2020: in quell'anno non è stata rilevata alcuna disposizione recante delega.

Tuttavia negli anni successivi, sebbene il sussistere dell'emergenza, i numeri ritornano ad aumentare: 22 disposizioni deleganti nel 2021³⁵⁶ e 55 nel 2022³⁵⁷.

³⁵⁵ Nel corso della XVI legislatura i decreti legislativi hanno rappresentato il 31% dell'attività normativa complessiva e il 66% delle attività normativa primaria del Governo, quindi i dati in linea con la legislatura successiva, sebbene nella XVII siano in lieve crescita.

Per un approfondimento, si rinvia a F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *La XVII legislatura. Elementi per un bilancio*, Pisa, 2020.

³⁵⁶ Si osserva che, anche in questo caso, la metà sono dovute alla legge di delegazione europea.

³⁵⁷ Per una disamina delle singole disposizioni deleganti, si rinvia a F. PACINI, *L'ottovolante della delega: dieci anni (e due legislature) a fasi alterne*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo*, Napoli, 2023, pp. 81-109.

Passando alla disamina delle fonti normative primarie attuative del PNRR nella XVIII legislatura, i dati che emergono sono i seguenti: su 38 provvedimenti attuativi per il conseguimento di riforme, 16 – ossia il 42% – sono decreti-legge, 14 sono invece complessivamente leggi ordinarie – recanti o meno deleghe – corrispondenti al 37% del totale dei provvedimenti attuativi, e 9 decreti legislativi, equivalenti al 23,68% sul totale dei suddetti provvedimenti attuativi.

Con riferimento invece all'attività dell'attuale XIX legislatura, si osserva che sono entrate in vigore 151 leggi³⁵⁸: un dato in linea con le legislature precedenti se si considera che tra il 2008 e il 2013 sono state approvate 391 leggi, tra il 2013 e il 2018 se ne contano 379, mentre nella precedente legislatura sono state 317.

Il PNRR, sotto il profilo delle misure legislative, sembra programmare un rilancio di una legislazione più ordinata, tramite gli strumenti della delegazione legislativa e delle leggi annuali.

In particolare – come si è avuto modo di evidenziare – le leggi delega e i decreti legislativi sono tra gli strumenti individuati per dare attuazione a molte delle riforme del Piano in settori decisivi, quali, ad esempio, la riforma del processo civile e penale, quello dei contratti pubblici.

Si tratta, d'altra parte, di una scelta in linea con quanto era stato auspicato anche in dottrina, *«vista la capacità di questi strumenti di coniugare un procedimento decisionale tutto sommato veloce, ma fondato su approfondite istruttorie. La rivitalizzazione di delegazione legislativa e leggi annuali può salutarsi positivamente,*

³⁵⁸ Sennonché il 41,7% delle leggi entrate in vigore sono conversioni di decreti: secondo dato più alto delle ultime quattro legislature.

sia al fine di evitare incoerenze nella legislazione, sia poiché sembra che, in tal modo, il PNRR incoraggi a guardare nel medio-lungo periodo (anche facendo abbandonare, per simili riforme, la decretazione d'urgenza)»³⁵⁹.

Sono numerose le leggi delega previste all'interno del Piano, attraverso le quali si ha l'intento di porre in essere riforme incisive, prevedendo il coinvolgimento attivo e trasparente dei diversi soggetti e interessi in campo³⁶⁰.

«Quello della delega legislativa è un procedimento che, se ben concepito, è in grado di innalzare il livello di razionalità del processo decisionale e di offrire i giusti incentivi per compiere riforme organiche e stabili, almeno nei loro principi di fondo.

Più in generale, è l'attività legislativa che per una quota significativa è già delineata dal PNRR, nei suoi elementi essenziali e nelle sue tempistiche, fino al 31 dicembre 2026. Queste tempistiche, per un verso, offrono un quadro programmatico definito, al quale le istituzioni italiane non sono abituate, che consente di pianificare e porre in essere attività istruttorie adeguate, in ambito parlamentare come all'interno del Governo. Per altro verso, questo fa sì che l'opzione consistente in un rinvio, a cui nei negoziati endogovernativi come in quelli parlamentari si è fatto tradizionalmente ricorso con notevole frequenza, finisce per diventare non più praticabile, ogni qual volta tale rinvio risulti incompatibile con le tempistiche indicate dal PNRR, visto che

³⁵⁹ L. BARTOLUCCI, *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, SOG Luiss, n. 47/2021, p. 3.

