

LA DELEGA LEGISLATIVA TRA TEORIA E PRASSI

di ROBERTO ZACCARIA - ENRICO ALBANESI*

SOMMARIO: 1. L'esplosione della delegazione legislativa all'avvio della XVI legislatura. – 2. La «grande espansione» della delegazione legislativa e l'elusione del modello costituzionale. – 2.1. La delega legislativa come strumento di attuazione del programma di Governo nel sistema maggioritario ed il paradosso dell'attuazione «per antifrasi» della delega in caso di *turn over* della maggioranza. – 2.2. I principali «varchi» a disposizione del Governo: *a*) la genericità dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto, specie ove determinati per rinvio alle direttive comunitarie; – 2.3. (*Segue*): *b*) i decreti legislativi «correttivi»; – 2.4. (*Segue*): *c*) la proroga del termine di delega con legge di conversione di un decreto – legge. – 3. I decreti legislativi «correttivi» in materia di immigrazione nella XVI legislatura. – 3.1. I decreti legislativi «correttivi» in materia ambientale nella XV legislatura (cenni). – 3.2. I tre decreti legislativi «correttivi» in materia di immigrazione nella XVI legislatura: *a*) la vicenda procedurale; – 3.3. (*Segue*): *b*) la richiesta di parere al Comitato per la legislazione. L'attivazione di uno strumento proprio dello Statuto dell'Opposizione e la novella come tecnica normativa propria dei decreti «correttivi»; – 3.4. (*Segue*): *c*) il mancato rispetto dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto delle deleghe (*rectius*: delle direttive comunitarie); – 3.5. (*Segue*): *d*) il mancato rispetto dell'indirizzo politico contenuto nei decreti legislativi «principali». Quale rilievo giuridico? – 4. Altri casi di elusione del modello costituzionale della delega nella XVI legislatura. – 4.1. Il collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2009 (A.C. 1441): *a*) disposizioni di delega contenute in un disegno di legge dal contenuto eterogeneo da approvare a data certa; – 4.2. (*Segue*): *b*) il parere del Comitato per la legislazione su alcune disposizioni di delega con principi e criteri direttivi ed oggetto indefiniti. – 4.3. La proroga del termine di una delega con legge di conversione di un decreto – legge e l'introduzione di una delega attraverso la novella di una legge di conversione di un decreto – legge.

1. L'esplosione della delegazione legislativa all'avvio della XVI legislatura

L'avvio della XVI legislatura si sta caratterizzando per una vera e propria esplosione del fenomeno della delegazione legislativa, un'esplosione non solo quantitativa ma anche qualitativa e quindi ancora più pericolosa perchè caratterizzata da una sorta di clandestinità del fenomeno.

L'incremento del ricorso allo strumento della delega legislativa costituisce uno dei tanti «aspetti problematici» nell'evoluzione del sistema delle fonti che, certamente non tra i primi, abbiamo già segnalato con preoccupazione¹ e che

* I paragrafi 1 e 4 sono stati redatti da Roberto Zaccaria; i paragrafi 2 e 3 da Enrico Albanesi. Il presente scritto è stato redatto in vista del seminario *La delega legislativa* tenutosi il 24 ottobre 2008 presso la Corte costituzionale ed è destinato alla pubblicazione nei relativi atti.

¹ Come recita il titolo di un recente volume che raccoglie gli atti dei seminari promossi nella XV legislatura dal Comitato per la legislazione nel corso del turno di Presidenza dell'on. Zaccaria e da alcune Università italiane. Cfr. R. ZACCARIA, *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti*

assume oggi un rilievo peculiare data l'ormai affermata tendenza all'utilizzo della delegazione legislativa come strumento privilegiato per l'attuazione del programma di Governo.

Prendendo in considerazione questo inizio di legislatura e sulla base di un attendibile controllo dei provvedimenti in corso alla data del 21 ottobre 2008, si rileva che sono ben 30 le disposizioni di delega «principale» attualmente all'esame delle Camere contenute nei disegni di legge di origine governativa², tenendo anche conto delle deleghe contenute nei disegni di legge di cui ancora non sono disponibili i testi³. Tanto per fare un raffronto con il 2007 si deve notare che in tutto l'anno passato le deleghe «principali», al netto delle deleghe contenute nella legge comunitaria, sono state soltanto 22. Questo significa che siamo di fronte ad un'espansione clamorosa del fenomeno.

Non si tratta, tuttavia, solo di un problema quantitativo. Ancora più preoccupante è il modo in cui si sta configurando questo fenomeno.

Dall'analisi dei casi concreti emerge non solo la conferma di alcune costanti già messe in luce dalla dottrina (la determinazione generica dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto delle deleghe, il ricorso a leggi di conversione dei decreti legge per la proroga dei termini di delega, l'utilizzo distorto dell'istituto dei decreti legislativi «correttivi») che configurano una chiara elusione del modello contenuto nell'articolo 76 della Costituzione.

Quello che più preoccupa nell'esperienza più recente è la tecnica sotterranea, clandestina di produzione delle deleghe. Delle oltre trenta deleghe che

normative. Atti dei seminari promossi dal Comitato per legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma, Roma, Camera dei deputati, 2008, 367 p.

² Si tratta di disposizioni di delega contenute nei seguenti disegni di legge: A.C. 1441-bis, A.C. 1441-ter, A.C. 1441-quater (i tre collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2009, all'esame della Camera dei deputati) e A.S. 847, Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, A.S. 905, Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, ed A.S. 1080, Delega al Governo per il riordino, l'attuazione e l'adeguamento alla vigente normativa comunitaria, delle disposizioni in tema di precursori di droghe (all'esame del Senato). Il dato non tiene conto delle disposizioni di delega contenute nell'A.S. 1078, il disegno di legge comunitaria 2008.

³ Si tratta del disegno di legge A.C. 1741, Delega al Governo per il riordino della legislazione in materia di gestione delle crisi aziendali, presentato alla Camera, e del disegno di legge A.S. 1117, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, presentati al Senato.

abbiamo contato in questo primo periodo, ben 20 sono contenute in disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2009. Come è noto questi disegni di legge, in virtù del peculiare regime procedurale che li caratterizza, godono di una sorta di corsia preferenziale (art. 123-*bis* del Regolamento Camera) per cui, nella pratica, il Governo ne può chiedere l'approvazione a data certa.

Il problema risulta aggravato nel caso in cui si ammetta, con una dubbia interpretazione parlamentare, la possibilità di «collegati» *omnibus* al di fuori della sessione di bilancio. L'eterogeneità del contenuto di questi provvedimenti è tale che risulta impossibile, nei termini ristretti previsti dal Regolamento, un esame appropriato dei singoli contenuti.

Questo è quello che è avvenuto alla Camera durante l'esame dell'A.C. 1441-*bis* (cfr. *amplius*, paragrafo 4.1) ove si è raggiunto il paradosso di far esaminare una significativa riforma del processo civile, anziché dalla Commissione Giustizia, dalla Commissione Bilancio e da quella Affari costituzionali, e dove il tempo complessivo dedicato all'esame del provvedimento, tra Commissione ed Aula, non ha superato i quindici giorni.

E' in questo contesto che vengono inserite nei provvedimenti legislativi, spesso in forma di emendamenti presentati in Commissione o addirittura nel corso della stessa seduta in Aula, disposizioni di delega che «passano» quasi all'insaputa dell'Aula. Sebbene spesso tali emendamenti contengano deleghe prive di ogni principio e criterio direttivo, il Comitato per la legislazione è impossibilitato ad esprimere rilievi in merito dato che l'attuale prassi non consente al Comitato di esprimere alcun parere quando il disegno di legge è già in Aula.

Questo modo di procedere determina l'impossibilità per il Parlamento e per i parlamentari di approvare in modo consapevole il contenuto delle disposizioni di delega (ovvero quei vincoli che, nell'ottica del modello *ex art. 76 Cost.*, dovrebbero costituire limiti all'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo). Questo significa con ogni evidenza che oltre all'art. 76 della Costituzione risulta vulnerato lo stesso art. 72 sul procedimento legislativo ed in particolare la riserva di assemblea che caratterizza le leggi di delega. A meno di

non voler dare un'interpretazione meramente formale di quella riserva, si deve rilevare che un esame delle deleghe con le caratteristiche appena descritte si configura come una palese elusione di quel principio.

Credo pertanto che il giudice delle leggi, oltre ad un controllo sostanziale del rispetto dell'art. 76, debba essere sensibile anche al rispetto delle procedure di cui all'art. 72, soprattutto quando l'approvazione di una delega arrivi senza un'adeguata riflessione in Commissione e addirittura nella Commissione competente per materia.

Ci paiono tutt'altro che marginali i problemi riguardanti le deleghe che emergono in questo inizio della XVI legislatura. Deleghe «sotterranee» o «clandestine», deleghe prive di adeguati criteri o principi direttivi, deleghe contenute in leggi di conversione dei decreti, uso distorto dei decreti legislativi correttivi, in particolare nella vicenda dei decreti disciplinanti lo status dei rifugiati ed il regime dei ricongiungimenti familiari.

