flitto di attribuzione non solo le competenze proprie, ma anche quelle conferite tramite deleghe devolutive o traslative, qualora esse costituiscano un'integrazione necessaria delle competenze proprie, in modo che la lesione delle prime comporti anche una menomazione delle seconde[29]. In quel caso, una normativa di rango primario va ad integrare il parametro costituzionale, allargando stabilmente l'ambito dell'autonomia regionale: mi sembra allora che identica estensione della tutela giurisdizionale davanti alla Corte debba essere accordata alle Regioni, ancorché con il diverso strumento del ricorso di legittimità costituzionale, almeno quando la legge di delega preveda lo stabile «conferimento» di funzioni ulteriori a quelle indicate negli artt. 117 e 118.

In terzo luogo, passando dal piano processuale al piano più sostanziale, mi pare che il principio autonomistico dell'art. 5 Cost., alla pari di quanto si può dire del principio dell'art. 2 Cost. per i diritti fondamentali, agisca nel senso di allargare progressivamente la tutela costituzionale dell'autonomia regionale[30], ampliando le garanzie del titolo V, se non nel senso di impedire che atti legislativi successivi nel tempo riducano gli spazi di autonomia in precedenza accordati alle Regioni, almeno nel senso di impedire al Governo, nell'esercizio della delega, di ritornare a posizioni meno avanzate di quelle imposte dalla legge parlamentare.

Infine, ma non da ultimo, mi sembra indispensabile, in un quadro istituzionale quale quello attuale, in cui le Regioni stanno assumendo una forza politica capace di contrapporsi all'indirizzo politico statale di maggioranza e di creare grande conflittualità con il Governo (penso alla sede della Conferenza Stato-Regioni dopo le recenti elezioni dei Consigli regionali, di cui significativamente si propone di cambiare la denominazione in Conferenza Governo-Regioni), che la Corte costituzionale assicuri, pronunciandosi nel merito di ricorsi regionali fondati sull'art. 76 della Costituzione, che le decisioni in ordine all'autonomia regionale assunte in sede parlamentare tramite delega legislativa siano fatte proprie dal Governo in occasione dell'emanazione dei decreti delegati.

[29] Cfr., per tutte, la sentenza n. 559 del 1988.

[30] BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 287, ad esempio, afferma che l'art. 5 Cost., in quanto compreso tra i principi fondamentali, *prevalga* sulle norme del titolo V, «nel senso che le norme stesse potranno dirsi avverate solo quando siano state avverate tutte le istanze in esso accolte».

NOTE SULLO SVOLGIMENTO DEI RAPPORTI TRA PARLAMENTO E GOVERNO NELLA XIII LEGISLATURA

L'ESPERIENZA DELLA CD. BICAMERALINA SULLA LEGISLAZIONE DELEGATA NEL CONTESTO DEL RIAFFACCIARSI DEL PRINCIPIO DELL'INTESA

MARCO PLUTINO

SOMMARIO: Parte I: Brevi considerazioni di quadro. - Parte II: il contributo parlamentare al decreto n. 303 del 1999 e le principali problematiche involgenti i rapporti tra parlamento e governo. - 1. I tempi della riforma. - 2. Gli organi e i soggetti coinvolti. - 3. La discussione generale. - 4. La proposta di parere del relatore. - 5. Le proposte di emendamento alla proposta del relatore: il contributo della maggioranza e dell'opposizione. - 6. Il confronto tra il decreto finale e lo schema iniziale. Il contributo parlamentare al decreto 303. - 7. Cenni sulla problematica dell'intervento della Corte nei rapporti tra governo e parlamento, con riguardo al rispetto dei pareri parlamentari: limiti ulteriori e sindacato di ragionevolezza. Conclusione negativa. - Parte III: Alcune considerazioni sul ruolo del parlamento nel processo di riforma.

