

RICERCHE



# L'EVOLUZIONE DELLA DELEGA LEGISLATIVA NELLA XIV LEGISLATURA

## CONSIDERAZIONI DI SINTESI SUI RAPPORTI DI RICERCA NELL'AMBITO DEL SEMINARIO 2004

a cura di PAOLO CARETTI \*, GIOVANNI TARLI BARBIERI \*\*

### 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

È noto che la delegazione legislativa, soprattutto a partire dalla XI legislatura ha subito vistose trasformazioni, sia dal punto di vista della sua utilizzazione, sia dal punto di vista della sua riconducibilità al modello di cui all'art. 76 Cost. (da ultimo, Cheli 2003).

Dal primo punto di vista, è sufficiente ricordare come la delegazione legislativa costituisca lo strumento principale per disciplinare complessi processi di trasformazione istituzionale o di riforma di settori o apparati (per tutti, Camera dei deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione 2001*, p. 59). In questo senso, il ricorso alla procedura di cui all'art. 76 Cost. nelle ultime quattro legislature è stato largamente utilizzato quale strumento privilegiato di attuazione del programma di governo: se nella XI e XII legislatura, l'espansione della delega si spiega con la sostanziale debolezza del Parlamento (frutto della crisi ormai irreversibile del sistema politico) e l'acquisizione di una inedita centralità da parte del Governo (che, come è stato giustamente affermato, diviene «il vero soggetto dell'innovazione politica,

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

promuovendo la riforma di vasti settori dell'ordinamento, attraverso l'uso della delegazione legislativa, dell'iniziativa legislativa e della stessa decretazione d'urgenza»: Pitruzzella 1996, p. 103), nelle ultime due legislature tale espansione si innesta nel solco dell'evoluzione della forma di governo in direzione della c.d. "democrazia maggioritaria" (e ulteriormente accentuata, almeno nella XIII legislatura dalla fragilità parlamentare degli esecutivi: Gianniti - Lupo, 2004).

Una tale evoluzione ha determinato fenomenologie assolutamente nuove rispetto al periodo precedente nel quale era dominante anche nella prassi la ricostruzione della delega come istituto eccezionale e derogatorio rispetto al principio generale di allocazione della funzione legislativa in capo al Parlamento (art. 70 Cost.): così, ad esempio, nel rapporto tra delegazione legislativa e legislazione ordinaria, si è determinata progressivamente un'attrazione alla prima dei contenuti di riforma organica, mentre alla seconda sono rimasti (tendenzialmente) contenuti provvedimentali o comunque interventi di "manutenzione normativa" «che spesso corrispondono alla soddisfazione di puntuali esigenze ed interessi, di sicura rilevanza nel sistema politico» (*Rapporto sullo stato della legislazione 2001*, cit., p. 60). In questo senso, quindi, è significativo che un ex Presidente della Camera in un saggio dal significativo titolo *Il futuro dei Parlamenti* abbia affermato che «la delega costituisce [...] il principale strumento della "via italiana" alla razionalizzazione del procedimento legislativo» poiché «Parlamento e Governo stabiliscono i principi delle riforme attraverso leggi approvate dalle assemblee e fissano i tempi per la loro attuazione, definendo contestualmente le forme del controllo parlamentare sull'operato dell'Esecutivo» (Violante 2001, p. LXIV).

In questo senso, non a caso, ormai alcuni settori tendono ormai ad essere disciplinati "stabilmente", quantomeno nei loro aspetti essenziali, da decreti legislativi: è il caso, ad esempio, della disciplina del pubblico impiego, che si è venuta dipanando tra una serie di decreti legislativi successivi, con una forte incidenza di quelli integrativi e correttivi, a partire dal d.lgs. 29/1993, tanto che, per esigenze ormai forti di razionalizzazione normativa, è stata necessaria l'adozione di una "sorta" di testo unico, ancora una volta con un decreto legislativo (d.lgs. 165/2001); lo stesso discorso vale per la materia sanitaria, nella quale, peraltro, il vaso ricorso alla delega legislativa convive con un significativo uso della decretazione d'urgenza<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un caso particolare è costituito dalla legge sul trattamento dei dati personali (l. 675/1996), accompagnata da una legge coeva che ha autorizzato l'intervento di decreti legislativi integrativi e correttivi (l. 676/1996) e, successivamente, da una lunga serie di decreti legislativi, che hanno ampiamente modificato la legge di partenza (anche a seguito di leggi di proroga dei termini della delega correttiva) fino, anche in questo caso, all'adozione di un testo unico (d.lgs. 196/2003).

## 2. LA DELEGAZIONE LEGISLATIVA NEL PIU' RECENTE PERIODO IN RAPPORTO ALLE PREVISIONI DELL'ART. 76 COST.

Tuttavia, tali “grandi” deleghe pongono problemi seri di rispetto del modello di delega prefigurato dall'art. 76 Cost. soprattutto nei seguenti profili: *a)* ampiezza significativa degli oggetti delegati, tanto maggiore per le deleghe di riforma settoriale o ordinamentale; *b)* rarefazione dei principi e criteri direttivi; *c)* individuazione di meccanismi di “flessibilizzazione” del termine; *d)* espansione delle deleghe integrative e correttive; *e)* previsione sempre più frequente del parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi; parere parlamentare, valorizzato in forme nuove e, per alcuni profili, assai problematiche; *f)* introduzione di alcuni fenomeni nuovi dal punto di vista della procedura di approvazione delle leggi di delegazione.

*a)* La frequente ampiezza degli oggetti è stata ripercorsa (sia pure sinteticamente) nel paragrafo precedente: in questa sede vale la pena di rilevare che soprattutto quelle di ampia riforma settoriale appaiono sempre più come deleghe di “materie” ben al di là di quegli “oggetti definiti”, cui si riferisce l'art. 76 Cost. (anche se è noto che la giurisprudenza costituzionale anche risalente non censura di per sé deleghe ad ampio spettro). Tutto ciò è ancora più evidente in quei casi in cui (si veda, ad esempio, l'art. 1 della l. 59/1997) l'oggetto appare vago o in cui vi è una sostanziale commistione tra disposizioni relative all'individuazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi che, da un lato, evidenzia l'insufficiente determinazione di questi ultimi e, dall'altro, rende in alcuni casi incerta la stessa delimitazione degli oggetti (così, ad esempio, la lett. *b)* dell'art. 1, comma 2, della l. 30/2003 su cui si veda infra, par. 3).

*b)* Per quanto riguarda i principi e criteri direttivi, è stato sottolineato più volte come essi appaiono sempre più generici ed inconsistenti: tutto ciò appare, evidentemente, ancora più discutibile per quelle deleghe assai ampie nel loro oggetto. In questa sede, per la sua intrinseca rilevanza, è da ricordare la delega in materia di riforma del sistema fiscale statale (l. 80/2003) la quale autorizza un vasto processo di codificazione articolato in una parte generale ed in una parte speciale: soprattutto per quanto attiene alla parte generale, i principi appaiono estremamente generici<sup>2</sup>, o meramente ripetitivi di disposizioni costituzionali<sup>3</sup>, nono-

<sup>2</sup> Praticamente solo meri obiettivi o finalità: si veda l'art. 2, comma 1, lett. *f)*: «È garantita la tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti tra contribuente e fisco».