Questi ed altri casi offerti dalla concreta prassi parlamentare non sempre risultano evidenti all'esame della dottrina e quindi ci pare nostro compito segnalarli in maniera adeguata anche nei loro profili problematici.

2. La «grande espansione» della delegazione legislativa e l'elusione del modello costituzionale

2.1. La delega legislativa come strumento di attuazione del programma di Governo nel sistema maggioritario ed il paradosso dell'attuazione «per antifrasi» della delega in caso di turn over della maggioranza

La «grande espansione»⁴ che ha caratterizzato la delegazione legislativa a partire dalla XI legislatura ha condotto ad una profonda trasformazione

⁴ L'espressione è utilizzata da Tarli Barbieri in un ampio studio sull'evoluzione della delegazione legislativa a partire dal biennio 1992 – 1993 fino al 2002. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI - RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, Milano, 2003, p. 47 – 148. Sugli sviluppi nella prassi con specifico riferimento alla XIV legislatura, si veda inoltre P. CARETTI - TARLI BARBIERI,

dell'istituto (specialmente a partire dal 1996 con il consolidamento dell'assetto maggioritario del sistema politico), tale da farne lo «strumento privilegiato» per l'attuazione del programma di Governo⁵.

I fattori che hanno condotto la legislazione delegata ad assumere un simile ruolo nel sistema delle fonti sono l'opportunità a disposizione del Governo, da un lato, di «incassare il dividendo»⁶ politico derivante dall'approvazione parlamentare della legge di delega e, dall'altro, di riservare ad una fase governativa successiva l'adozione della relativa disciplina di dettaglio. A ciò si aggiunga l'opportunità a disposizione del Governo, grazie alla ormai costante possibilità di ricorrere a decreti integrativi e correttivi, di tornare ad incidere sulla disciplina adottata, *re melius perpensa*.

Come messo efficacemente in rilievo dai recenti studi sull'argomento⁷, una simile trasformazione della delega ha condotto l'istituto a rilevanti torsioni del modello di cui all'articolo 76 della Costituzione date l'ampiezza dell'oggetto, la genericità dei principi e dei criteri direttivi e la «flessibilizzazione»⁸ del termine che hanno caratterizzato le leggi di delega approvate negli ultimi anni.

E' tuttavia proprio nel momento in cui la delegazione legislativa si fa tendenzialmente strumento privilegiato dell'attuazione dell'indirizzo governativo che i limiti di cui all'articolo 76 Cost. dovrebbero ricevere un'attuazione più stringente, data la loro natura, come colse efficacemente Paladin, ad un tempo di «limiti al legislatore delegante» e di «garanzie dal rischio di una abdicazione del legislativo a favore dell'esecutivo»⁹. Proprio nel momento in cui il ricorso alla

L'evoluzione della delega legislativa nella XIV legislatura: considerazioni di sintesi sui rapporti di ricerca nell'ambito del seminario 2004, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno*, 2004, Torino, p. 147 – 167.

⁵ Così M. CARTABIA, *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*, Torino, 2001, p. 70.

⁶ Così P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006: le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Torino, 2007, p. 86.

⁷ Si veda in particolare lo studio di G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione*, cit., p. 65 – 78 e p. 110-120.

⁸ Così N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, p. 24.

⁹ Cfr. L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Noviss. dig. it.*, VI, 1960, p. 296-297.

delegazione legislativa diventa strumento *politicamente* «normale» per l'attuazione del programma di governo, dovrebbe farsi cioè più pressante l'esigenza di non disconoscere la natura *giuridicamente* «eccezionale» della legislazione delegata.

Tornano di estrema attualità le parole con cui la Corte costituzionale, nel lontano 1957, riconobbe la propria competenza a sindacare il rispetto dell'articolo 76 Cost.: per evitare la «usurpazione del potere legislativo da parte del Governo» e la violazione del principio per cui «soltanto il Parlamento può fare le leggi», scrisse la Corte, la funzione legislativa deve essere esercitata dal Governo solo attraverso «modalità legislativamente stabilite»¹⁰. La Corte, si badi bene, non intese l'eccezionalità della legislazione delegata né in termini quantitativi né in termini qualitativi ma, in un'accezione strettamente giuridico – costituzionale, ne sottolineò il necessario esercizio attraverso *modalità legislativamente stabilite*.

La giurisprudenza costituzionale sul rispetto dell'articolo 76 Cost. si è sviluppata però in senso restrittivo solo a partire dal 1999, peraltro con esclusivo riguardo al versante del decreto legislativo delegato. L'atteggiamento della Corte continua infatti a caratterizzarsi per un'estrema cautela per quanto riguarda il sindacato sulle violazioni dell'art. 76 Cost. da parte delle leggi di delega.

A ciò si aggiunga la non decisiva, se pur importante, presa di posizione della Corte sul fenomeno dei decreti legislativi integrativi e correttivi¹¹.

Il risultato è la presenza di alcuni «varchi» nel sistema delle fonti che consentono al Governo di eludere agevolmente i limiti di cui all'art. 76 Cost., con grave pregiudizio agli equilibri della forma di governo consacrati nella Carta costituzionale.

L'ampiezza di simili «varchi» è tale che negli ultimi anni si è potuto addirittura sviluppare il fenomeno, recentemente evidenziato dalla dottrina¹², di

¹⁰ Cfr. Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 3, in *Giur. cost.*, 1957, p. 11 ss.

¹¹ La dottrina ha parlato di criterio «ancora un po' incerto» con riferimento alle elaborazioni della Corte in merito ai limiti dei decreti legislativi correttivi. Cfr. N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi «veri» e «falsi»*, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 2661-2671.

decreti legislativi *nominalmente* attuativi di una delega «principale», per mezzo dei quali si dà in realtà vita, in seguito al *turn – over* della maggioranza, ad un *significato normativo* espressione di un indirizzo politico *opposto* a quello della legge delega. Oppure di decreti legislativi *nominalmente* attuativi di una delega «correttiva», per mezzo dei quali si dà in realtà vita, in seguito al *turn – over* della maggioranza, ad un *significato normativo* espressione di un indirizzo politico *opposto* a quello sotteso ai «decreti principali».

Si è quindi giunti all'esito (paradossale, se si pensa che la delegazione legislativa è ormai lo «strumento privilegiato» di attuazione del programma di Governo) di una attuazione «per antifrasi» della delega legislativa in occasione del *turn – over* della maggioranza.

Se però al Governo è consentito di esercitare la facoltà legislativa attuando addirittura un indirizzo politico opposto a quello contenuto nella legge di delega o nel decreto legislativo «principale», ciò significa che la prassi è andata ben oltre quel grado di «elasticità»¹³ di quel modello *ex art. 76 Cost.* secondo il quale la natura della delegazione legislativa è e resta giuridicamente «eccezionale».

2.2. *I principali «varchi» a disposizione del Governo: a) la genericità dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto, specie ove determinati per rinvio alle direttive comunitarie;*

Il principale «varco» a disposizione del Governo è costituito dalla genericità con la quale nelle leggi di delega vengono determinati i principi e i criteri direttivi e viene definito l'oggetto.

Il primo fattore di genericità è costituito dalla mancata diversificazione nelle leggi di delega dei principi dai criteri direttivi: la prassi, avvalorata come è noto

¹² Cfr. P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi*, cit., p. 92 – 97, e ID., *Turn – over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2008 (<http://www.osservatoriosullefonti.it>).

¹³ Secondo l'espressione di Staiano. Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, 1990, 248 p.

dalla dottrina¹⁴, tende ormai a riconoscere natura di endiadi all'espressione «principi e criteri direttivi».

Tuttavia, nell'ottica di una valorizzazione del carattere giuridicamente eccezionale della delegazione legislativa e della conseguente interpretazione restrittiva delle «modalità legislativamente stabilite»¹⁵ di esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, tornano oggi di attualità alcune tesi dottrinali risalenti. Le tesi, cioè, di quanti proposero di attribuire un distinto significato alle espressioni «principi» e «criteri direttivi» (attribuendo al primo natura di «formulazioni [generali] di norme» ed ai secondi natura di «finalità»¹⁶) o, comunque, pur riconoscendo «significato identico» alle due parole, ne valorizzarono la dimensione teleologica (intendendo l'espressione come riferita ad una «norma – tipo nella quale sia incorporato il fine»¹⁷).

Il secondo fattore di genericità deriva dalla sovente determinazione dei principi e criteri direttivi e della definizione dell'oggetto *per relationem*¹⁸, ovvero per rinvio ad altri atti normativi: caso tipico è il rinvio compiuto dalle disposizioni di delega agli stessi atti comunitari che il Governo è poi delegato ad attuare.