Il processo di riforma della pubblica amministrazione rappresenta senz'altro un privilegiato e ben delimitato - benché assai ampio - punto di osservazione delle recenti tendenze in materia di rapporti tra parlamento e governo, fosse solo per la sua incidenza nella complessiva ripartizione dei tempi parlamentari. Ma sono anche altri i motivi di interesse. La considerazione della natura strategica di tale processo rischierebbe di apparire una mera percezione soggettiva benchè diffusamente condivisa *prima facie*, se non fosse suffragata da significative novità procedimentali (a livello legislativo, di regolamenti parlamentari e infine di prassi parlamentari opportunamente codificate in lettere dei Presidenti delle Camere, fino all'affermarsi di vere e proprie convenzioni costituzionali[1]) che hanno cercato nei mesi scorsi di costruire una inedita sequenza di cui governo e parlamento[2] sono solo i soggetti principali (con una

[1] In tal senso V. CERULLI IRELLI, *Parlamento e Governo nella riforma dell'amministrazione, paper*, Lezione inaugurale del Seminario «Tosi» 2000.

[2] Secondo il modello per commissioni invalso nell'esperienza contemporanea (da noi a partire dal 1971). Il ruolo crescente delle commissioni speciali e bicamerali non è che una articolazione interna (se inquadrabili chiaramente, come nel nostro caso, nell'organizzazione parlamentare).

indubbia prevalenza del primo[3]), senza tuttavia esaurirla. Quanto alla partecipazione del secondo, tali innovazioni sembrano proprio nascere per cercare di garantire o di mantenere una qualche centralità parlamentare [4] nella forma di governo, che altrimenti, stando alle recenti tendenze in materia di produzione normativa[5], potrebbe cessare di esistere (con il conseguente disagio dovuto alla marginalizzazione dell'unico organo costituzionale, ad ora, direttamente legittimato dai cittadini)[6].

Inoltre la circostanza che tale processo si sia svolto per lo più mediante

[3] F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello stato*, Torino, 1998, 175 ss. per cui il governo, nel corso del processo, si è posto come snodo tra stato e periferia attraverso il sistema per commissioni e conferenze, indebolendo visibilmente il ruolo del Parlamento. Nel senso che occorra «dotare la Camera di procedure i metodologie che siano idonee a consentire al Parlamento di assumere un ruolo attivo nella elaborazione delle grandi strategie nazionali» anche SERVIZIO STUDI, *Premessa, Nuove iniziative della Camera dei Deputati per la modernizzazione dell'attività parlamentare*, Camera dei Deputati, 2000, 1.

[4] Forse si potrebbe parlare di mera «ridefinizione del proprio ruolo» (come fa SERVIZIO STUDI, *Nuove iniziative*, ult. cit., 1). Utilizziamo l'espressione infatti, almeno per ora, in senso generico non apparendo chiaro né potendosi qui entrare nel merito della ricerca di una centralità che appare difficile da configurare tanto nell'esperienza contemporanea che nell'evoluzione politico-istituzionale del sistema politico italiano. In ogni caso tale formula è stata evocata esplicitamente nei lavori della riforma regolamentare, cfr. A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Quad. cost.* 1998, n.3, 454 e ss. Sulla parabola storica della centralità da ultimo A. BARBERA, *I parlamenti*, Bari, 1999, 100 e più diffusamente sulle sue vicende A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1993, 35 ss.

[5] Si vedano ad es. i dati dell'Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sullo stato della legislazione*, Servizio Studi, Camera dei Deputati, 1999, I, 5 e ss. che rileva la tendenza allo storico sorpasso della legislazione delegata su quella ordinaria ma anche, in senso contrario, come la scelta spesso sia funzionale ad una riqualificazione della decisione parlamentare.

Quanto alla «rivalità» tra iniziativa ordinaria e delegata per R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997, 381 «occorre evitare di preferire l'intervento legislativo diretto al solo scopo di affermare ad ogni costo il primato del Parlamento» almeno quando la complessità della materia richiede un procedimento complesso e una ponderazione completa degli interessi.

[6] D'altra parte la dottrina riconosce che anche dove la «funzione di legittimazione» spetti ancora al parlamento, tale spettanza tende ad assumere carattere solo formale ed evocativo. A. BARBERA, *I parlamenti*, cit., 98.