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 2, comma 1, lett. *a)*, ai sensi del quale «la legge disciplina gli

stante che in essa siano poste disposizioni importanti anche a tutela dei contribuenti<sup>4</sup>.

Tuttavia, si tratta solo di un esempio, giacché la genericità dei principi e criteri direttivi sembra una discutibile caratteristica che riguarda pressoché tutte le leggi di delega approvate nella legislatura in corso. Ancora più discutibili sono poi i casi di principi e criteri direttivi desunti *per relationem*<sup>5</sup>.

c) Trattandosi di deleghe sempre più dirette nel loro contenuto e nella loro *ratio* a riforme settoriali, quindi ontologicamente complesse anche sul piano della redazione dei decreti legislativi, il termine appare piuttosto esteso, mai inferiore a sei mesi e fino ad un massimo di due anni, ad esempio per le deleghe in materia di istruzione (l. 53/2003) e di riforma fiscale (l. 80/2003).

Anche le deleghe in questa legislatura prevedono frequentemente meccanismi di “flessibilizzazione” del termine (Lupo 2002). Si tratta di previsioni utilizzate nei casi in cui, essendo previsto il parere parlamentare, il termine per la sua espressione venga a scadere nell'imminenza della scadenza del termine della delega<sup>6</sup>. Diversamente, per le deleghe di riordino dei tributi statali, l'art. 11, comma 2, della l. 80/2003 prevede che le Commissioni parlamentari possano chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga del termine di venti giorni per l'espressione del parere «qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni»; ove la proroga sia concessa, il termine stesso per l'emanazione dei decreti legislativi è prorogato di venti giorni (analoga previsione è prevista nel comma 6 per il decreto legislativo recante il codice tributario).

Si tratta di meccanismi intesi a garantire l'effettiva espressione del parere parlamentare, ed ovviare quindi ad eventuali atteggiamenti discutibili del Governo,

---

elementi essenziali dell'imposizione, nel rispetto dei principi di legalità, di capacità contributiva, di uguaglianza».

<sup>4</sup> Proprio a proposito delle deleghe in materia tributaria si è osservato persuasivamente che «l'“abuso” nella delegazione legislativa non riguarda [...] nella maggior parte dei casi, l'utilizzazione dello strumento in sé, ma la fissazione di termini assai lunghi per l'esercizio della delega e la loro continua proroga (alcune delle deleghe per la riforma tributaria sono rimaste in vita per circa due decenni), la scarsa specificazione di criteri e limiti, la previsione di un esercizio plurimo e successivo della stessa delega, mediante “decreti integrativi e correttivi”, cosicché l'attribuzione del potere normativo al Governo, derogatoria e temporalmente limitata per la Costituzione, diviene, di fatto, stabile ed inesauribile» (Fedele 2003, p. 91).

<sup>5</sup> Art. 17, comma 3, l. 383/2001; art. 1, comma 14, l. 443/2001; art. 13 l. 137/2002; art. 5, comma 4, l. 166/2002.

<sup>6</sup> Art. 1, comma 4, l. 366/2001; art. 1, comma 3, l. 39/2002; art. 1, comma 2, l. 180/2002; art. 1, comma 3, l. 14/2003; art. 7, comma 3 e art. 8, comma 4, l. 30/2003; art. 1, comma 3 e art. 2, comma 2, l. 38/2003.

anche se si traducono inevitabilmente in un allungamento (anche se contenuto) del termine<sup>7</sup>.

*d-e)* Due delle novità principali che, a partire XIII legislatura si stabilizzano e si generalizzano, sono costituite dalle deleghe correttive e dalla previsione dei pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi: novità che costituiscono «i sintomi più evidenti di una vera e propria trasformazione strutturale dell'istituto della delega legislativa» (Celotto – Frontoni 2002, p. 713).

Si tratta di due fenomeni collegati tra loro poiché appaiono accomunati dal fatto di riferirsi a deleghe che si caratterizzano per l'ampiezza di oggetti e per la genericità dei principi e criteri direttivi.

Un ulteriore fattore di collegamento tra i due fenomeni è costituito dal fatto che il ricorso ai pareri è costantemente previsto proprio nei casi di deleghe che prevedono successivi decreti correttivi probabilmente per “compensare” in tal modo il più significativo e prolungato trasferimento del potere normativo al Governo; e ancora, il ricorso simultaneo alle deleghe correttive ed alla consulenza parlamentare si riverbera sul termine della delega: si è già accennato alle clausole, presenti in alcune leggi di delega, che prevedono un differimento del termine per il suo esercizio per consentire alle Commissioni parlamentari competenti per materia di poter esprimere il parere.

Le numerose problematiche relative alle deleghe integrative e correttive non possono essere qui analizzate in tutte le sue implicazioni ed è quindi necessario rinviare alla copiosa dottrina sul punto (per tutti, Lupo 1996; Cartabia 2001).

*d)* È certamente condivisibile il rilievo secondo cui esiste un nesso anche storico tra l'espansione dei decreti “correttivi” e lo sviluppo della delega quale strumento principale per l'attuazione dell'indirizzo politico: in una tale prospettiva il Governo, vero protagonista di un processo riformatore di vasto respiro, riesce con le deleghe correttive «a prolungare e dilatare tale ruolo, conferendogli una stabilità di cui sarebbe altrimenti privo» (Cartabia 2001, pp. 71-72). Alla base di una tale espansione vi è quindi la possibilità di consentire un'attuazione graduale delle riforme e, in specie, una sperimentazione di riforme complesse, in una logica di *work in progress* capace di rimuovere, in un secondo tempo (o magari in un terzo o, addirittura, oltre), problemi, difficoltà, contraddizioni emerse nel decreto legislativo principale.

---

<sup>7</sup> Rivelatrice di questi rischi è la vicenda del d.lgs. 9/2002 adottato dopo una vera e propria “corsa contro il tempo”, poiché lo schema di decreto era stato trasmesso dal Governo a ridosso della scadenza del termine della delega, cosicché in un'unica giornata sono stati espressi i due pareri parlamentari, l'emanazione del Presidente della Repubblica e la deliberazione finale da parte del Consiglio dei Ministri.

Peraltro, sono stati avanzati dubbi sulla legittimità di un tale strumento. Esso, infatti, si concretizza praticamente in un vero e proprio trasferimento stabile della funzione legislativa al Governo, che in tal modo «si trova a veder ampliato enormemente il suo potere di azione, con la possibilità di intervenire sugli atti precedentemente posti in essere per modificarne la portata, dopo una prima fase “di sperimentazione”, nella quale si valutano gli effetti che tali atti hanno prodotto nell’immediato» (Celotto – Frontoni 2002, pp. 706-707), con conseguenze che finiscono per riverberarsi inevitabilmente anche a livello della forma di governo.