La dottrina ha evidenziato i rischi sottesi a tale prassi (ed al relativo avallo offerto dalla Corte costituzionale), specie con riferimento al caso del rinvio alla normativa comunitaria. A fronte, infatti, di un sistema di produzione normativa, quale quello comunitario, prevalentemente dominato dal ruolo degli Esecutivi, appare indispensabile che il Parlamento italiano «elabori *effettivamente* i principi sostanziali della delega di attuazione del diritto comunitario»¹⁹. Non solo: la tecnica del rinvio condurrebbe inevitabilmente la Corte a fondare il proprio eventuale sindacato sul decreto legislativo su un parametro «doppiamente»

¹⁴ Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 298.

¹⁵ Cfr. nota 10.

¹⁶ Così A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 129 ss. Analogamente, cfr. L. CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 74 e A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. dir.*, 1993, p. 7 ss.

¹⁷ Così G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano, 1952, p. 174-175.

¹⁸ Su cui cfr. G. D'ELIA, *Osservazioni in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi*, in *Giur. cost.*, p. 2717 – 2725.

¹⁹ Corsivo dell'Autore. Cfr. M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2051.

interposto (costituito dalla sequenza «art. 76 Cost. - legge di delega – norme comunitarie») che finirebbe però in tal modo per tramutarsi in un sindacato sulla compatibilità della normativa interna con la normativa comunitaria, «perde[ndo] completamente lo scopo di difendere le prerogative del Parlamento nella funzione legislativa delegata»²⁰.

Una parziale risposta nella direzione di arginare simili «varchi» è giunta dalla giurisprudenza costituzionale, intervenuta tuttavia non sul versante del sindacato sulle leggi di delega ma sul versante dei decreti legislativi delegati.

La Corte costituzionale, pur avendo in linea teorica affermato sin dalla sentenza n. 3 del 1957 la propria competenza a sindacare «la legge delegante [se questa] non contiene, anche in parte», i requisiti di cui all'articolo 76 Cost., ha infatti sempre inteso, di fatto, l'osservanza di questi ultimi da parte della legge di delega come «*political question*, affidata alla libera valutazione delle Camere»²¹.

E' invece sul versante dei decreti legislativi delegati che la Corte ha adottato, specie a partire dal 1999, un indirizzo maggiormente restrittivo nel sindacato sul rispetto dell'articolo 76 Cost. (si è parlato in proposito di «asimmetria»²² della giurisprudenza costituzionale in materia). Piuttosto che sindacare le leggi di delega per carenza dei requisiti di cui all'articolo 76 Cost., la scelta della Corte è stata in definitiva quella di «procede[re] essa stessa alla determinazione dei principi e criteri direttivi rimasti inespressi»²³, attraverso una «duplice operazione ermeneutica»²⁴ consistente nella individuazione dell'oggetto e dei principi e criteri

²⁰ *Ibidem*, p. 2054 – 2055.

²¹ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 214.

²² Così 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, p. 215.

²³ Così R. ARENA, *Il rapporto Parlamento – Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 108.

²⁴ Cfr. Corte cost., 5 febbraio 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 137 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di decreti legislativi delegati a partire dalla sentenza n. 15 del 1999, cfr. G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega*, cit.; G. FAMIGLIETTI, *Delegazione legislativa e Corte costituzionale*, in P. CARETTI - A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, Milano, 2003, p. 185-204; R. CHIEPPA, *Il controllo di legittimità costituzionale. A proposito della delega legislativa*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, Napoli, 2006, p. 19 – 44; R. ARENA, *Il rapporto Parlamento – Governo*, cit.

direttivi della legge di delega, da un lato, e nell'interpretazione del decreto legislativo delegato alla luce della legge delega così «colmata» per sindacare l'eventuale contrasto del primo con l'articolo 76 Cost., dall'altro.

Merita di essere segnalato come, in tale duplice processo ermeneutico, uno dei principali criteri cui la Corte ricorre al fine di determinare i principi e criteri direttivi e l'oggetto della delega, e, conseguentemente, sindacare l'eventuale eccesso di delega da parte del decreto legislativo, sia il criterio «*ratione delegationis*»²⁵. Le «ragioni e le finalità che hanno ispirato il legislatore delegante»²⁶ hanno dunque assunto nella giurisprudenza costituzionale un rilievo centrale al fine del sindacato sul rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti di cui all'art. 76 Cost.

Come auspicato oltre trent'anni fa da Cervati, nella valutazione della rispondenza delle disposizioni delegate ai requisiti dell'articolo 76 Cost., «il criterio finalistico assume una rilevanza fondamentale in sede di interpretazione della legge di delega»²⁷.

2.3. (Segue): b) i decreti legislativi «correttivi»;

Il secondo «varco» a disposizione del Governo è rappresentato dalla possibilità, ormai pressoché costantemente prevista dalle disposizioni di delega, di adottare decreti integrativi e correttivi del decreto legislativo «principale».

Il modello della delega «correttiva» costituisce un'efficace risposta a quelle esigenze di «sperimentazione» normativa che possono condurre il legislatore ad intervenire nuovamente sulla materia appena disciplinata alla luce delle difficoltà palesate dalle prime applicazioni della norma²⁸.

²⁵ Su cui, cfr. G. D'ELIA, *Sulla determinazione ratione delegationis dei principi e criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1461- 1465.

²⁶ Così Corte cost. 21 gennaio 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 48 ss.

²⁷ Cfr. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 225.

²⁸ Sulla *ratio* dei decreti «correttivi» si vedano in particolare N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze pratiche, problemi, prospettive*, Milano, 1996, 161 p.; M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. parl.*, 1997, p. 45 – 83; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalkül all'italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme... riformande*, in V.

Tuttavia, oltre ai rilevanti pregiudizi che possono conseguire in termini di certezza del diritto²⁹, il modello dei decreti «correttivi» presenta l'inconveniente di condurre ad una «marginalizzazione» delle Camere³⁰, data la possibilità per il Governo di modificare «sottovoce» la disciplina legislativa appena varata, «senza ripassare nelle aule parlamentari e senza incorrere in defatiganti lungaggini procedurali»³¹.

La dottrina ha affrontato ampiamente il tema dei limiti all'adozione da parte del Governo dei decreti legislativi «correttivi».

Risolto ormai negativamente il problema dell'esistenza di un principio costituzionale che imponga il requisito dell'istantaneità per l'esercizio della delega legislativa³² ed affermatasi la tesi della natura dell'istantaneità come «requisito normale» della delega³³, è infatti sulla possibilità di riconoscere limiti più stringenti per i decreti legislativi «correttivi» che si è incentrato il dibattito in dottrina.

Quanti sostengono che il Governo in sede di adozione dei decreti legislativi «correttivi» possa esclusivamente «*legifer[are] in risposta* alle esigenze emerse dalla sperimentazione»³⁴, individuano il fondamento di tali limiti nella autonomia della delega «principale» rispetto alla «correttiva»³⁵: sarebbe cioè «*dal concetto di integrazione e correzione*»³⁶, da intendersi come criterio direttivo della delega

COCOZZA – S. STAIANO, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Torino, 2001, I, p. 567 – 575.

²⁹ Come efficacemente messo in rilievo dalla dottrina, che in proposito parla di «paradosso dell'effettività», «l'effettività costituirebbe ad un tempo il presupposto dei decreti legislativi correttivi e integrativi e la loro potenziale vittima» per la potenziale «precarietà» delle norme contenute nei decreti legislativi «principali». Cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, cit., p. 82.

³⁰ Così N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi*, cit., p. 141.

³¹ Così M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., p. 72.

³² Cfr. A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 117 ss.

³³ Corsivo dell'Autore. Cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 219. *Contra*, M. PATRONO, *Utilizzo «rinnovato» della delega legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1980, p. 661 – 723.

³⁴ Corsivo dell'Autore. Cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, cit., p. 72.

³⁵ Analogamente cfr. F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 376 ss.

³⁶ Corsivo dell'Autore. Cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi e correttivi*, cit., p. 82. Approda alle medesime conclusioni, deducendole tuttavia proprio dal presupposto della *inautonomia* della delega «correttiva» rispetto alla «principale», M. RUOTOLO, *Il requisito del “tempo limitato” per l'esercizio della delega “principale” e la sua possibile elusione ad opera dei decreti*

«correttiva», che discenderebbero le più stringenti limitazioni in capo ai decreti «correttivi».

Non sembra essere questa la prospettiva della Corte costituzionale³⁷ la quale, tuttavia, in una recente sentenza ha definito i limiti che comunque incontrano i decreti «correttivi»³⁸. Nella sentenza n. 206 del 2001³⁹, la Corte, pur respingendo l'ipotesi per cui «siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per “fatti sopravvenuti”», ha infatti chiarito che «ciò che conta» è che tramite essa si intervenga «non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”» e che «si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale"».