³⁶⁰ Si veda S. MICOSSÌ (a cura di), *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, 24 novembre 2020, p. 27, in www.assonime.it, ove si parla di «una delega legislativa ad ampio raggio», e si sostiene inoltre che «in tempi ragionevoli e con scansione temporale predefinita andrebbero approvate leggi di delega per avviare le riforme strutturali richieste dalle raccomandazioni indirizzate al nostro Paese nell'ambito del Semestre europeo nel 2019 e nel 2020».

la conseguenza sarebbe una sospensione o una riduzione (parziale) dei pagamenti delle rate concordate»³⁶¹.

A seguito dell'analisi qui condotta, pare che, nei casi considerati e per i quali si è scelta e mantenuta la legge delega, essa abbia comportato un certo grado di coinvolgimento “successivo” del Parlamento, sebbene rimanga assai difficoltoso misurare con precisione le effettiva incidenza dei pareri delle commissioni parlamentari.

È emerso, infatti, che l'uso della decretazione d'urgenza resta amplissimo ed anzi, stia registrando una crescita.

La delegazione legislativa, pur rivitalizzata dopo essersi eclissata nella precedente legislatura, non è stata protagonista di quel cambio di rotta complessivo delle fonti del diritto che si auspicava.

³⁶¹ N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 4 marzo 2009, p.12, <https://amministrazioneincammino.luiss.it/>.

BIBLIOGRAFIA

ALBANESI, E., *Delega legislativa e codificazione della XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in www.federalismi.it, 3, 2015.

ALBERTI, A., *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015.

ANGELINI, F., *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2015.

ANGELINI, F., *L'evanescenza dell'indirizzo politico parlamentare fra legge delega e pareri (negativi) delle Commissioni parlamentari nella riforma del mercato del lavoro: il caso dei licenziamenti collettivi e dei controlli a distanza*, in AA.VV., *Le riforme del diritto del lavoro: politiche e tecniche normative*, a cura di M.P. IADICICCO e V. NUZZO, *Quaderno della Rivista Diritti, Lavori, mercati*, 2/2016.

ANZON DEMMIG, A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

BAILO, F., FRANCAVIGLIA, M., (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, 2023.

BARTOLUCCI, L., *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, SOG Luiss, n. 47/2021.

BLUM, L., *La réforme gouvernementale*, Parigi, 1936.

CALAMANDREI, P., *Corte Costituzionale e Autorità giudiziaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1956.

CALAMANDREI, P., *Il significato costituzionale della giurisdizione di equità*, Discorso letto il 21 novembre 1920 per la inaugurazione dell'anno accademico del R. Istituto di Scienze Sociali in Firenze, in *Archivio giuridico*, LXXXV, 1920.

CAMMEO, V. F., *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. ORLANDO, Vol. III, Milano, 1901.

CANDELORE, G., *Storia dell'Italia moderna, vol. VIII – La Prima Guerra Mondiale, il dopoguerra, l'avvento del Fascismo*, Milano, 1996.

CARRÉ DE MALBERG, R., *La loi, expression de la volonté générale*, Parigi, 1931.

CELOTTO, A., FRONTONI, E., *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir. Agg.*, VI, Milano, 2002.

CERRI, A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2009.

CERRI, A., *Delega legislativa* in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 1993.

CERULLI IRELLI, V., *Legislazione delegata e delegificazione*, in *AA. VV. Il Parlamento*, Padova, 2001.

CERVATI, A. A., *La delega legislativa*, Milano, 1972.

CERVATI, A.A., *La legge di delegazione e legge di delegata*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973.

CHELI, E., *Ruolo dell'Esecutivo e sviluppi della forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 1990.

CICCONETTI, S. M., *I limiti "ulteriori" della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1966.

CICCONETTI, S. M., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007.

CRISAFULLI, V., *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970.

CRISAFULLI, V., *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionali italiano (la Corte costituzionale)*, II, Padova, 1974.

D'ELIA, G., *Sulla determinazione ratione delegationis dei principi e criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000.

DE MARCO, E., *Negoziazione legislativa e centri d'influenza*, in *Corso di studi superiori legislativi 1998-1999*, Padova, 1999.