Si tratta di un fenomeno che, come detto, presuppone deleghe molto ampie, tali, quindi, da consentire soluzioni diversificate, in una sorta di “catena normativa” produttrice di vere e proprie “riforme delle riforme”, che, a rigore, dovrebbe essere preclusa ai decreti correttivi, trattandosi di fonti aventi «una competenza particolarmente ristretta» e non abilitate a disciplinare organicamente l’intera materia (Paladin 1996, p. 219). Non è un caso, del resto, che la giurisprudenza costituzionale non abbia mai sindacato i decreti correttivi per eccesso di “correzione” (Cartabia 2001).

Meno sicuri sono invece i problemi di costituzionalità in relazione alla violazione del principio dell’istantaneità della delega che, a detta di alcuni autori, sarebbe requisito insito nell’art. 76 Cost., pur non essendo espressamente previsto da esso. A tale proposito, non sembra del tutto appagante superare tale problematica, ritenendo che la delega correttiva sia distinta e ulteriore, benché connessa rispetto alla delega principale (Cartabia 2001): in effetti, tale ricostruzione, pure per molti aspetti persuasiva e bene argomentata, deve fare i conti con la prassi attuale che vede la delega correttiva limitata dagli stessi principi e criteri direttivi della delega principale e da un oggetto, come detto, generico, caratterizzato dal riferimento alla correzione ed integrazione. A tale proposito, data l’autonomia della delega correttiva, appare necessario che siano fissati i principi ed i criteri direttivi specifici della correzione e dell’integrazione, onde consentire un più efficace sindacato di legittimità costituzionale sui decreti correttivi: viceversa, infatti, si sarebbe in presenza di una «unica delega con un doppio termine, senza che tra i decreti delegati in via principale e quelli correttivi possa riconoscersi alcuna differenza sostanziale» (Sorrentino 1999, p. 21).

Evidentemente, tale patologia risulta ancora più grave qualora la delega correttiva sia autorizzata da una legge distinta da quella contenente la delega principale ed intervenuta dopo la scadenza del termine per il suo esercizio<sup>8</sup>. Questa

---

<sup>8</sup> Si vedano, ad esempio, l’art. 11, comma 4, della l. 59/1997 in materia di riforma del pubblico impiego; l’art. 1 della l. 419/1998 in materia di riforma del servizio sanitario nazionale.



possibilità è valutata assai criticamente anche da chi ammette in linea generale l'istituto della delega correttiva; in effetti, in questi casi sono almeno due i possibili vizi di costituzionalità: «il primo, legato alla contraddittorietà della delega quanto all'ampiezza del potere delegato al Governo, che da un lato è definito "di correzione e integrazione" e dall'altro è destinato ad operare interventi senz'altro più incisivi di quanto l'idea della correzione e della integrazione possano tollerare. Il secondo, legato all'indeterminatezza dei principi e dei criteri direttivi, che in questi casi sono spesso di due ordini, perché la delega richiama tutti quelli "vecchi" e ne aggiunge di "nuovi", da coordinare fra loro dove è possibile a discrezione del Governo» (Cartabia 2001, p. 89).

e) L'altra grande novità che si stabilizza definitivamente nella XIII legislatura è costituita dal parere parlamentare, anch'essa figlia dell'espansione delle "grandi deleghe": in effetti, attraverso la possibilità di un intervento "a valle" sul prodotto della delega, il Parlamento recupera un ruolo perso nell'approvazione della legge di delega «ovviamente in veste diversa da quella propria e tradizionale, ma tale da assicurare, almeno in certi limiti, la trasparenza di questi procedimenti e la partecipazione ad essi delle forze politiche democraticamente elette» (Cerrulli Irelli 2001, p. 159).

Anche su questa evoluzione la dottrina ha mostrato orientamenti diversi che non possono essere qui ripercorsi.

In generale, i dubbi maggiori che la consulenza parlamentare ha evidenziato nel più recente periodo attengono al rischio che essa possa trasformarsi in una vera e propria attività di co-legislazione; esito, quest'ultimo, tanto più probabile in quanto le leggi di delega non rispettino i limiti di cui all'art. 76 Cost., soprattutto quanto alla determinazione dei principi e dei criteri direttivi. In questi casi, infatti, il parere parlamentare diventa la sede per indirizzare l'attività normativa del Governo, in un'ottica di sostanziale "integrazione" dei principi e criteri omessi in sede di delega; ed anzi non sono mancati casi nei quali in Commissione sono maturati orientamenti assai divergenti rispetto alla *ratio* dello schema di decreto legislativo, accompagnati da veri e propri tentativi di riscrivere il testo presentato dal Governo.

Una tale attività rischia di porsi in violazione con l'art. 72, comma 4, Cost., dal quale si desume l'impossibilità di definire i principi in forme diverse da quella legislativa e, quindi, l'impossibilità anche di ogni forma di co-determinazione attraverso il ricorso a pareri (Zagrebelsky 1988).

Evidentemente, un tale rilievo non può essere generalizzato, poiché l'analisi della prassi mostra che non esistono ancora linee di tendenze consolidate circa il contenuto e gli effetti del parere parlamentare.

Tuttavia, la più recente prassi, a partire dall'esperienza della Commissione bi-

camerale istituita dalla l. 59/1997, induce a serie riflessioni circa l'evoluzione dell'istituto del parere parlamentare, che appare essersi ormai allontanato da una classica attività di consulenza.

In particolare, è da ricordare che in quel caso, anche grazie ad un intervento dei Presidenti delle Camere (si vedano, in particolare, le lettere in data 12 febbraio 1998 e 3 novembre 1998 dai Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio; la lettera in data 15 dicembre 1998 dal Presidente del Consiglio al Presidente della Camera), si è stabilito che lo schema di decreto legislativo, una volta trasmesso al Parlamento per il prescritto parere, può essere modificato dal Governo solo in accoglimento di rilievi contenuti nel parere stesso, con la conseguenza che da parte del Governo in più occasioni sono state avanzate in seno alla Commissione «proposte di aggiunta o di modificazione o di integrazione al testo trasmesso, sulla base, sia di nuovi elementi venuti in valutazione, sia di ripensamenti, sia anche, qualche volta, di punti di vista propri dei diversi Ministeri che non erano riusciti ad emergere nella valutazione positiva del Consiglio dei ministri al momento dell'approvazione del primo testo» (Cerulli Irelli 2001, p. 163).

Per inquadrare meglio tale evoluzione, i pareri adottati dalla Commissione bicamerale sono stati distinti in almeno tre categorie: *a*) pareri con indirizzi generali; *b*) pareri con indirizzi specificati; *c*) pareri a contenuto normativo diretto (questi ultimi, sostanzialmente assimilabili a veri e propri emendamenti allo schema di decreto legislativo) (Caretto – Morisi 2001).