Meritevole di menzione è inoltre il parere dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 6 giugno 2007, n. 1750 per il quale «deve ritenersi non solo possibile, ma doveroso, un intervento [del Governo per mezzo di un decreto «correttivo»] volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni»⁴⁰.

Nonostante i limiti introdotti dalla Corte nella sentenza n. 206 del 2001, sembrano tuttavia esserci ancora ampi margini perché lo strumento dei decreti «correttivi» possa svolgersi in violazione del modello costituzionale della delega legislativa. Il grado di elusione del modello costituzionale da parte della prassi appare anzi aumentare in modo esponenziale se ci si sofferma a riflettere sul fatto che lo strumento del decreto «correttivo» (le cui potenzialità procedurali a disposizione del Governo appaiono impareggiabili) si colloca in un contesto in cui, lo si è visto, i principi e i criteri direttivi e l'oggetto della delega legislativa

integrativi e correttivi. Il caso del “terzo” decreto correttivo del codice ambiente, in R. ZACCARIA, Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative. Atti dei seminari promossi dal Comitato per legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma, Roma, Camera dei deputati, 2008, p. 350 – 352.

³⁷ Sulla discordanza tra le suddette ricostruzioni della dottrina e la giurisprudenza costituzionale, cfr. N. LUPO, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3210 – 3222.

³⁸ Sulla giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. L. IANNUCILLI – A. DE VITA (a cura di), *Deleghe e decretazione correttiva e integrativa nella giurisprudenza costituzionale*, in http://www.cortecostituzionale.it/informazione/studi_ricerche.asp, 2007.

³⁹ Cfr. Corte cost. 26 giugno 2001, n. 206, in *Giur. cost.*, 2002, 1537 ss.

⁴⁰ Cfr. Parere Adunanza plenaria Consiglio di Stato, 6 giugno 2007.

hanno natura generica ed in cui la frequenza del *turn – over* della maggioranza è ormai costante. Ragion per cui il pieno rispetto da parte della delega «correttiva» dei «medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l’esercizio della medesima delega "principale"» (come richiesto dalla Corte nella sentenza n. 206 del 2001) non appare di agevole conseguimento.

Una simile combinazione di fattori rende i decreti legislativi «correttivi» lo strumento ideale per lo sviluppo di quel fenomeno di attuazione «per antifrasi» delle deleghe legislative in occasione del *turn – over* della maggioranza e dal quale sembra conseguire uno dei maggiori pregiudizi per l'effettività del modello *ex art. 76 Cost.* Nel caso dei decreti «correttivi», l'opportunità a disposizione del Governo sarà quella di introdurre una disciplina contenente un indirizzo politico opposto non solo a quello di cui è espressione la legge delega ma anche a quello di cui è espressione il decreto «principale» adottato da un precedente Governo.

2.4. (Segue): c) la proroga del termine di delega con legge di conversione di un decreto – legge;

Il terzo «varco» a disposizione del Governo è costituito dalla frequente proroga del termine di delega (fenomeno di per sé ascrivibile alla più o meno fisiologica «flessibilizzazione»⁴¹ del requisito del termine di cui all'articolo 76 Cost.) ad opera di disposizioni contenute in leggi di conversione di un decreto – legge.

Il problema della proroga di una delega ad opera di disposizioni contenute in una legge di conversione di un decreto - legge si colloca nell'ambito della più complessa questione circa la possibilità di conferire, con legge di conversione, una delega al Governo.

La questione è stata differentemente risolta dalla dottrina a seconda che si riconosca alla legge di conversione natura di «ordinaria manifestazione della funzione legislativa» (dunque, in quanto tale, idonea a contenere deleghe al Governo) o di atto-fonte «dal contenuto fortemente limitato» in virtù della

⁴¹ Cfr. nota 8.

connessione con il decreto – legge (insuscettibile, dunque, di contenere deleghe)⁴². Espressione del primo orientamento sono la giurisprudenza della Corte costituzionale⁴³ e la prassi del Senato; espressione del secondo il rinvio presidenziale del 29 marzo 2002⁴⁴ e, anche grazie all'influsso del Comitato per la legislazione, la prassi della Camera dei deputati.

La questione della possibilità che una legge di conversione contenga una delega legislativa è tuttavia questione che esula da tale sede. Ci si limita qui a ricordare come durante la XV legislatura, nel corso dell'*iter* di approvazione di un disegno di legge di conversione contenente (tra l'altro) deleghe al Governo, la Camera ha approvato un ordine del giorno con il quale il Governo si è impegnato a presentare un apposito disegno di delega «tale da consentire il non esercizio delle deleghe» previste nel disegno di legge di conversione⁴⁵.

In merito alla questione della proroga del termine, ci si limita invece a constatare come l'inserimento della proroga del termine di delega all'interno di un disegno di legge «motorizzato»⁴⁶ quale è il disegno di legge di conversione, non fa che attribuire sostanzialmente alla disponibilità del Governo la gestione di una delle modalità di esercizio della delegazione delegata.

Modalità che invece, secondo il disegno dei Costituenti, dovrebbero essere «legislativamente stabilite».

⁴² Su tali problematiche, cfr. N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto – legge?*, in *Iter legis*, 2003, p. 43-57.

⁴³ Cfr. Corte cost. 17 marzo 1998 n. 63, in *Giur. cost.*, 1998, p. 668 ss. secondo la quale la legge di conversione contenente una delega legislativa «ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno [...] di conversione del decreto – legge [...], adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma della Costituzione; l'altro [...] di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione».

⁴⁴ Cfr. A.C., XIV legislatura, Doc. I, n. 1.

⁴⁵ Cfr. XV legislatura, o.d.g. Russo 9/2114-B/3 (22 febbraio 2007), relativo all'A.C. 2114-B, Conversione in legge del decreto – legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Sulla vicenda cfr. XV legislatura, Comitato per la legislazione, Resoconto stenografico 28 novembre 2006, Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, Vannino Chiti, sulle modalità di produzione normativa di origine governativa. Sulla prassi della presentazione nel corso della XV legislatura di ordini del giorno contenenti rilievi espressi dal Comitato per la legislazione, volendo, cfr. E. ALBANESI, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g. al Governo nella XV legislatura*, in: *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2008 (<http://www.osservatoriosullefonti.it>).

⁴⁶ Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 2003, p. 363.

3. I decreti legislativi «correttivi» in materia di immigrazione nella XVI legislatura

3.1. I decreti legislativi «correttivi» in materia ambientale nella XV legislatura (cenni)

Come preannunciato, sono alcuni casi concreti nell'esperienza della XVI legislatura che si vogliono portare all'attenzione del dibattito dottrinale: il caso dei decreti «correttivi» in materia di immigrazione ed altri casi di elusione del modello costituzionale della delega.

Prima di ricostruire la vicenda dei tre decreti in materia di immigrazione merita tuttavia un cenno il precedente dei decreti «correttivi» in materia ambientale adottati nel corso della XV legislatura.

La delega in materia ambientale era stata conferita attraverso il primo comma dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308⁴⁷ ed esercitata dal Governo Berlusconi III con l'adozione del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152⁴⁸ (c.d. Codice Ambiente).

In virtù della delega ad adottare disposizioni integrative e correttive entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi «principali» (delega contenuta nel sesto comma dell'articolo 1 della suddetta legge), è stato il Governo Prodi II, in seguito al *turn – over* della maggioranza, ad adottare due decreti «correttivi», il d. lgs. 9 novembre 2006, n. 284⁴⁹ ed il d. lgs. 16 gennaio 2008, n. 4⁵⁰.

Al di là delle complesse questioni procedurali che hanno caratterizzato la vicenda⁵¹, ciò che rileva in questa sede è il fatto che nel corso dell'esame parlamentare di quest'ultimo schema di decreto legislativo presso la Camera dei deputati, il Comitato per la legislazione ha indicato alla Commissione di merito di

⁴⁷ Cfr. G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004.

⁴⁸ Cfr. G.U. n. 88 del 14 aprile 2006.

⁴⁹ Cfr. G.U. n. 274 del 24 novembre 2006.

⁵⁰ Cfr. G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008.

⁵¹ Su cui cfr. M. RUOTOLO, *Il requisito del “tempo limitato”*, cit., p. 354 ss. e P. MILAZZO, *Turn – over della maggioranza*, cit., p. 10 – 11.

«valutare se [...] l'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo “correttivo e integrativo” esercitata dal Governo con l'adozione di tale schema, risulti coerente con i parametri indicati dalle supreme magistrature come richiamati in premessa», ovvero con gli orientamenti sopra ricordati contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 206 del 2001 e nel parere dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 6 giugno 2007⁵².

La Commissione di merito non ha tenuto conto delle indicazioni del Comitato ma sulla coerenza del d. lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 a tali parametri la dottrina non ha mancato di esprimere dubbi⁵³.