Invero, anche in Italia si potrebbe, problematicamente, affermare l'esistenza di una legittimazione di tipo diverso (la cd. democrazia immediata), legata all'esecutivo con almeno due Presidenti del Consiglio non eletti ma «come se» eletti direttamente: innanzitutto il governo, di breve durata, del 1994, dove né la duplice coalizione elettorale né la duplicità del programma unite dal partito-cerniera Forza Italia offuscavano per l'opinione pubblica il progetto politico comune incarnato in particolare dal Presidente Berlusconi, leader riconosciuto di entrambe le coalizioni. *Contra* G. PITRUZZELLA, *La lunga transizione: la forma di governo nell'XI e XII legislatura, in Dir. pubbl.*, 1996, 417 per cui tale evenienza non era stata sufficiente giacché tutta la vita del governo è stata caratterizzata dalla tensione tra l'asserita investitura da parte del corpo elettorale e

delegazione legislativa e che nella prima parte della XIII legislatura tale istituto, anomalamente utilizzato, sia stato il volano per l'attuazione del programma di governo (realizzando così per il governo «un atteggiamento spiccatamente direttivo della maggioranza di cui è espressione»[7]), rende di immediato rilevo la tematica ai fini della nostra breve indagine.

La presente comunicazione, richiamando brevemente tali innovazioni procedimentali e svolgendo una analisi (giocoforza parziale) sul «campo» della legislazione delegata[8] in materia di riforma dell'amministrazione centrale dello stato, si propone, in una materia segnata da una realtà magmatica, di cogliere per cenni alcune tendenze in materia di rapporti tra parlamento e governo. Si tenta così di individuare, senza interrogarsi *hic et nunc* in via generale sulla estrema problematicità della forma di governo italiana nella transizione, il contributo del parlamento allo svolgimento di uno dei più massicci processi di riforma, almeno sulla carta, degli ultimi decenni. Tale processo si cala in un clima politico cui andrà fatto riferimento e nel quale il denunciato eccesso nell'utilizzazione della delegazione legislativa moltiplica le riserve (invero non della sola opposizione ma della stessa maggioranza[9]) e rafforza l'impressione

le pratiche decisionali di una «maggioranza divisa» (rispetto al governo). Si veda anche M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3144.

Così come di legittimazione si può parlare, anche qui non senza ambiguità, per il governo nato nel 1996, perché c'erano una coalizione e un programma davvero comuni, pur con la necessità di un appoggio esterno (che peraltro si calcolava, a torto, strumentale al raggiungimento di una maggioranza autosufficiente); e tuttavia riconoscendo subito che sin dal primo giorno successivo alle elezioni tale appoggio non poteva considerarsi un mero espediente parlamentare per la sopravvivenza ma era causa di aggiustamenti e rinegoziazioni progressive del programma iniziale (anche qui sull'equivoco tra appoggio estero o nuovo coalizione con programma negoziato volta per volta si consuma la caduta, M. OLIVETTI, *Le dimissioni del governo Prodi e la formazione del governo D'Alema. Cronaca di una crisi annunciata*, in *Giur. Cost.*, 1998, 2973 e ss.).

Non è forse inutile ricordare, dal momento che di «designazione» del Premier in entrambi i casi si trattava, che per i politologi ai fini della realizzazione di una democrazia «immediata», un meccanismo di tal fatta equivale senz'altro ad uno di elezione diretta. Cfr. G. PASQUINO, *Come eleggere il governo*, Milano, 1992, 23 e ss. ma anche ID., *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995, 35.

Infine sull'arretramento del parlamento come dato strutturale della transizione si veda S. LABRIOLA, *Introduzione*, in *Il Parlamento repubblicano* (a cura di Labriola), Milano, 1999, 83 ss.

[7] M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3142 e 3145.

[8] Per una sintetica ma esauriente panoramica sull'istituto nel dibattito dottrinale e nella recente prassi si rinvia a N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in *Il Parlamento repubblicano* (a cura di Labriola), ult. cit.