Ovviamente, sono i pareri della terza categoria a generare i più rilevanti dubbi, poiché «quanto più i pareri pretendono di assumere carattere automaticamente “sostitutivo” del testo degli schemi di decreto sottoposti all'esame della Commissione, tanto più la funzione che con quei pareri la Commissione manifesta di voler svolgere si allontana dal modello costituzionale di delegazione legislativa. Il rispetto di tale modello implica che tra il parere e il testo approvato in via definitiva dal Governo abbia infatti da mantenersi un grado di alterità che, pur variabile da caso a caso, non dovrebbe comunque scomparire del tutto» (Caretto – Morisi 2001, p. 202).

Una tale considerazione apre il problema delle conseguenze delle “inottemperanze” governative rispetto al parere parlamentare e delle modifiche autonomamente introdotte dal Governo, con l'avvertenza che si tratta di fenomeni, in termini quantitativi e qualitativi, tutto sommato non irrilevanti. A tale proposito, *de iure condito*, l'uno e l'altro fenomeno non sembrano giuridicamente sanzionabili, giacché il parere parlamentare, *ex art. 76 Cost.*, non può risultare vincolante per il Governo. In questo senso, tentativi, pure argomentati, di affermare un vincolo sulla base del principio di ragionevolezza non appaiono sicuri, poiché la tesi del parere vincolante rischia di entrare in rotta di collisione con la titolarità, e quindi con la connessa responsabilità, del Governo nell'adozione dell'atto: tito-

larità e responsabilità che rischiano di essere offuscati da un intervento del Parlamento che non si situi “a monte” ovvero nella legge delega (come l’art. 76 Cost. impone) ma a valle in sede di parere sullo schema di decreto legislativo (Cerrulli Irelli 2001, p. 167).

Da questo punto di vista, il problema più rilevante appare quello della “sostenibilità” del procedimento di adozione dei decreti legislativi, quale si è venuto delineando nella prassi più recente, alla stregua dell’art. 76 Cost.: in questo senso, da più parti è stata evidenziata la necessità di una revisione costituzionale, soprattutto «se il ricorso alla delega legislativa e la procedimentalizzazione [...] del suo esercizio debbono ritenersi un dato non transeunte, ma viceversa l’espressione di un’esigenza concreta di efficienza e funzionalità decisionale [...] e se dunque va scomparendo quel carattere di eccezionalità che la tradizione giuscostituzionalistica ha da sempre conferito al ricorso all’istituto della delega» (Caretti – Morisi 2001, p. 209)<sup>9</sup>.

f) Riguardo ad alcune peculiarità nel procedimento di adozione delle leggi di delegazione nel più recente periodo, si deve ricordare innanzitutto la discutibile prassi, assai rilevante a partire dalla XIII legislatura (ma non assente nemmeno nella legislatura attuale: si veda, da ultimo, le vicende del disegno di legge di riforma della previdenza) della posizione della questione di fiducia da parte del Governo (spesso su maxi-emendamenti governativi contenenti una o più disposizioni di delega, per evitare la posizione di più questioni di fiducia), allo scopo di assicurarsi una sicura e tempestiva approvazione parlamentare della delega. Si tratta di una prassi discutibile perché, come è stato esattamente osservato, essa finisce per irrigidire eccessivamente sia i rapporti tra maggioranza ed opposizione, sia il dialogo tra Governo e Parlamento (Lupo 2002).

Una seconda peculiarità attiene all’approvazione di deleghe legislative nella sessione di bilancio, ovvero in disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Fino al 1998 tale fenomeno è stato assai frequente, dato il peculiare *iter* procedurale (assai favorevole, per il Governo) delle leggi in questione che, ancora una volta, sembra incompatibile con il conferimento di deleghe legislative: in effetti, in base al combinato disposto degli artt. 72, comma 4, e 76 Cost., l’espansione delle leggi di delega dovrebbe caratterizzarsi «come una decisione di parti-

---

<sup>9</sup> Non appare infatti sufficiente, a tale scopo, la pur importante revisione del regolamento della Camera dei deputati del 20 luglio 1999, che si è tradotta, in particolare, nell’adozione di un nuovo articolo (il 96-ter) specificamente diretto alla disciplina del parere sugli atti normativi del Governo: in effetti, il limite ontologico di questa revisione consiste nel fatto di riferirsi ad un solo ramo del Parlamento (il Senato infatti non si è ancora dato una disciplina analoga), mentre ancora privo di ogni normativa codificata è il procedimento di formazione del parere di Commissioni bicamerali.

colare rilievo, da assumersi nelle forme più consapevoli e, in qualche modo, solenni» (Lupo 1998, p. 105). Viceversa, tali garanzie finiscono per sfumare quando la norma di delega è contenuta in un disegno di legge collegato alla manovra finanziaria, caratterizzato, come detto, da un particolare regime procedurale in qualche misura orientato ad una conclusione positiva (si veda, in questo senso, la prassi dell'inammissibilità di questioni pregiudiziali di costituzionalità riferiti ai disegni di legge finanziaria, di bilancio ed ai disegni di legge collegati).

Proprio per reagire a tale prassi, la l. 208/1999 ha vietato l'uso di deleghe legislative nella legge finanziaria, mentre i disegni di legge collegati sono ormai esaminati al di fuori della sessione di bilancio.

Infine, una prassi (peraltro non costante) instaurata nell'attuale legislatura è costituita dal tentativo di "blindare" alcuni disegni di legge, anche recanti deleghe legislative (l. 443/2001; l. 383/2001; l. 38/2003), ritenuti essenziali per l'attuazione del programma (e forse non solo): il Governo cioè chiede alla maggioranza di non modificare il testo di un disegno di legge approvato alla prima Camera, con ciò "legando le mani", per così dire, alla seconda Camera, che si trova nell'impossibilità di esercitare fino in fondo le proprie attribuzioni, essendo astretta in un riduttivo "prendere o lasciare".

Ove fosse generalizzata, si tratterebbe di una riforma "strisciante" del nostro sistema bicamerale. Tuttavia, tale prassi ha suscitato non solo l'emarginazione dell'opposizione ma anche malumori malcelati nelle file della stessa maggioranza parlamentare. A ciò si aggiunga che problemi di redazione tecnica delle leggi in questione hanno comunque determinato il ricorso a decreti legge o a leggi "correttive", con ciò vanificando le esigenze di rapida approvazione delle leggi in questione.

### 3. LEGGI DI DELEGA E DECRETI LEGISLATIVI NELLA XIV LEGISLATURA NEI RAPPORTI DI RICERCA

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente risultano sostanzialmente confermate dall'analisi dei rapporti di ricerca relativi alla deleghe, rispettivamente, sulla riforma della scuola (l. 53/2003), sulla riforma del mercato del lavoro (l. 30/2003); sulla riforma fiscale (l. 80/2003); sull'attuazione delle direttive comunitarie in materia, rispettivamente, di cacao e cioccolato (art. 1, comma 3 e art. 28 l. 39/2002) e di promozione delle fonti rinnovabili (art. 1, comma 3 e art. 43 della stessa legge).