3.2. I tre decreti legislativi «correttivi» in materia di immigrazione nella XVI legislatura: a) la vicenda procedurale;

Occorre ora ricostruire in modo dettagliato il caso dei tre schemi di decreti legislativi «correttivi» in materia di immigrazione adottati dal Governo Berlusconi IV all'avvio della XVI legislatura.

La vicenda del primo schema di decreto (di seguito: «decreto ricongiungimento») trae origine dall'adozione da parte del Consiglio dell'Unione Europea della direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri.

La delega per l'attuazione della direttiva in esame è contenuta nel primo comma dell'articolo 1 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004)⁵⁴. La disposizione stabiliva per l'adozione del decreto delegato il termine di diciotto mesi dalla data in vigore di quest'ultima, termine successivamente prorogato fino al 31 gennaio 2007 ad opera del secondo comma dell'articolo 10 della legge 6 febbraio 2007, n. 13 (legge comunitaria 2006)⁵⁵. L'attuazione della

⁵² Cfr. XV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni - Comitato per la legislazione, 17 ottobre 2007.

⁵³ Cfr. M. RUOTOLO, *Il requisito del “tempo limitato”*, cit., p. 358 ss.

⁵⁴ Cfr. G.U. n. 96 del 27 aprile 2005.

⁵⁵ Cfr. G.U. n. 40 del 17 febbraio 2007.

delega (e, quindi, della direttiva) è stata poi compiuta dal Governo Prodi II con il d. lgs. «principale» 8 gennaio 2007, n. 5⁵⁶.

Nel quinto comma dell'articolo 1 della legge comunitaria 2004 era inoltre contenuta una disposizione di delega al Governo per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo «principale». Il termine per l'esercizio della delega «correttiva» era stabilito in diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo «principale», termine a sua volta prorogato di ulteriori tre mesi ad opera, in seguito al *turn – over* della maggioranza, del terzo comma dell'articolo 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, legge di conversione del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112⁵⁷.

E' in attuazione di quest'ultima delega che il Governo Berlusconi IV ha adottato un primo schema di decreto legislativo «correttivo» nel Consiglio dei ministri del 21 maggio 2008, sul quale hanno espresso il proprio parere le Commissioni competenti di Camera e Senato.

Il Consiglio dei ministri del 1° agosto 2008 ha poi stabilito di inviare in via informale alla Commissione Europea lo schema del decreto legislativo, con una procedura definita «un po' anomala» dallo stesso Ministro dell'Interno Maroni⁵⁸. Pur non essendo stato pubblicizzato, il testo dello schema di decreto legislativo è stato inviato alla Commissione Europea in una versione contenente modifiche rispetto a quella sottoposta all'esame delle Camere⁵⁹.

Una volta «superat[a] positivamente la verifica di compatibilità con l'ordinamento comunitario», come si legge nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2008⁶⁰, è stato approvato lo schema definitivo di decreto legislativo. Il decreto legislativo, emanato dal Presidente della Repubblica il 3 ottobre 2008, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 ottobre 2008⁶¹.

La vicenda del secondo schema di decreto (di seguito: «decreto rifugiati») prende avvio dall'adozione di una direttiva del Consiglio dell'Unione Europea, la

⁵⁶ Cfr. G.U. n. 25 del 31 gennaio 2007.

⁵⁷ Cfr. G.U. n. 195 del 21 agosto 2008.

⁵⁸ Cfr. *Sole24 ore*, 2 agosto 2008, p. 12.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Cfr. Comunicato stampa Consiglio dei ministri del 23 settembre 2008 (<http://www.governo.it>).

⁶¹ Si tratta del d. lgs. 3 ottobre 2008, n. 160. Cfr. G.U. n. 247 del 21 ottobre 2008.

2005/85/CE del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

La delega per l'attuazione della direttiva era contenuta nel primo comma dell'articolo 1 della legge 6 febbraio 2007, n. 12 (legge comunitaria 2006), il quale delegava il Governo ad adottare il decreto legislativo entro il termine di dodici mesi dalla data in vigore di quest'ultima. Anche in questo caso, l'attuazione della direttiva è stata compiuta dal Governo Prodi II con il d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25⁶².

La stessa legge comunitaria 2006, al comma 5 dell'articolo 1, prevedeva la possibilità per il Governo di emanare decreti correttivi ed integrativi del primo, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo «principale».

Anche in questo caso, è stato adottato un primo schema di decreto legislativo nel Consiglio dei ministri del Governo Berlusconi IV del 21 maggio 2008, poi sottoposto al parere delle Commissioni competenti di Camera e Senato. Il Consiglio dei ministri del 1° agosto 2008 ha stabilito di inviare lo schema in via informale alla Commissione Europea, in una versione modificata rispetto a quella sottoposta all'esame delle Camere⁶³.

«Superat[a] positivamente la verifica di compatibilità con l'ordinamento comunitario»⁶⁴, il Consiglio dei ministri del 23 settembre 2008 ha proceduto all'adozione dello schema definitivo, recante sostanziali innovazioni rispetto all'originario. Il decreto legislativo, emanato dal Presidente della Repubblica il 3 ottobre, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 ottobre 2008⁶⁵.

Leggermente più complessa è infine la vicenda del terzo schema di decreto legislativo (di seguito: «decreto comunitari»).

Anche in questo caso vi è a monte una direttiva, questa volta del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, la 2004/38/CE del 29 aprile 2004

⁶² Cfr. G.U. n. 40 del 16 febbraio 2008.

⁶³ Cfr. *Sole24 ore*, 2 agosto 2008, p. 12.

⁶⁴ Cfr. nota n. 60.

⁶⁵ Si tratta del d.lgs. 3 ottobre 2008, n. 159. Cfr. G.U. n. 247 del 21 ottobre 2008.

relativa al diritto dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Come accaduto per il «decreto ricongiungimento», la delega «principale» era contenuta nel primo comma dell'articolo 1 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), il quale stabiliva per l'adozione del decreto legislativo un termine di diciotto mesi, prorogato al 31 gennaio 2007 ad opera del secondo comma dell'articolo 10 della legge 6 febbraio 2007, n. 13 (legge comunitaria 2006). Il quinto comma dell'articolo 5 della legge comunitaria conteneva inoltre una delega al Governo per emanare disposizioni integrative e correttive nel termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo «principale».

Il Governo Prodi II ha quindi proceduto all'attuazione della delega «principale» con l'adozione del d. lgs. 6 febbraio 2007, n. 30⁶⁶ e, un anno dopo, della delega «correttiva» con l'adozione del d. lgs. 28 febbraio 2008, n. 32⁶⁷.

Il terzo comma dell'articolo 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133 (legge di conversione del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112), in seguito al *turn – over* della maggioranza, ha tuttavia prorogato di tre mesi il termine per l'esercizio della delega «correttiva» previsto dalla legge comunitaria 2004, consentendo al Governo Berlusconi IV di adottare un primo schema di ulteriore decreto legislativo «correttivo» nel Consiglio dei ministri del 21 maggio 2008, schema sottoposto al parere delle competenti Commissioni di Camera e Senato.

Lo schema è stato anch'esso inviato in via informale alla Commissione Europea su decisione del Consiglio dei ministri del 1° agosto 2008. Tuttavia, come si legge nell'Audizione del Ministro dell'Interno Maroni al Comitato Schengen del 15 ottobre 2008, «essendosi detta contraria» la Commissione Europea al provvedimento, «per ora la presentazione della misura è stata accantonata»⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. G.U. n. 72 del 27 marzo 2007.

⁶⁷ Cfr. G.U. n. 52 del 1° marzo 2008.

⁶⁸ Cfr. XVI legislatura, Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Resoconto stenografico 15 ottobre 2008, Audizione del Ministro dell'Interno Roberto Maroni.

3.3. (Segue): b) *la richiesta di parere al Comitato per la legislazione. L'attivazione di uno strumento proprio dello Statuto dell'Opposizione e la novella come tecnica normativa propria dei decreti «correttivi»;*

Nel corso dell'esame parlamentare dei tre schemi di decreto legislativo alla Camera dei deputati, è stato richiesto il parere del Comitato per la legislazione.

Si tratta di un passaggio procedurale di notevole rilievo istituzionale che merita di essere segnalato per almeno tre ragioni.

Innanzitutto, va detto che la richiesta di parere del Comitato sugli schemi degli atti del Governo *ex art. 96-ter*, terzo comma, del Regolamento della Camera dei deputati si configura come uno strumento proprio dello Statuto dell'Opposizione (potendo la richiesta essere avanzata da un quinto dei componenti della Commissione alla quale tali schemi sono assegnati per il parere) che si colloca nell'ambito di una procedura attraverso la quale il Parlamento esercita una funzione di controllo nei confronti del Governo⁶⁹.