[9] Interessante l'osservazione (N. LUPO, *La legge di delega*, cit.) secondo la quale la stessa maggioranza parlamentare si sarebbe resa conto in ritardo della portata potenzialmente sconfinata delle leggi di delega (di cui però vi è qualche consapevolezza nello stesso procedimento costruito già in sede di predisposizione della delega) ed abbia concentrato ulteriormente le proprie attenzio-

di un parlamento ormai incapace non più di co-decidere ma nemmeno di gestire o, almeno, di incidere sui flussi di legislazione. Ciò determinerebbe un grave danno, si reputa segnatamente dai partiti di opposizione per l'impossibilità di svolgere il proprio ruolo istituzionale[10] ma anche secondo il complesso delle forze politiche, e segnatamente della maggioranza, di squilibrare il rapporto duale governo – parlamento (qui governo – maggioranza) a favore di uno solo dei due poli.

Parte I: Brevi considerazioni di quadro

I rapporti tra parlamento e governo nel settore di cui ci occupiamo ruotano naturalmente, nel passaggio parlamentare degli schemi di decreto legislativo, attorno al ruolo della commissione speciale (bicamerale) per la riforma della pubblica amministrazione (la cd. Bicameralina) le cui motivazioni, comuni con le altre commissioni bicamerali speciali[11], sono riassumibili nel tentativo di superamento della logica trasversale tipica dell'intervento delle commissioni permanenti in luogo di un intervento altrettanto competente ma «integrato»[12], e nella necessità di rendere più incisivo (mediante la concentrazione in un organo bicamerale, con un ridotto numero di membri dotati per lo più di specifiche competenze professionali o pregresse esperienze nelle commissioni permanenti settoriali) l'intervento parlamentare nel procedimento delegato, caratterizzato da leggi di delega quasi in bianco o estremamente generiche[13] e - dato non costituzionale ma insuperabile[14] - dal carattere meramente consultivo[15]. Tale contributo «consultivo» presuppone tuttavia una attenta gestazione della legge di delega, che spesso non è dato rinvenire, almeno

ni sul passaggio parlamentare degli schemi di decreto e sull'efficacia conformativa dei pareri, affermata in termini di *wishful thinking* prima ancora che di esperienza provata. Ciò è avvenuto nonostante in termini costituzionali il parlamento potrebbe essere del tutto estraneo all'iter postdelega, cosa di cui del resto è consapevole V. Cerulli, *Parlamento e Governo*, cit. che non a caso afferma che la consultazione e il coinvolgimento di soggetti esterni da parte del governo è in qualche modo necessitato. Sennonché ciò riduce il parlamento, tra i soggetti partecipanti, a poco più che un *primus inter pares*. Di qui (ancora Cerulli) la necessità di meccanismi correttivi «intesi a reinserire il parlamento nel procedimento normativo, ovviamente in veste diversa da quella propria e tradizionale, ma tale da assicurare la trasparenza di questi procedimenti e la partecipazioni ad essi delle forze politiche democraticamente elette».

Interessante notare peraltro che forse non è casuale che tale tentativo di «riallineamento» si dispiega appieno proprio dopo la crisi del governo Prodi in un quadro generale di rivalutazione dell'istituto parlamentare, attraverso il sistema dell'intesa, che si cercherà brevemente di richiamare in chiusura e che rende indispensabile operare una cesura tra la prima parte della XIII legislatura e la restante.

[10] Che tuttavia non è quello di incidere nel programma di governo (quanto di avere adeguati spazi dimostrativi) ma semmai di essere in grado di controllarne l'operato. Cfr. A. Manzella, *Controllo parlamentare e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1995, 321 e ss.; A. Barbera, *I parlamenti*, cit., 77 ss.

[11] Istituite nel medesimo lasso di tempo con le leggi n. 662 e 94 del 1997.

[12] Vedi G. Rizzoni, *Aspetti della legislazione*, Seminario Tosi, *paper*, 2000 e N. Lupo, *La legge di delega*, cit. 396. Sulla difficile convivenza con le commissioni di merito (a mezzo del sistema per «osservazioni per il parere» costruito con lettere dei presidenti di Camera e Senato già nel 1992 e