Trovano conferma, in particolare, i principali profili di "devianza" rispetto al modello di delegazione legislativa prefigurato dall'art. 76 Cost.

a) Per quanto riguarda la determinazione dell'*oggetto* della delega, esso appare assai vasto: così, ad esempio, la l. 30/2003 si articola in ben sei disposizioni di delega, cui si debbono aggiungere la previsione di un testo unico e la facoltà per il Governo di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi in relazione a tutte le deleghe previste. Per di più, le deleghe in questione appaiono strumenti di riforma settoriale di grande importanza, che vorrebbero delineare un processo di innovazione sostanziale nella materia del mercato del lavoro: ed anzi, in questo senso, la l. 30/2003 appare, con ogni probabilità, la più significativa riforma del diritto del lavoro negli ultimi anni<sup>10</sup>.

Talvolta, l'*oggetto* appare addirittura incerto nella sua latitudine concettuale così, ad esempio, la lett. b) dell'art. 1, comma 2, della l. 30/2003, che dovrebbe essere uno dei principi e criteri direttivi, peraltro assai vago («modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico, al fine di renderlo maggiormente efficiente e competitivo»), si atteggia, in realtà, anche come uno degli oggetti della delega, quali individuati nel comma 1 («principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema di collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera»), assistiti, a sua volta, da autonomi principi, peraltro praticamente privi di ogni consistenza.

b) Le deleghe in questione si caratterizzano pressoché tutte per una sostanziale genericità dei principi e dei criteri direttivi: così, solo per citare un esempio, anche nel corso del dibattito parlamentare è stata censurata da parte delle opposizioni la vaghezza dei limiti contenuti nella l. 53/2003 che in alcuni casi appaiono del tutto inconsistenti (si veda l'art. 2, comma 1, lett. b): «Sono promossi il conseguimento di una formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione e lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale ed alla civiltà europea»).

---

<sup>10</sup> Le deleghe attengono infatti: a) alla disciplina dei principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento pubblico e privato e di somministrazione di manodopera (art. 1, comma 1); b) alla revisione ed alla razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo (art. 2, comma 1); c) alla riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale (art. 3, comma 1); d) alla disciplina o alla razionalizzazione delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite (art. 4, comma 1); e) alla disciplina della certificazione dei rapporti di lavoro (art. 5, comma 1); f) al riassetto della disciplina sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché alla definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa (art. 8, comma 1). A queste deleghe, come detto, si deve poi aggiungere l'autorizzazione al Governo ad adottare uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di mercato del lavoro e di incontro tra domanda e offerta di lavoro (art. 1, comma 3).

Si consideri poi che non mancano casi di sovrapposizioni tra più principi e criteri, in materie nelle quali quindi l'*intentio legislatoris* non appare chiaro<sup>11</sup>.

c) Per quanto riguarda la fissazione del termine, esso appare mediamente piuttosto lungo, fino ai due anni (così, art. 1, l. 53/2003; art. 10 l. 80/2003).

Alcune delle deleghe in questione (tra cui quelle di attuazione degli obblighi comunitari di cui all'art. 1, comma 3, l. 39/2002, quella di cui all'art. 8 della l. 30/2003, quella di cui all'art. 10 della l. 80/2003) prevedono meccanismi di "flessibilizzazione del termine" che presentano i problemi già visti nel par. 2<sup>12</sup>. Peculiare è quanto previsto dall'art. 11 della l. 80/2003 che consente alle Commissioni parlamentari di ottenere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò sia necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni stesse: in questo caso, il termine per l'esercizio della delega è prorogato di venti giorni.

Infine, un *unicum* è costituito dall'art. 7, comma 2, l. 30/2003 che sancisce la decadenza dall'esercizio della delega nel caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione dello schema di decreto alle Commissioni parlamentari.

d) Appare generalizzato il ricorso alle deleghe integrative e correttive, sempre però, discutibilmente, con gli stessi principi e criteri direttivi previsti nella delega principale (art. 1, comma 4, l. 39/2002; art. 7 l. 30/2003; art. 1, comma 4, l. 53/2003; art. 10, comma 6, l. 80/2003) ed entro un termine di poco inferiore (un

---

<sup>11</sup> È il caso, ad esempio, del problematico coordinamento tra i nn. 3 e 7 della lett. m) dell'art. 1, comma 2, della l. 30/2003 che demanda al legislatore, rispettivamente, la «chiarificazione dei criteri di distinzione tra appalto e interposizione, ridefinendo contestualmente i casi di comando e distacco, nonché di interposizione illecita laddove manchi una ragione tecnica, organizzativa o produttiva ovvero si verifichi o possa verificarsi la lesione di diritti inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al prestatore di lavoro» (n. 3) e la «utilizzo del meccanismo certificatorio di cui all'articolo 5 ai fini della distinzione concreta tra interposizione illecita e appalto genuino, sulla base di indici e codici di comportamento elaborati in sede amministrativa che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e dell'assunzione effettiva del rischio di impresa da parte dell'appaltatore» (n. 7).

<sup>12</sup> Nel caso dell'adozione del decreto legislativo di attuazione della direttiva 36/2000 si è verificato in concreto lo slittamento del termine. Come è noto, l'art. 1, comma 3, l. 39/2002 prevede che il parere delle Commissioni parlamentari deve essere reso entro quaranta giorni dalla data di trasmissione dello schema del decreto e che, ove il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni precedenti la scadenza del termine originariamente previsto per l'attuazione della delega, ovvero successivamente ad esso, quest'ultimo sia automaticamente prorogato di novanta giorni. Nel caso di specie, poiché lo schema di decreto era stato trasmesso per il parere il 19 marzo 2003, si era andati oltre il termine dei 40 giorni per la formulazione del parere (che scadeva il 28 aprile). Il termine è stato così *ope legis* prorogato al 9 luglio.

anno: art. 1, comma 4, l. 39/2002; 18 mesi: art. 1, comma 4, l. 53/2003; due anni: art. 7, comma 4, l. 30/2003; art. 10, comma 6, l. 80/2003).

Le caratteristiche delle leggi di delega, quali si sono ricordate, hanno posto numerosi problemi.

Innanzitutto, la vaghezza dei principi e criteri spesso si è tradotta in una scarsa chiarezza degli stessi, come si evince anche dal dibattito parlamentare relativo all'approvazione delle leggi di delega, e in particolare, dai rilievi delle opposizioni (così, ad esempio, per la delega fiscale). In altre occasioni, si è denunciato lo scarso coordinamento tra le deleghe in questione e altri provvedimenti *in itinere* o appena approvati (si vedano, ad esempio, il rapporto tra la delega fiscale e le previsioni del d.l. 269/2003 che ha anticipato molti dei contenuti della legge finanziaria per il 2004).