DE MINICO, G., *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza?*, in www.federalismi.it, 4, 2022.

DE SIERVO, U., (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002.

DELVECCHIO, I., *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in www.federalismi.it.

DI CIOLO, V., CIAURRO, L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013.

DI PORTO, V., *Accade in Parlamento*, in MAZZANTINI, G., TAFANI, L., (a cura di), *Osservatorio AIR. L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2020*, Napoli, 2021.

DI PORTO, V., *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, SOG Working Papers 45, July 2018.

DI PORTO, V., *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2017.

DI PORTO, V., *La Circolare nella giurisprudenza del comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1, 2022.

DI PORTO, V., *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell’ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

DI PORTO, V., PIANA, A., *Il primo anno delle legislature nella cosiddetta “seconda Repubblica”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.

ESPOSITO, C., *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, 1954.

FALCHERO, A. M., *La “commissionissima”: gli industriali ed il primo dopoguerra*, Milano, 1991.

FERRARA, A., *La Corte costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la L. Cost. del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giur. Cost.*, 4, 2004.

FERRARA, F., *Diritto di guerra e diritto di pace*, in *Rivista del diritto commerciale*, 16, 1918.

FERRI, G. D., *Sulla delegazione. Contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione* in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952.

FIUMANÒ, C., ROMBOLI, R., *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente* (a cura di E. CHELI), Bologna, 1979.

FRONTONI, E., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012.

FURLANI, S., *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1954.

FUSARO, C., *Le regole della transizione*, Bologna, 1995.

GASPARRI, P., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1965.

GENTILONI SILVERI, U., *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, Roma-Bari, 2013.

GIANNINI, A., *La fase attuale della dottrina dello Stato*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano, Filosofia e teoria generale del diritto, diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1940.

GIANNINI, M. S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993.

GIOLITTI, G., *Memorie della mia vita*, Milano, 1967.

GORI, C., *Riforma dell'assistenza agli anziani: approvata e rinviata*, in *www.lavoce.it*, 2024.

GORI, L., *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Osservatorio sulle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019.

GRIGLIO, E., *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell'onere della prova*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Quaderno 2020, Napoli, 2020.

GRIGLIO, E., *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, n. 3, 2019, in *www.federalismi.it*.

GUARNIER, T., *Legge di delega e questione di fiducia. Appunti su una convivenza sospetta*, in *Diritto e società*, n. 1/2015.

GUASTINI, R., *Le fonti del diritto*, Milano, 2010.

GUZZETTA, G., *I poteri normativi del Governo nelle leggi Bassanini, tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Sergio Galeotti*, Milano, 1998.

IGNAZI, P., *I partiti italiani*, Bologna, 1997.

LATINI, C., *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2005.

LAVAGNA, C., *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta fondatezza»*, Milano, 1957.

LAVAGNA, C., *Problemi di legittimità costituzionale sotto il profilo della manifesta infondatezza (1957)*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984.

LIGNOLA, E., *La delegazione legislativa*, Milano, 1956.

LOIERO, R., *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2018.

LUPO, N., *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996.

LUPO, N., GIANNITI, L., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018.

LUPO, N., GIANNITI, L., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023.

LUPO, N., *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa"*, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011.

LUPO, N., *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 4 marzo 2009.

LUPO, N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 4 marzo 2009.

LUPO, N., *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in www.federalismi.it, n. 3, 2017.

LUPO, N., *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" e "falsi"*, in *Giur. cost.*, 2001.

LUPO, N., *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, 6/2003-1/2004.

MALFATTI, E., *Corte costituzionale e delegazione legislativa tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'"interpretazione conforme"*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, 2011.

MALFATTI, E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, 1999.

MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Bologna, 1977.

MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003.

MATASSA, M., *La disciplina delle concessioni balneari e l'evaporazione del diritto liquido*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2023.

MAZZONI HONORATI, M. L., *Diritto parlamentare*, Torino, 2001.

MELIS, G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996.

MENCARELLI, A., *Leggi organiche e autovincoli legislativi: davvero la legge non può limitare se stessa?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005.

MICOSSI, S., (a cura di), *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, in *www.assonime.it*, 24 novembre 2020.

MODUGNO, F., *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative ha la potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche* in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Milano, 1998.