asimmetricamente portato avanti dalle camere in seguito fino alla definitiva ripresa, finanche dopo un rovesciamento delle prassi pregresse, infine riallineate) l'ottimo N. Lupo, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999 n. 4 e Id., *La legge di delega*, cit. che ricorda come la via percorsa, soprattutto nella prima parte della XIII legislatura, trova una spiegazione, e forse in parte anche il brusco *stop* di quell'esperienza, nella aspettativa poi andata delusa (se non per la cd. Commissione Marzano, dove fa premio la diversa connotazione della materia) da parte dell'opposizione di vedersi attribuita la presidenza, considerandola una commissioni di controllo (insieme a quelle di vigilanza di attribuzione all'opposizione, nella costruzione incompiuta del cd. «statuto»). Ma anche più banalmente, per la stessa difficoltà di far svolgere e di rendere partecipare adeguatamente le riunioni delle Commissioni, dati i ritmi serrati e non coordinati di ciascuna camera. Su tali problematiche organizzative nient'affatto inedite si veda già A. Manzella, *Il parlamento*, cit., 90 e ampiamente C. Chimenti, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, 1979, 275 ss.

[13] Su tali tematica la dottrina oggi è ampiamente impegnata e tale è la mole dei contributi apparsi negli ultimi anni (fin dal rilancio della riflessione sulla delegazione a mezzo dell'affermata sua «alta valenza riformatrice» nonchè della «elasticità» del modello, S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli 1990) che sarebbe qui troppo lungo, e forse fuori luogo, richiamare anche solo sommariamente tale sedimentazione, rivestendo la presente forma di mera comunicazione. Si rinvierà pertanto ai singoli contributi laddove necessario continuando a richiamare almeno i più significativi della dottrina che ha arato mirabilmente il campo negli ultimi anni.

Quanto agli atti del presente convegno si rinvia, per un puntuale richiamo di larga parte dei contributi recenti, al complesso apparato di note predisposto in V. Baldini, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare, paper*, testo provvisorio, in questi Atti.

[14] È la legge n. 400, come noto, che per le leggi di delega ultrabiennali prevede obbligatoriamente il parere delle commissioni (permanenti in quel caso).

[15] Sulle precedenti esperienze parlamentari delle commissioni bicamerali e segnatamente sulla fase consultiva si veda N. Lupo, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in *Il parlamento repubblicano*, cit., 371 ss. ed ora V. Baldini, *Il procedimento di delegazione*, cit., per il quale tale aggravio procedurale pure essendo un dato nient'affatto inedito, potrebbe però prestarsi a nuove considerazioni e rappresenta ormai dato strutturato a prescindere dall'analisi sull'efficacia conformativa che dispiega.

La crescente articolazione del procedimento delegato è avvenuta nel tempo, tanto utilizzando modifiche regolamentari (da ultimo importanti quelle del 1998 e 1999) ma anche, oltrechè con la legge n. 400, con giurisprudenza presidenziale. È da segnalare infine, sempre nel quadro delle novelle parlamentari, la rivalutazione di istituti preesistenti ma capaci di dispiegare nuove potenzialità se applicati a casi nuovi, come l'art. 79 R.C. in tema di istruzione legislativa che estende l'applicazione di tali regole anche agli schemi di atti normativi sottoposti al parere parlamentare.

nella prima parte della XIII legislatura[16]; secondo una diffusa contestazione (che pare invero trasversale agli schieramenti maggioranza e opposizioni) solo «superando» fattualmente tale assetto verso una colegislazione[17] sostanziale il parlamento si sottrarrebbe a quei rischi di marginalizzazione dal processo riformatore nonché all'abdicazione del proprio ruolo nei confronti dell'opinione pubblica.

La delegazione dunque si è andata specializzando e complicando nel procedimento, coinvolgendo altri soggetti e tarando l'intervento di quelli tradizionali; una serie di «razionalizzazioni» che pur indagate ampiamente in dottrina, solo ora, diminuita decisamente la mole di normazione emanata, è possibile accingersi a verificare in prima istanza negli esiti[18].

Va solo ricordato che tale procedura, aperta con lettere dei Presidenti delle

[16] Basti richiamare del resto le grandi riforme dei primi anni '90 che non sono state contrattate nelle commissioni né in aula, con un parlamento debole (su cui G. PITRUZZELLA, *La forma di governo nella transizione*, in *Dir. pubbl*, 1997, 193 ss.) ma situate nelle grandi finanziarie di quegli anni a partire dal 1992 sotto la strategia complessiva del risanamento (almeno questa codecisa con un parlamento protagonista tramite le risoluzioni parlamentari nella fissazione di obiettivi macroeconomici ma non di scelte concrete) ed attuata emanando decreti legislativi sui quali schemi il parere parlamentare è del tutto marginale.