Ancora, rilevanti problemi si pongono tra le deleghe in questione e le delegificazioni, ove interferenti con l'oggetto delle prime.

È il caso della riforma della scuola, affidata, oltre che a decreti legislativi, anche a regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, l. 400/1988, che non è chiaro come si coordinino ai primi (a ciò è da aggiungere la discutibile prassi dell'utilizzazione di atti non normativi, quali circolari e decreti ministeriali, a fini di consentire la "sperimentazione" e quindi la prima attuazione della riforma).

Riguardo poi alla riforma del mercato del lavoro, i principi e criteri che si ispirano alla semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi (art. 1, comma 2, lett. *a*; art. 2, comma 1, lett. *f*; art. 8, comma 2, lett. *d* ed *e*) appaiono poi del tutto discutibili in quanto, come è noto, tale ambito è ormai rimesso a regolamenti di delegificazione: in buona sostanza, tali previsioni rischiano di dar luogo ad un processo di "legificazione" o di "rilegificazione" di procedimenti, in totale controtendenza rispetto ad una linea di politica legislativa che sembrava ormai "stabilizzata" fino dall'art. 20 della l. 59/1997 e dalle conseguenti leggi di semplificazione. Similmente, appaiono ispirati ad una discutibile *ratio* di rilegificazione di ambiti materiali già delegificati, ad esempio, l'art. 2, comma 1, lett. *b*), il quale si riferisce alla «attuazione degli obiettivi e rispetto dei criteri di cui all'articolo 16, comma 5, della legge 24 giugno 1997, n. 196» che autorizza, come è noto, un regolamento di delegificazione a riformare la disciplina «di speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, allo scopo di pervenire ad una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti, di ottimizzazione ai fini della creazione di occasioni di impiego delle specifiche tipologie contrattuali, nonché di semplificazione, razionalizzazione e delegificazione, con abrogazione, ove occorra, delle norme vigenti». Infine, chiaramente rilegificante è anche l'art. 8, comma 2, lett. *f*), il quale demanda al decreto legislativo di riassetto delle funzio-

ni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro la «riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro, con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro». A tale proposito, la disposizione in esame non sembra tenere adeguatamente conto che la materia dell'organizzazione dei Ministeri è ormai "stabilmente" delegificata in forza dell'art. 17, comma 4-*bis*, della l. 400/1988 (inserito, come è noto, dall'art. 13 della l. 59/1997). E d'altra parte, la disposizione sembra non essere in alcun modo coordinata con la l. 137/2002 che, come è noto, ha "riaperto" la delega per la riforma dei Ministeri già attuata con il d.lgs. 300/1999 (in effetti, probabilmente, proprio il decreto legislativo correttivo del d.lgs. 300/1999 era forse la sede più coerente per l'attuazione dei contenuti di cui alla lett. *f* in esame) (Tarli Barbieri 2003).

Un tale uso "disinvolto" della delega si porta con sé, tuttavia, problemi costituzionali di ancora maggiore spessore: così, ad esempio, sembra del tutto sottovalutata, quantomeno nel procedimento di adozione della legge di delega, l'incidenza della riforma del titolo V della Costituzione che pure appare assai rilevante in alcune materie (quali la riforma dell'istruzione o del mercato del lavoro). Prescindendo in questa sede dalle problematiche relative all'ammissibilità della delega legislativa nelle materie di legislazione concorrente (per tutti, Di Cosimo 2002; si veda, da ultimo, la sent. 280/2004 della Corte costituzionale), rimane il fatto che in questi casi, il riferimento alle autonomie regionali appare nelle leggi di delega non più di una clausola di stile. Probabilmente, per "compensare" una tale sottovalutazione, per così dire "a monte", il procedimento di approvazione dei decreti legislativi ha previsto l'acquisizione del parere della Conferenza unificata i cui pareri sono stati pressoché costantemente "recepiti" dal Governo.

Tuttavia, tale meccanismo "compensativo", ammesso e non concesso che non ponga dubbi di legittimità, non può operare nei casi di incidenza del decreto legislativo in altre sfere di autonomia costituzionalmente garantite (così, ad esempio, l'autonomia delle istituzioni scolastiche a proposito della delega relativa alla riforma dell'istruzione). Lo stesso può dirsi per la discutibile sottovalutazione dei possibili contrasti con l'ordinamento comunitario, riscontrabili, ad esempio, come si evince dai lavori parlamentari o dal parere sullo schema di decreto, per la delega fiscale e per quella in materia di fonti di energia rinnovabili.



#### 4. SEGUE: CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ NELLA DELEGAZIONE LEGISLATIVA TRA XIII E XIV LEGISLATURA

Le leggi di delega oggetto dei rapporti (soprattutto la l. 30/2003, la l. 53/2003, la l. 80/2003) appaiono leggi di riforma settoriale, sostanzialmente attuative del programma di governo.

L'uso delle deleghe, quale fonti privilegiate per riforme organiche settoriali, è, come detto, ormai caratteristica costante delle stesse fino dalla XI legislatura.

A tale proposito, se è vero che l'incidenza dei decreti legislativi appare inferiore rispetto a quella riscontrata nella legislatura precedente<sup>13</sup>, è altresì vero che praticamente tutti i più importanti interventi di riforma del Governo, approvati o in corso di approvazione, prevedono il ricorso a deleghe (Rizzoni 1999).

Rispetto a questo elemento di fondo, che costituisce un elemento di sostanziale continuità rispetto alle legislature precedenti, vi sono alcuni elementi di discontinuità che meritano di essere segnalate.

In primo luogo, il Governo sembra avere acquisito un maggiore "protagonismo" sia nel procedimento di approvazione sia della legge di delega che del decreto legislativo.

Riguardo alla prima, è da segnalare la volontà del Governo di limitare al massimo le possibilità emendative dei disegni di legge delega: così, ad esempio, i lavori parlamentari relativi all'approvazione della legge delega in materia di riforma fiscale si sono caratterizzati per un confronto aspro tra Governo e Parlamento che ha visto il primo tentare di "blindare" il disegno di legge originario; tentativo sostanzialmente andato a buon fine, visto che il testo è stato modificato solo marginalmente (nonostante che, a seguito di alcune di queste modifiche, sia stata necessaria una terza lettura presso la Camera dei deputati). Similmente, nel caso della delega per la riforma del mercato del lavoro (risultante da uno stralcio di un disegno di legge avente un oggetto più ampio) il Governo ha ottenuto di "blindare" (secondo la procedura già ricordata nel par. 2) il disegno di legge approvato nel primo ramo del Parlamento, esprimendo (d'accordo con la maggioranza) un atteggiamento di netta chiusura rispetto ad ogni proposta modificativa del testo proveniente dai gruppi di opposizione.