Se si riflette dunque sul ruolo dell'istituto, la richiesta di parere da parte del Comitato nel caso dei tre schemi di decreto legislativo in materia di immigrazione diventa un'importante chiave di lettura delle dinamiche di azione dell'Opposizione nel sistema parlamentare: nella prassi degli ultimi dieci anni, infatti, la richiesta di parere del Comitato sugli schemi di decreto legislativo è stata davvero esigua⁷⁰ (si segnalano in proposito tre soli casi nel decennio 1998 - 2008⁷¹) mentre nei primi mesi di avvio della XVI legislatura le richieste di parere sono state ben quattro⁷².

⁶⁹ Su tali profili, cfr. N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo nel Regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in V. COCOZZA – S. STAIANO, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Torino, 2001, I, p. 701 – 735.

⁷⁰ Segnala lo scarso utilizzo da parte dell'Opposizione di questo come di altri istituti «propri» delle minoranze P.L. PETRILLO, *La perenne campagna elettorale dell'Opposizione parlamentare in Italia e in Gran Bretagna*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2004, p. 81-118.

⁷¹ Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione, 29 febbraio 2000; XIV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione, 17 luglio 2002; XV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione, 17 ottobre 2007.

⁷² Oltre ai pareri sui tre schemi dei decreti legislativi «correttivi» in materia di immigrazione, si segnala la richiesta di parere sullo schema di decreto legislativo recante attuazione delle direttive 2006/86/CE e 2006/17/CE che attuano la direttiva 2005/23/CE per quanto riguarda le prescrizioni

Sembra dunque delinearsi una maggiore consapevolezza da parte dell'Opposizione delle potenzialità di un simile strumento.

In secondo luogo, il fatto che la richiesta di parere del Comitato per la legislazione da parte dell'Opposizione abbia avuto ad oggetto in tre casi schemi di decreti «correttivi» (come già d'altronde avvenne nella scorsa legislatura con riguardo allo schema di decreto legislativo «correttivo» in materia ambientale⁷³) non fa che confermare quanto forte sia la connessione tra il ricorso alla delegazione legislativa come strumento privilegiato di attuazione del programma di Governo e l'abuso che della decretazione legislativa delegata «correttiva» vien fatto dal Governo in caso di *turn – over* della maggioranza parlamentare.

In terzo luogo, merita di essere segnalato come, nel caso del «decreto ricongiungimento», il Comitato per la legislazione abbia concentrato i propri rilievi sul mancato ricorso da parte del decreto «correttivo» alla tecnica della novella al decreto «principale».

Lo schema del «decreto ricongiungimento» apporta infatti modifiche dirette al testo del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (il Testo Unico dell'immigrazione) e non a quello del d. lgs. «principale» 8 gennaio 2007, n. 5, come invece risulta dal titolo dello schema («schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5»). A tal proposito, il parere del Comitato reca una specifica condizione alla Commissione di merito: valutare l'opportunità che il testo del decreto «correttivo» si riferisca testualmente al d. lgs. n. 5 del 2007 «al fine di far emergere (come infatti avviene nel titolo) la natura correttiva ed integrativa dell'intervento di modifica del [...] testo unico in materia di immigrazione, come appunto novellato dal citato decreto n. 5».

Non è stato chiarito dalla giurisprudenza costituzionale se i decreti «correttivi» debbano operare attraverso la tecnica della novella al decreto

in tema di rintracciabilità, la notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e determinate prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, lo stoccaggio e la distribuzione, nonché per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo, di tessuti e cellule umane. Si vedano, rispettivamente, XVI legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione, 26 giugno e 2 luglio 2008 e XVI legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione, 23 luglio 2008.

⁷³ Si tratta della richiesta di parere del Comitato avanzata nella XV legislatura, già citata nella nota n. 71.

«principale»⁷⁴: si tratta dunque di un requisito di tecnica normativa la cui assenza potrebbe però configurarsi come una sorta di «indizio» della natura non correttiva ma innovativa di simili decreti.

3.4. (Segue): c) *il mancato rispetto dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto delle deleghe (rectius: delle direttive comunitarie);*

Non resta dunque che esaminare il contenuto dei tre decreti legislativi «correttivi» in materia di immigrazione e compiere un raffronto con le rispettive disposizioni di delega per valutare se, come richiesto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 206 del 2001, nel caso concreto i decreti «correttivi» «rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale"».

Il raffronto non è agevole per le ragioni su cui ci si è ampiamente soffermati. In tutti e tre i casi, infatti, le disposizioni di delega sono contenute in leggi comunitarie che si limitano a rinviare alle rispettive direttive da attuare, con la seguente formula: «in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali»⁷⁵.

La generalità di questi ultimi è tale da non essere di alcun ausilio al fine che qui interessa ed il raffronto deve dunque compiersi tra gli schemi dei decreti «correttivi» ed i principi contenuti nelle direttive comunitarie. Come evidenziato dalla dottrina⁷⁶, un simile raffronto si sostanzia in un controllo di conformità della disciplina interna con quella comunitaria più che in un vero e proprio sindacato sull'eccesso di delega ma è questo l'esito a cui conduce inevitabilmente il meccanismo della determinazione dei principi e dei criteri direttivi *per relationem* alle direttive comunitarie.

⁷⁴ Su tale aspetto, cfr. N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto)*, cit., p. 2669.

⁷⁵ Cfr. gli articoli 2, primo comma, della legge comunitaria 2004 e 2, primo comma, della legge comunitaria 2006.

⁷⁶ Cfr. nota 19.

Questi, nel dettaglio, i contenuti dei singoli decreti ed i profili di dubbia compatibilità con i principi e con gli oggetti delle direttive comunitarie.

Il «decreto ricongiungimento» introduce una disciplina più restrittiva circa i requisiti in base ai quali i cittadini di Paesi terzi possono chiedere il ricongiungimento familiare. Due disposizioni appaiono in contrasto con i principi della direttiva 2003/86/CE.

Si tratta innanzitutto della disposizione che prevede la possibilità del ricongiungimento solo per il coniuge «non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni» (art. 1, primo comma, lettera *a*, n. 1 dello schema), dato che la direttiva prevede che «gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno [del] coniuge» *tout court* (articolo 4, primo comma, della direttiva).

Appare inoltre in contrasto con la direttiva la disposizione che prevede l'effettuazione dell'esame del DNA ai fini della prova del rapporto di filiazione (articolo 1, primo comma, lettera *a*, n. 2 dello schema). La direttiva prevede sì la possibilità che gli Stati membri conducano «altre indagini» (dunque, anche l'esame del DNA) per ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari ma configura tale passaggio come sussidiario all'espletamento di un «colloquio», non previsto nello schema di decreto legislativo (articolo 5, secondo comma, della direttiva)⁷⁷.

Il «decreto rifugiati» introduce una disciplina più stringente in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. Qui sorge un problema di estraneità del decreto all'oggetto della direttiva 2005/85/CE.

La disposizione contenuta nello schema di decreto legislativo che prevede la possibilità che il prefetto competente «stabilisca un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti asilo possano circolare», così come quella che prevede il trattenimento in un centro di identificazione e di espulsione (anziché in un centro di accoglienza richiedenti asilo) del richiedente asilo destinatario di un provvedimento di espulsione, appaiono infatti estranee all'oggetto «norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della

⁷⁷ Tali profili sono evidenziati da A. ADINOLFI, *Regole più restrittive per il ricongiungimento familiare attraverso modifiche al decreto di attuazione della direttiva comunitaria 2003/86*, in corso di pubblicazione in *Guida al diritto*.

revoca dello status di rifugiato». Le due disposizioni sembrano piuttosto doversi ricondurre alla disciplina della libertà di circolazione dei richiedenti asilo, la quale costituisce tuttavia oggetto di una distinta direttiva, la 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, per la cui attuazione il Governo è stato delegato con legge 31 ottobre 2003, n. 306 (legge comunitaria 2003)⁷⁸, attuata poi con l'adozione del d. lgs. 30 maggio 2005, n. 140⁷⁹.

Venendo infine al «decreto comunitari» (il quale introduce una disciplina più restrittiva delle condizioni in base alle quali è consentita la libera circolazione dei cittadini comunitari nel territorio italiano), sono due le disposizioni in contrasto con i principi della direttiva 2004/38/CE.

Si tratta, innanzitutto, della disposizione che introduce l'allontanamento del cittadino comunitario in caso di mancata iscrizione anagrafica, attribuendo a tale inadempimento amministrativo valenza di «motivo imperativo di pubblica sicurezza» idoneo appunto a giustificare un provvedimento di allontanamento (articolo 1, comma 1, lettera *g* dello schema). La direttiva chiarisce tuttavia come «l'inadempimento dell'obbligo di iscrizione [anagrafica] rende l'interessato passibile di sanzioni proporzionate e non discriminatorie». La sanzione (di fatto) dell'allontanamento non risponde al principio di proporzionalità.