Su tali vicende ampiamente N. LUPO, *Le deleghe del governo Amato in parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 84 ss.

Circa il limitato ruolo del parlamento anche nel grosso fronte delle «privatizzazioni», con il quale si potrebbe tentare una comparazione, si veda R. PERNA, in *Quad. cost.*, 1994, 321 e ss.

Nel senso che agli inizi degli anni '90 la capacità di incidere del parlamento sui decreti legislativi fosse minima a causa dello «spiazzamento» dovuto all'utilizzazione massiccia di uno strumento del resto fino ad allora marginale (si pensi viceversa alla decretazione d'urgenza) dai regolamenti parlamentari cfr. G. RIZZONI, *Aspetti della legislazione, paper*, cit. Spiazzamento accresciuto dalle cd. leggi Bassanini.

[17] Si veda *infra*.

[18] La verifica è oggetto ora di una indagine approfondita da parte dei borsisti del Seminario Tosi 2000, da cui trae spunto tale comunicazione. Ma si veda già, su un piano più generale, CARETTI-MORISI, *I decreti legislativi nella XII e XIII legislatura. Aspetti procedurali: il ruolo delle commissioni parlamentari*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», Quad. n.8, Torino, 1998, 139 ss.

Lasciamo qui da parte, rinviando alla dottrina recente se si possa parlare di razionalizzazione davanti ad una istituzione che pure per mezzo di autorevoli esponenti ritiene di essere impegnata a fare «codecisione» a mezzo dei «pareri» parlamentari e quindi di andare ben al di là del controllo.

Cfr. N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit. che rileva tale prospettazione «compensativa» (con una dinamica che ci ricorda quella degli «opposti abusivismi» nei decreti-legge su cui A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 272 al quale peraltro è da attribuire l'esplicitazione del carattere duale della delega (Ibid., 265 ss).

Se è confermata la estrema problematicità dell'inquadramento dell'esperienza repubblicana e delle sue fenomenologie in schemi ricostruttivi consolidati (su cui ora diffusamente A. RUGGERI, *«Fluidità» dei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi di inquadramento sistematico*, in questo

Camere, è stata da ultimo canonizzata nel regolamento della camera (luglio 1999 all'art. 96-ter).

Effettuiamo di seguito alcune considerazioni sull'indagine svolta. Si precisa che dall'esame del decreto non si pretende, come ovvio, di ricavare un quadro esaustivo dei rapporti tra parlamento e governo[19] quanto, sia pure attraverso un caso rappresentativo, avere un punto di osservazione, uno spunto per esaminare nel dispiegarsi concreto alcuni filoni problematici nonché le fenomenologie che si registrano più frequentemente nell'esame dei decreti attuativi della legge n. 59 del 1997.

Sebbene infatti il decreto n. 303 non abbia conosciuto i picchi di asperità nei dibattiti che hanno caratterizzato altre vicende, non sono pochi i motivi di interesse nonchè le peculiarità cui ci si è trovati dinanzi, tali da rendono possibili, e forse indispensabili, alcune annotazioni. Ciò avviene a prescindere, come si ricordava, dal suo proprio contenuto, che è tale comunque da porlo a snodo fondamentale del riordino degli apparati centrali dello stato. All'esposizione dei suddetti filoni problematici della vicenda si cercherà di far seguire delle considerazioni conclusive, alla luce di un più ampio quadro politico-istituzionale.

PARTE II: IL CONTRIBUTO PARLAMENTARE AL DECRETO N. 303 DEL 1999 E LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE INVOLGENTI I RAPPORTI TRA PARLAMENTO E GOVERNO

1. I tempi della riforma.

La vicenda che va dalla deliberazione dello schema di decreto alla emanazione del decreto finale si è svolta in poco più di un mese[20], mentre la delega risaliva a due anni prima (marzo 1997).