MODUGNO, F., *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993.

MODUGNO, F., *L'invalidità della legge*, Milano, 1970.

MONTESQUIEU, C. DE S., *De l'esprit des lois*, Parigi, 1859.

MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1964.

NEVOLA, R., DIACO, D., (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, 2018.

NOCILLA, D., *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008.

PACINI, F., ROSSI, E., (a cura di), *La XVII legislatura. Elementi per un bilancio*, Pisa, 2020.

PACINI, F., *L'ottovolante della delega: dieci anni (e due legislature) a fasi alterne*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo*, Napoli, 2023.

PALADIN, L., *Decreto legislativo*, in *Novissimo Digesto*, V, Torino, 1960.

PALADIN, L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1966.

PALANZA, A., *Il principio di autoorganizzazione delle Camere*, in LIPPOLIS, V., (a cura di), *Il Filangieri. A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Napoli, 2020.

PASQUINO, G., *Il sistema politico italiano*, Bologna, 2002.

PATRONO, M., *Le leggi delegate in Parlamento*, *Dir. soc.*, 1981.

PERFETTI, F., *Fascismo e riforme istituzionali*, Firenze, 2013.

PERTICONE, G., *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960.

PICIACCHIA, P., *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in www.federalismi.it, 3/2019.

PINO, G., *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in *Annuario di ermeneutica giuridica*, XVI, 2011.

PITRUZZELLA, G., *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. Cost.*, 1986.

PIZZORUSSO, A., *Il disgelo costituzionale*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia Repubblicana*, II, Torino, 1995.

RAFFAELLI, A., SPERTI, A., *I pareri della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa (c.d. Bicameralina), sugli schemi di decreto legislativo*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002.

RIOSI, A., B. BRACCO, *Storia dell'Europa del Novecento*, Milano, 2004.

RIVOSECCHI, G., *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in MANZELLA, A., BASSANINI, F., (a cura di) ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007.

RIZZONI, G., *Come valutate la resa del Comitato per la legislazione e, più in generale, dei rimedi introdotti in sede endoparlamentare, per ottenere il rispetto di alcuni standards di buona legislazione?*, in *Riv. dir. cost.*, 2000.

RONGA, U., *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020.

ROSSI, L., *I «pieni poteri»*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, XVI (1937).

RUOTOLO, M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009.

RUOTOLO, M., *Il tempo e le funzioni dello Stato (Prime riflessioni sul tempo nell'attività normativa, amministrativa, giurisdizionale e nell'interpretazione giuridica)*, in *Dir. e soc.*, 4, 2000.

SAVINI, G., *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, 2014.

SBRICCOLI, M., *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia*, Annali 14, Legge Diritto Giustizia, a cura di L. VIOLANTE, Torino, 1998.

SICLARI, M., *A proposito della sindacabilità delle leggi di delega da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991.

SICLARI, M., *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985.

SICLARI, M., *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992.

SORRENTINO, F., *La crisi dei diritti della legalità costituzionali*, in AA. VV., *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino, 2000.

SPEZIALE, V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi, : il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in *Working Papers Centre for*

the Study of European Labour Law *Massimo D'Antona*", su <http://csdle.lex.unict.it>, 233/2014.

STAIANO, S., *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it, 2007.

STAIANO, S., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in Osservatorio AIC, 2018.

STAIANO, S., *La legge di delega e decreto legislativo delegato, ad vocem*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Milano, 2007.

TARLI BARBIERI, G., *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa*, Atti del convegno promosso dalla Corte costituzionale il 24 ottobre 2008, Milano, 2009.

TESSITORE, F., *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, 1988.

TITTONI, T., *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la guerra*, Roma, 1918.

TOSATO, E., *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931.

TRIPALDI, M. P. C., *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in Osservatorio sulle fonti 1998, Torino, 1999.

TURTURO, I., *Tra "vecchio" e "nuovo" codice dei contratti pubblici: analisi dei principali istituti pro-concorrenziali e dei limiti alla libera concorrenza nel rispetto*

delle pari opportunità di genere e generazionali negli appalti PNRR, in *www.ildirittoamministrativo.it*, n. 10, 2024.

VOLPI, M., (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015.

ZACCARIA, R., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Genova, 2011.

ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987.

ZAGREBELSKY, G., *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987.