In secondo luogo, appare in contrasto con i principi della direttiva la previsione secondo la quale il provvedimento di allontanamento del cittadino comunitario sottoposto a sospensione in caso di ricorso vada comunque eseguito se decorre il termine di sessanta giorni senza la decisione del giudice (articolo 1, comma primo, lettera *m* dello schema): la direttiva, invece, prevede che nel caso in cui l'impugnazione del provvedimento di allontanamento sia accompagnata da una richiesta di sospensione «l'effettivo allontanamento dal territorio non può avere luogo fintantoché non è stata adottata una decisione sull'ordinanza provvisoria» (articolo 31, primo comma, della direttiva).

⁷⁸ Cfr. G.U. n. 266 del 15 novembre 2003.

⁷⁹ Cfr. G.U. n. 168 del 21 luglio 2005.

3.5. (Segue): *d) il mancato rispetto dell'indirizzo politico contenuto nei decreti legislativi «principali». Quale rilievo giuridico?*

Questi, dunque, i profili di contrasto degli schemi di decreto legislativo con i principi delle direttive e quindi con le leggi di delega.

Tuttavia, attraverso il raffronto tra le disposizioni dei decreti «correttivi» con i principi delle deleghe (*rectius*: della direttive) non si riesce a cogliere pienamente quello che costituisce il maggiore *vulnus* al modello costituzionale della delega derivante dai tre schemi di decreti legislativi e che rappresenta un paradigma degli abusi che possono derivare dalla prassi della decretazione delegata «correttiva»: il fatto, cioè, che con l'adozione dei tre schemi di decreti legislativi in materia di immigrazione il Governo abbia introdotto una disciplina normativa espressione di un indirizzo politico opposto a quello contenuto nei decreti legislativi «principali».

Il «decreto ricongiungimento» introduce una disciplina restrittiva alla possibilità per i cittadini dei Paesi terzi di chiedere il ricongiungimento familiare (oltre che del coniuge) dei figli maggiorenni e degli ascendenti a carico (articolo 1, primo comma, lettera *a*) n. 1 dello schema). Un'opzione di per sé possibile alla luce della direttiva 2003/86/CE (dove all'articolo 4, secondo comma, si legge che «gli Stati membri *possono* [...] autorizzare l'ingresso e il soggiorno» dei figli maggiorenni e degli ascendenti a carico) ma che va in direzione opposta alla disciplina estensiva contenuta nel decreto legislativo «principale».

Analogo discorso vale per le disposizioni del «decreto rifugiati» che eliminano l'effetto sospensivo del ricorso avverso la decisione di rigetto della domanda di asilo, introducono l'obbligo per il richiedente asilo di lasciare il territorio nazionale a seguito di tale decisione (e non più alla scadenza del termine dell'impugnazione) ed attribuiscono al prefetto (e non più al tribunale) il potere di autorizzare l'eventuale permanenza nel territorio nazionale per gravi motivi fino alla decisione del ricorso (art. 1, primo comma, lettere *g, h, i* dello schema). Ai sensi della direttiva 2005/85/CE spetta comunque agli Stati membri «determinare se il rimedio [dell'impugnazione della decisione di rigetto della domanda] produce

l'effetto di consentire ai richiedenti di rimanere nello Stato membro interessato in attesa del relativo esito» (art. 39, terzo comma, della direttiva). Ciò non toglie che le disposizioni del decreto «correttivo» si pongono in direzione opposta a quanto contenuto nella disciplina del decreto «principale», il quale prevede appunto che dalla presentazione del ricorso discenda la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.

Per quanto riguarda infine il «decreto comunitari», il palese contrasto delle sue disposizioni con i principi e con lo «spirito»⁸⁰ della direttiva 2004/38/CE è idoneo ad assorbire ogni ulteriore questione di compatibilità dell'indirizzo politico sotteso al primo con l'indirizzo politico di cui era espressione il decreto legislativo «principale».

La giurisprudenza costituzionale ha lasciato tuttavia impregiudicato il problema della rilevanza giuridica dell'eventuale contrasto da parte del decreto «correttivo» con l'indirizzo politico di fondo sotteso al decreto «principale». Come è stato messo in rilievo dalla dottrina, la sentenza n. 206 del 2001 non ha infatti chiarito se sia necessario «il rispetto, da parte dei decreti legislativi correttivi, della impostazione di fondo propria della disciplina collocata nel decreto legislativo “principale”»⁸¹. Anche chi ha ritenuto di poter desumere dalla suddetta sentenza la conclusione per cui «nel momento in cui esercita il potere correttivo o integrativo il Governo è vincolato nella sua discrezionalità anche dalle scelte che sono già state effettuate in sede di emanazione della delega principale», riconosce che manca un'affermazione esplicita in tal senso della Corte⁸².

A prescindere dunque dall'esito della vicenda dei tre schemi di decreti «correttivi» (con le rilevanti modifiche del «decreto rifugiati» e l'accantonamento del «decreto comunitari») il problema giuridico resta aperto.

⁸⁰ Si parla di contrasto dei tre decreti legislativi con lo «spirito» delle direttive comunitarie nel parere alternativo per la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sugli schemi dei tre decreti. Cfr. XVI legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, I Commissione Affari costituzionali, 3, 10 e 16 luglio 2008.

⁸¹ Così N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto)*, cit., p. 2669.

⁸² Cfr. L. IANNUCILLI – A. DE VITA (a cura di), *Deleghe e decretazione correttiva*, cit., p. 29.

4. Altri casi di elusione del modello costituzionale della delega nella XVI legislatura

*4.1. Il collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2009 (A.C. 1441):
a) disposizioni di delega contenute in un disegno di legge dal contenuto eterogeneo da approvare a data certa;*

Un secondo caso pratico che si intende portare all'attenzione del dibattito dottrinale è costituito dalla vicenda delle disposizioni di delega contenute nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 2009, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (A.C. 1441).

Ai fini che qui interessano, la vicenda rileva per due profili: da un lato, per la presenza di una pluralità di disposizioni di delega in un disegno di legge dal contenuto eterogeneo che il Parlamento, in virtù del peculiare regime procedurale proprio dei provvedimenti collegati, è chiamato ad approvare a data certa (con l'effetto pratico di trasformare l'approvazione di principi e criteri direttivi con cui limitare l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo in una mera «ratifica» di un disegno di legge di iniziativa governativa); dall'altro, per la presenza di alcune disposizioni di delega dei cui principi e criteri e del cui oggetto il Comitato per la legislazione ha sottolineato la genericità.

La disciplina dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica è contenuta nell'articolo 123-*bis* del regolamento della Camera.

L'articolo 123-*bis*, terzo comma, r.C. prevede che il Governo possa «chiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge [collegato alla manovra di finanza pubblica] entro un determinato termine». Il secondo comma dello stesso articolo dispone che il Presidente della Camera, prima dell'assegnazione del disegno di legge, «accerta che esso non rechi disposizioni estranee al suo oggetto, così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato, nonché dalla risoluzione» che approva il DPEF e, sentito il parere

della Commissione bilancio, «comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee».

Tra le disposizioni della legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità di Stato risulta chiaramente, al quarto comma dell'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come i disegni collegati alla manovra finanziaria debbano recare «disposizioni omogenee per materia». Una disposizione che se pur dovrebbe costituire un parametro del controllo compiuto dal Presidente della Camera, è stata in questi anni poco valorizzata⁸³.

Il caso dell'A.C. 1441 lo conferma. Il Presidente della Camera, sentita la Commissione Bilancio il 9 luglio 2008, non ha infatti proceduto allo stralcio di alcuna disposizione, nonostante la forte eterogeneità del provvedimento⁸⁴, assegnandolo per l'esame alle Commissioni I Affari costituzionali e V Bilancio congiunte, le quali hanno iniziato l'esame il 30 luglio.

Allo stralcio del provvedimento si è comunque proceduto il 5 agosto ma per motivazioni ben diverse dall'esigenza di rispettare il requisito dell'omogeneità.

Il motivo (che comunque costituisce un forte «indizio» della disomogeneità del contenuto del disegno di legge) è stato la esplicita richiesta da parte dei Presidenti della X Commissione Attività produttive e XI Lavoro, in virtù della riconducibilità di numerose disposizioni del disegno di legge alla competenza delle suddette Commissioni. Analoga richiesta è stata avanzata dai deputati di Opposizione della II Commissione Giustizia dato che all'interno dell'A.C. 1441 erano contenute rilevanti disposizioni di riforma del codice di procedura civile ma l'Ufficio di presidenza della Commissione non ha ritenuto di richiedere lo stralcio⁸⁵.

⁸³ Constata come il potere di stralcio presidenziale con riferimento al parametro dell'omogeneità sia stato, dopo qualche «timido tentativo», nei fatti trascurato e come la prassi abbia dato vita a disegni di legge collegati “fuori sessione” caratterizzati da «disposti estremamente eterogenei», N. LUPPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, p. 121.