L'iter si è svolto con soddisfacente speditezza e l'unico ritardo (lieve peraltro) ravvisabile è l'espressione del parere che è intervenuto sette giorni dopo il

volume) allora merita particolare attenzione il tentativo (V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione*, cit.) di rilevare la praticabiltà di una interpretazione sistematica della norma costituzionale che consenta una lettura in chiave di legalità dell'esperienza della delega degli ultimi dieci anni senza ricondurla alla mera effettività.

[19] Si rinvia *supra*.

[20] In generale il passaggio parlamentare è così caratterizzato: le «osservazioni» pervengono da commissioni permanenti a una commissione speciale bicamerale mediante un inoltro (tuttavia non spontaneo) da parte delle prime dei propri rilievi alla bicamerale. Comunque i tempi dell'intervento non devono determinare lo sfondamento del termine per l'espressione per il parere e in ogni caso non devono aggravare il procedimento.

termine fissato[21]. La delega è stata esercitata regolarmente entro il termine del 31 luglio 1999.

La commissione bicamerale[22], cui spettava l'espressione del parere nei confronti del governo ai sensi dall'art. 11 della legge. n 59, ha dedicato cinque sedute all'esame del decreto ma in sostanza questo si è svolto quasi interamente nella seduta del 20 luglio dedicata alla discussione della proposta del relatore (essendo stata minimale la discussione generale dello schema)[23].

A conferma della sensibilità della materia il relatore (con una considerazione simmetrica con quella che ha portato all'attribuzione allo schieramento di maggioranza del presidente: i rilevanti poteri di cui dispone e l'incidenza delle sue proposte nel nostro caso, la sostanza di controllo indirizzo della commissione in quella), viene indicato nella persona dello stesso Presidente Cerulli.

2. *Gli organi e i soggetti coinvolti.*

Oltre alla commissione bicamerale per la riforma della a., con procedura derogatoria dei regolamenti disposta con lettera in data 26/3/98 ma anche sollecitata dal Comitato per la legislazione[24] sono state ascoltate anche le commissioni competenti[25] le prime commissioni delle due camere e, per una asimmetria nota, la XI comm. lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati[26]. Ai sensi della suddetta lettera[27] potevano inviare «osservazioni per il parere» secondo la formula utilizzata anche la Giunta per gli affari europei e la Commissione speciale per l'infanzia, ma esse non risultano aver usufruito di tale opportunità[28].

Quanto al contributo dato dalle commissioni permanenti, rientrate in gioco *in extremis,* queste hanno ben compreso che la sua incidenza passava per un prudente *self- restraint* nonché attraverso la qualificazione delle osservazioni; ed infatti si sono limitate per lo più a dettare indirizzi o molto generali[29] o molto specifici ma assolutamente pertinenti: esempio del primo modo di intendere il proprio ruolo le sole due osservazione della XI comm. camera, tra cui di grosso rilievo la problematica del trattamento retributivo del personale della presidenza e il relativo diritto di opzione[30].

---

[21] Non si tratta di un dato isolato e comunque il governo si è spesso impegnato informalmente ad attendere il parere anche fuori termine, purché evidentemente non si rischi di consumare il potere delegato per la scadenza del termine per l'esercizio.

[22] Istituita dalla legge n. 59 del 1997 art. 5, radicata alla Camera dei deputati (disposizione poi abrogata per lesione della riserva di organizzazione parlamentare), e saldamente, rispetto ai dubbi del passato attorno ad analoghe esperienze, nell'ordinamento parlamentare. Cfr. N. Lupo, *Legge di delega,* cit., 404 ss.

[23] Richiamiamo appena quanto detto circa i problemi organizzativi che spesso hanno accompagnato l'attività di tale commissioni, tale da rendere le sedute quasi sempre partecipate secondo un criterio di organizzazione interna ai singoli gruppi parlamentari (il che spiega gli scarni dibattiti verbalizzati nei resoconti). Su tali problemi qualche traccia ancora in N. Lupo, *Leggi di delega,* cit., 406.