Dal punto di vista procedimentale, l'atteggiamento di sostanziale preclusione nei confronti dell'attività emendativa del Parlamento<sup>14</sup> ha determinato l'espansione dello strumento degli ordini del giorno, presentati e adottati anche

<sup>13</sup> La media mensile aggiornata a metà legislatura è di 4,1 decreti legislativi contro i 6,2 emanati nella XIII legislatura.

<sup>14</sup> Tendenza, peraltro, nient'affatto generalizzata nell'attuale legislatura (Rizzoni 2004).

per assecondare determinati criteri interpretativi e addirittura “integrativi” di un testo che presentava non pochi problemi da questo punto di vista. E tuttavia, l'utilizzazione dello strumento dell'ordine del giorno in questo senso appare criticabile, dato il valore solo meramente politico di esso (e tale da valere, al più nella successiva fase parlamentare “consultiva” sugli schemi dei decreti legislativi).

Tuttavia, il peso decisivo delle determinazioni governative ha determinato ulteriori elementi di discontinuità: così, in particolare, il parere parlamentare rimane ancora un elemento centrale nella procedura di adozione dei decreti legislativi ed anzi proprio l'attività di consulenza delle Commissioni parlamentari riguardo ai decreti legislativi ed ai regolamenti appare ancora valorizzata.

Tuttavia, l'efficacia del parere parlamentare risente talvolta del nuovo clima politico dei rapporti tra maggioranza e opposizione: anche i testi dei pareri, in effetti, cominciano a riflettere sostanziali chiusure nei confronti degli apporti delle opposizioni (così, ad esempio, per la delega fiscale, il Governo e la maggioranza si sono opposti all'inserimento nel parere di un riferimento alla necessità di correggere la previsione dell'abolizione del credito di imposta, al fine di tutelare gli enti territoriali, e in particolare, i Comuni, da un inasprimento della pressione fiscale, derivante dal loro essere sovente percettori di dividendi in qualità di detentori di partecipazioni azionarie in società di fornitura di servizi). Ed è significativo altresì che un tale atteggiamento di chiusura si sia registrato anche rispetto a proposte emendative che miravano a purgare il testo da possibili illegittimità costituzionali o “comunitarie” (è il caso, ad esempio, del parere sul decreto legislativo relativo alla promozione delle fonti di energia rinnovabili, a proposito del quale le opposizioni avevano, forse fondatamente, sollevato il problema del contrasto con il diritto comunitario in ordine a tre disposizioni).

Peraltro, una tale considerazione non può essere assolutizzata, giacché in altri ambiti il parere parlamentare, pur approvato a maggioranza, ha recepito, in alcuni punti di non secondaria importanza, contributi dell'opposizione (così, ad esempio, per il decreto sulla riforma del mercato del lavoro).

Riguardo al tasso di recepimento del parere nel testo del decreto, esso rimane comunque significativamente alto (una recezione pressoché integrale è riscontrabile per il decreto di riforma del mercato del lavoro). Peraltro, laddove il parere è espressivo della volontà della sola maggioranza parlamentare, esso appare di per sé non molto penetrante e sostanzialmente “adesivo” rispetto allo schema del decreto (così, ad esempio, il parere sullo schema di decreto legislativo di riforma del ciclo di istruzione primaria che si riferisce solo ad aspetti secondari).

Il protagonismo del Governo segna anche il tramonto delle procedure “concertative” con le parti sociali che avevano caratterizzato la delegazione legislativa fino dalla XI legislatura (Tarli Barbieri 2003).

In particolare nella XIII legislatura il coinvolgimento delle parti sociali era stato formalmente previsto a proposito delle grandi deleghe autorizzate dalla l. 59/1997 (art. 19) e, successivamente, l'art. 1, comma 2, della l. 50/1999 (prima legge di semplificazione annuale) aveva rinviato ad un decreto del Presidente del Consiglio l'individuazione di «forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione»: processi, questi ultimi, che vedono il ricorso più ai regolamenti di delegificazione che ai decreti legislativi ma che, in linea di principio, non escludono questi ultimi<sup>15</sup>.

Viceversa, nella XIV legislatura le difficoltà di dialogo tra Governo e sindacati si sono riverberati anche nella delegazione legislativa: al posto delle procedure di concertazione, sia sulla legge di delega che sullo schema di decreto legislativo, si è proceduto negli schemi di un “dialogo sociale” che si è tradotto però solo in una serie di audizioni informali delle parti sociali (ma anche dei soggetti interessati) che non sembrano avere rivestito un rilievo particolare, ai fini dei contenuti degli atti normativi. Tuttavia, è da segnalare che anche questo strumento, per così dire, “minore” non si è rivelato totalmente inutile, se è vero che la ripresa del dialogo tra Governo e una parte dei sindacati (ad esclusione della Cgil) ha indotto l'Esecutivo a stralciare dalla delega relativa alla riforma del mercato del lavoro le parti più controverse (quali la modifica dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori o la disciplina dell'arbitrato in materia di lavoro).

Un ultimo punto attiene alla copertura finanziaria dei decreti legislativi, che costituisce un punto insieme controverso e problematico, soprattutto per quanto attiene alle deleghe fiscali e a quelle sull'istruzione e che, a suo modo, rivela anch'esso una certa “disinvoltura” nelle scelte dell'Esecutivo (ma anche del Parlamento). Come è noto, come è stato giustamente affermato (Lupo 2002), non risulta chiaro in dottrina né come sia possibile quantificare e “coprire” gli oneri de-

---

<sup>15</sup> Al di là di queste disposizioni, che prevedevano procedure “formalizzate” di consultazione delle parti sociali (cui vanno aggiunte altre di carattere più puntuale), nella XIII legislatura si debbono segnalare altri due fondamentali accordi tra Governo e parti sociali, che aveva determinato una successiva produzione normativa, incentrata, ancora una volta su un ampio ricorso alla delega legislativa: così, l'accordo stipulato il 26 settembre 1996 tra Governo e parti sociali viene attuato anche (e forse principalmente) con le norme di delega di cui alla l. 196/1997 (c.d. “pacchetto Treu”); ancora più significativamente, il c.d. “patto di Natale” del 1998 rappresenta forse un “salto di qualità” nella concertazione poiché contiene un impegno del Governo ad un confronto preventivo con le parti sociali sulle materie di politica sociale, e ad una «costante informazione e adeguate forme di coinvolgimento delle rappresentanze parlamentari della maggioranza e dell'opposizione in ogni fase della concertazione, in modo tale da promuovere, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, la convergenza tra i risultati della concertazione e la produzione legislativa».

rivanti da una disciplina ancora da scrivere; né se debba essere necessariamente la legge di delega a disporre direttamente della copertura degli oneri oppure se questo compito possa essere demandato anche al decreto legislativo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati nella legge di delega.