⁸⁴ Questi i titoli dei Capi del Titolo I del disegno di legge: Capo I – Impresa; Capo II – Innovazione; Capo III – Energia; Capo IV – Infrastrutture; Capo V – Liberalizzazioni e deregolazione; Capo VI – Semplificazioni; Capo VII – Piano industriale della Pubblica Amministrazione; Capo VIII – Giustizia; Capo IX – Privatizzazioni.

⁸⁵ Il coinvolgimento della II Commissione Giustizia nell'esame di un disegno di legge che riforma sostanzialmente il processo civile si è in definitiva sostanziato nell'espressione di un parere (sia

Dallo stralcio condotto il 5 agosto 2008 hanno avuto dunque origine tre disegni di legge: l'A.C. 1441-*bis*, avente il medesimo titolo del provvedimento originario, esaminato dalla I e V Commissione a partire dal 10 settembre ed approvato dall'Assemblea della Camera il 2 ottobre; l'A.C. 1441 – *ter*, recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, esaminato a partire dal 16 settembre dalla X Commissione; l'A.C. 1441-*quater*, recante delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro, all'esame della XI Commissione a partire dal 17 settembre.

Per i profili attinenti la delega legislativa, va sottolineato, come si è accennato, il fatto che la Camera sia stata chiamata ad esaminare un disegno di legge dal contenuto fortemente eterogeneo contenente undici disposizioni di delega «principale» (a loro volta riconducibili ad ambiti i più disparati⁸⁶) da approvare a data certa. In tal modo quello che dovrebbe configurarsi come un esame meditato e approfondito in merito ai principi e criteri direttivi attraverso i quali vincolare l'esercizio della funzione legislativa del Governo, si trasforma in una mera «ratifica» di un disegno di legge governativo ad opera del Parlamento, per effetto dell'eterogeneità del contenuto delle deleghe e del complessivo disegno di legge, nonché per effetto della presenza di un termine incombente entro il quale il collegato deve essere approvato.

pure rinforzato) alle Commissioni I e V congiunte. Si veda in proposito XVI legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, II Commissione Giustizia, 15 settembre 2008.

⁸⁶ Si tratta di: a) delega per il riassetto delle disposizioni in materia di internazionalizzazione delle imprese (art. 7); b) delega per il riassetto finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga (art. 14); c) delega per la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione elettrica nucleare (art. 15); d) delega per la riforma dei servizi pubblici locali (art. 21); e) delega di riassetto normativo per la revisione della disciplina in tema dei lavori usuranti (art. 23); f) delega per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (art. 24); g) delega volta alla ridefinizione del rapporto di vigilanza (art. 24); h) delega volta alla razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (art. 30); i) delega per il riassetto volto al riordino del CNIPA, del FORMEZ e della SSPA (art. 46); l) delega per la modifica del Codice dell'amministrazione digitale (art. 49); m) delega per l'ottimizzazione dell'attività della SACE Spa (art. 70).

Come già evidenziato nell'affrontare la questione della proroga del termine contenuta in una legge di conversione, la quantità e l'eterogeneità delle disposizioni di delega contenute in un disegno di legge analogamente «motorizzato» quale è il disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, conducono sostanzialmente alla gestione governativa la determinazione dei principi e dei criteri direttivi, ovvero una delle modalità di esercizio della delegazione delegata che invece, secondo il disegno dei Costituenti, dovrebbero essere «legislativamente stabilite».

In seguito allo stralcio del 5 agosto le deleghe di cui agli articoli 14, 21, 30, 46 e 49 sono confluite nell'A.C. 1441-*bis*, le deleghe di cui agli articoli 7, 15 e 70 nell'A.C. 1441-*ter* mentre quelle di cui agli articoli 23 e 24 nell'A.C. 1441-*quater*.

Lo stralcio compiuto su richiesta dei Presidenti della X e della XI Commissione ha sicuramente attenuato ma non eliminato il problema: a seguito dell'approvazione degli emendamenti, sono state infatti aggiunte altre due disposizioni di delega «principali» nell'A.C. 1441-*bis* mentre una è stata soppressa, cinque all'A.C. 1441-*ter*, tre all'A.C. 1441-*quater*. Delle oltre 30 disposizioni di delega attualmente all'esame delle Camere, ben 20 sono contenute nei tre disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2009.

4.2. (Segue): b) il parere del Comitato per la legislazione su alcune disposizioni di delega con principi e criteri direttivi ed oggetto indefiniti.

L'A.C. 1441-*quater* presenta inoltre profili di interesse dato che, nel parere reso alla Commissione di merito, il Comitato per la legislazione non ha mancato di segnalare la presenza di alcune disposizioni di delega con principi e criteri direttivi ed oggetto indefiniti.

Nel parere del 2 ottobre 2008, il Comitato ha posto come condizione alla Commissione di merito di «esplicitare i principi e criteri direttivi» e di «definire con maggior precisione l'oggetto» della delega contenuta nell'articolo 23, comma 1-*bis* per la revisione della disciplina in tema di lavori usuranti, «atteso che le

categorie di lavoratori usuranti destinatari delle misure e le caratteristiche dell'attività svolta sono individuati con dizioni generiche»⁸⁷.

Ha inoltre evidenziato tra le osservazioni, con riferimento ad una (ulteriore) delega introdotta dall'articolo 39-*quinquies*, come dovrebbe valutarsi l'opportunità di «integrare i principi e criteri direttivi della delega, atteso che essi, nell'attuale formulazione, recano esclusivamente indicazioni sulle modalità di riordino dei testi e sulle finalità di riordino e di semplificazione degli istituti e delle procedure oggetto della delega medesima».

4.3. La proroga del termine di una delega con legge di conversione di un decreto – legge e l'introduzione di una delega attraverso la novella di una legge di conversione di un decreto – legge.

Meritano infine di essere segnalati due casi concreti relativi al problematico rapporto tra disposizioni di delega e decretazione d'urgenza.

Il primo caso, già parzialmente menzionato nel paragrafo 3.2, riguarda il disegno di legge di conversione del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112 (A.C. 1386-B) nel quale è stato introdotto un emendamento attraverso cui si prorogava il termine previsto per l'esercizio della delega «correttiva» contenuta nel quinto comma dell'articolo 1 della legge comunitaria 2004: si tratta del caso della delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del «decreto ricongiungimento» e del «decreto comunitari».

La soppressione della proroga del termine è stata oggetto di una condizione nel parere reso dal Comitato per la legislazione sull'A.C. 1386-B⁸⁸, cui la Commissione di merito non ha però dato seguito. Il Governo, nel corso dell'esame

⁸⁷ La disposizione di delega è infatti così formulata: «il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo, al fine di concedere ai lavoratori dipendenti impegnati in particolari lavori o attività e che maturano i requisiti per l'accesso al pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2008 la possibilità di conseguire, su domanda, il diritto al pensionamento anticipato con requisiti inferiori a quelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti, secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c), d), e), f) e g), della legge 24 dicembre 2007, n. 247».

⁸⁸ Cfr. XVI legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione, 4 agosto 2008.

dell’A.C. 1386-B, si è inoltre impegnato, accogliendo come raccomandazione un ordine del giorno, a tenere conto *pro futuro* dei parametri in materia di decretazione d’urgenza di cui all’articolo 15 della legge n. 400 del 1988⁸⁹, senza tuttavia che ciò sortisse alcun effetto nel caso concreto.

Il secondo caso riguarda invece l’A.C. 1441-*ter*. Nel parere reso alla Commissione di merito il 15 ottobre 2008 il Comitato per la legislazione non ha mancato di segnalare i propri rilievi riguardo alla tecnica usata nell’articolo 3-*bis* per introdurre una delega legislativa in materia di configurazione giuridica delle reti di impresa: l’articolo 3-*bis*, infatti, interviene attraverso la tecnica della novella dell’articolo 6-*bis* del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, suscitando in tal modo «perplexità» in relazione al rispetto formale dell’articolo 15, comma 2, lettera *a*) della legge n. 400 del 1988⁹⁰.

Per concludere, va ribadito che l’obiettivo di questa indagine era portare alla luce del dibattito dottrinale quanto avviene nella prassi parlamentare, con la comparsa di deleghe «sotterranee» o «clandestine», prive di adeguati criteri o principi direttivi, contenute in leggi di conversione dei decreti-legge oppure eluse attraverso l’uso distorto dei decreti legislativi correttivi.

Una prassi che sembra avere completamente obliato le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 3 del 1957, con le quali vale la pena di chiudere questo scritto: per evitare la «usurpazione del potere legislativo da parte del Governo» e la violazione del principio per cui «soltanto il Parlamento può fare le leggi», la funzione legislativa deve essere esercitata dal Governo solo attraverso «modalità legislativamente stabilite».

⁸⁹ Cfr. XVI legislatura, o.d.g. Zaccaria 9/1386-B/22 (5 agosto 2008).

⁹⁰ Cfr. XVI legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione, 15 ottobre 2008.