In ogni caso, appare dubbio il meccanismo di copertura finanziaria dei decreti di riforma della scuola che, tranne che per la parte riferita agli anticipi delle iscrizioni alla scuola primaria e dell'infanzia è rimesso al meccanismo di cui all'art. 7, comma 6, secondo cui «i decreti legislativi di cui al comma 7 la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie». Si tratta di una procedura che non assicura circa il rispetto dell'art. 81 Cost., poiché essa elude sostanzialmente il procedimento parlamentare rigoroso previsto in sede di approvazione delle leggi ordinarie.

Riguardo alla delega fiscale, infine, un ruolo fondamentale è rivestito dal D.p.e.f. e dalla legge finanziaria (art. 10 l. 80/2003) cui spetteranno le relative scelte che possano comportare oneri finanziari ulteriori: in tal modo, si attribuisce ad una sede atipica l'attuazione di una legge di delega che dovrebbe invece trovare una compiuta realizzazione con i decreti legislativi. A ciò si aggiunge la previsione di un procedimento di adozione dei relativi decreti legislativi che vede un ruolo incisivo delle Commissioni bilancio, cui spetta la valutazione delle conseguenze finanziarie dei decreti. Si prevede cioè (art. 11) che, qualora il Governo non intenda conformarsi al parere in questione, sia tenuto a ritrasmettere alle Commissioni gli schemi di decreto per un nuovo parere.

Nella prassi questo procedimento si è rivelato assai favorevole per le Commissioni bilancio, i cui rilievi sono stati pressoché costantemente accettati dal Governo.

## 5. LE DELEGHE PER L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI COMUNITARI (CENNI)

Rimangono infine da analizzare le due deleghe per l'attuazione degli obblighi comunitari, rispettivamente in materia di fonti di energia rinnovabili (art. 43) e di prodotti di cacao e di cioccolato (art. 28).

Si tratta di due deleghe che appaiono in linea con le caratteristiche già individuate e, più in generale, con quelle di attuazione degli obblighi comunitari autorizzate dalle leggi comunitarie annuali.

Come è noto, il ricorso alla delega legislativa per l'attuazione degli obblighi comunitari, già abbondantemente praticato in passato, ha visto una impennata

decisa nella XIII legislatura: sono infatti ben 149 i decreti legislativi adottati nel periodo 1996-2001<sup>16</sup>, a fronte di 138 direttive da attuare con delega legislativa<sup>17</sup>.

L'espansione della delega legislativa costituisce quindi la tecnica di attuazione degli obblighi comunitari privilegiata dalle leggi comunitarie, unitamente all'attuazione in via amministrativa, e a scapito dell'attuazione diretta e di quella in via regolamentare.

Ciò ha sollevato le critiche della dottrina soprattutto nei casi di attuazione delle direttive dettagliate, nelle quali il ricorso alla delega legislativa finisce per ritardarne l'attuazione senza che siano possibili principi e criteri direttivi che non siano la mera ripetizione della direttiva da attuare.

Il ricorso alla delega legislativa per l'attuazione degli obblighi comunitari apre il noto problema della definizione dell'oggetto, della carenza (e talvolta della mancanza) dei principi e criteri direttivi, che vengono sostituiti dalla stessa direttiva da attuare, dell'individuazione del termine entro il quale la delega deve essere esercitata.

Sul primo punto, la tecnica dell'individuazione delle direttive da attuare in due allegati distinti (a seconda che per l'adozione del decreto legislativo sia richiesto o meno il parere delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia) alle leggi comunitarie è stata criticata perché «rischia di far degenerare l'attività di determinazione dell'oggetto (da parte del Parlamento) in attività di delimitazione delle *materie*. Un approdo, questo, destinato inevitabilmente a risolversi nella sostantiva devoluzione della funzione legislativa (*ratione materiae*) nelle mani del Governo (sebbene solo per un tempo delimitato)» (De Fioris 2001, p. 157). La carenza dei principi e criteri direttivi, ben visibile anche negli artt. 28 e 43 l. 39/2002, costituisce una caratteristica già riscontrata nelle deleghe per l'attuazione degli obblighi comunitari precedenti all'introduzione della legge comunitaria (per tutti, Celotto 1995, p. 2) che si spiega con il fatto che le direttive comunitarie contengono già, per loro natura, disposizioni di principio destinate ad essere recepite dagli Stati, cosicché appare ardua l'ulteriore individuazione di principi e criteri direttivi nella legge di delega, tanto più nel caso di direttive a contenuto dettagliato. Si tratta di un'indubbia difficoltà che però, da un lato non può essere generalizzata, dato che le stesse leggi comunitarie talvolta riescono a porre idonei principi e criteri direttivi nel rispetto dell'art. 76 Cost., e,

---

<sup>16</sup> In questo caso, i decreti legislativi emanati sono stati adottati anche in forza di leggi comunitarie precedenti.

<sup>17</sup> Si consideri poi che la delega legislativa per l'attuazione di direttive comunitarie è stata prevista anche da leggi ulteriori rispetto alla legge comunitaria (è il caso dell'art. 41 della l. 144/1999 il quale ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE in materia di mercato interno del gas naturale).

dall'altro, ove ritenuta persuasiva dovrebbe, a rigore, far concludere che «il ricorso alla delegazione legislativa – malgrado sia tanto utilizzata a tal fine – non costituisce affatto la *forma ideale* per il recepimento degli atti comunitari, non solo in considerazione della difficoltà di attenersi al disegno costituzionale, ma anche perché relega le Camere in posizione troppo secondaria nel procedimento attuativo» (Celotto 1995, p. 2).

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI (OPERE CITATE NEL TESTO)

- CARETTI P. – MORISI M., *Parlamento e legislazione delegata. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 – Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001.
- CARTABIA M., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001.
- CELOTTO A., *Legge comunitaria*, in *Enc. dir.*, XVIII, Roma, Treccani, 1995.
- CELOTTO A. – FRONTONI E., *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, agg. VI, 2002.
- CERULLI IRELLI V., *Legislazione delegata e delegificazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 – Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001.
- CHELI E., *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Roma, ed. Accademia nazionale dei Lincei, 2003.
- DE FIORES C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001.
- DI COSIMO G., *La delega legislativa dopo la riforma del Titolo V: primi riscontri*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.
- FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario. Parte I*, Torino, Giappichelli, 2003.
- GIANNITI L. – LUPO N., *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- LUPO N., *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi': esperienze, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1996.
- LUPO N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998.
- LUPO N., *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.

- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- RIZZONI G., *Semplificazione normativa e innovazione istituzionale: il contributo delle procedure parlamentari*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999.
- RIZZONI G., *Il consolidamento della "via italiana" al modello maggioritario nei rapporti tra Parlamento e Governo nel primo anno della XIV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, Cedam, 2004.
- SORRENTINO F., *Legalità e delegificazione*, in C. PINELLI (a cura di), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Milano, Giuffrè, 1999.
- TARLI BARBIERI G., *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- VIOLANTE L., *Il futuro dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17 – Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988.