[24] Tra le lettere di un qualche rilievo di ricordano anche quella inviata al governo in data 12/2/98 sulla necessità di un nuovo esame sulle parti aggiunte (le modifiche «ulteriori», cioè non richieste rispetto ai pareri recepiti); di questa e altra importante giurisprudenza pretoria parlamentare dà ampiamente conto N. Lupo, *Leggi di delega,* cit. 412 ss. cui, al quale, per brevità, sia consentito di rinviare.

[25] Ciò evidentemente, al di là della solerzia impiegata, rappresenta una innovazione di non poco conto nel quadro del potenziamento di attività di indirizzo, controllo e informazione sul sistema della legislazione delegata, coinvolgendo tutto il sistema della commissioni.

Infine è da ricordare la possibilità di coinvolgere (su attivazione di un quorum e non *sponte*) il comitato per la legislazione ex art. 96 *ter* co. 3 Reg. cam. (ma anche la lettera Pres. Violante 30/5/98), che, come in molti altri casi, non si è inverata. Cfr. N. Lupo, *Leggi di delega,* cit., 396.

[26] Quanto ai tempi e ai modi per l'intervento si rinvia a quanto detto altrove; qui notiamo solo che le tre commissioni si sono pronunciate rapidamente tra l'8 e il 13 luglio, consentendo un tempo adeguato all'esame da parte della bicamerale. Ciò contribuisce forse a spiegare perché delle cinque sedute della commissione Cerulli (in data 6, 8, 14, 20 e 21 luglio), le prime sono davvero interlocutorie: si è voluto evitare che i pareri delle commissioni permanenti fossero pervenuti quando già la discussione sarebbe stata ben orientata. La discussione riprende questa volta a tappe forzate alla terza e soprattutto con la decisiva quarta seduta residuando solo dieci giorni per la discussione generale, il deposito della proposta del relatore, la messa ai voti, l'approvazione definitiva del parere e la comunicazione per l'emanazione del decreto finale del governo.

[27] Il cui contenuto precettivo come spesso accade è stato trasfuso nei regolamenti parlamentari. In realtà va appena ricordato che la prassi delle «osservazioni per il parere» nasce già nella XI legislatura alla Camera ad opera di una lettera in data 26/11/92 del Presidente Napolitano, per affrontare gli inediti problemi posti delle (quattro) maxideleghe cd. Amato di cui si compone la legge n. 421. Senonchè l'esperienza non viene ripresa nella successiva legislatura (determinante è forse il cambio alla Presidenza), per cui deve parlarsi più correttamente di «ripresa». Per tali vicende si veda esaustivamente N. Lupo, *Le deleghe del governo Amato in parlamento,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1994 e Id., *Problemi procedurali e di competenza nella recente prassi della camera in tema di parere parlamentare su atti del governo,* in *Boll. di inform. cost. e parlam.,* n.2, 1994.

[28] Quando alla Giunta però si può notare la presenza di qualche qualificato membro nella bicamerale.

Non si è pronunciata invece la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, né la Commissioni per le questioni regionali i cui interventi sono previsti, ma non sulla nostra materia, dalla legge n. 59 del 1997 all'art.6.

[29] Vaghi nel caso della I Comm. Sen. Ciò è giustificato dalla presenza di non pochi membri in commissione (tra cui il suo presidente), giacché dato che la materia della bicamerale è quasi *naturaliter* propria delle I commissioni, è evidente che la spoliazione delle competenze in tali casi, pressoché totale, è tuttavia temperata da una ampia rappresentanza.

[30] Essendo l'altra proposta un semplice invito a predisporre un percorso dei tempi alternativo per coordinare la riforma ordinaria con quella costituzionale dell'art. 95 Cost.

La necessità di preferire indirizzi più che di puntuali modifiche, perché non si sminuisca il ruolo del parlamento (e perché in tal modo si toccano maggiormente elementi di sintonia e di natura fiduciaria) viene richiamata, anche relativamente alla commissione bicamerale da V. Cerulli Irelli, *Parlamento e Governo,* cit., Ma si veda *infra.*

Esempio dell'altra opzione rappresentano i rilievi della I comm. Camera: puntuali e pertinenti si ritroveranno risolti in un senso o nell'altro (ma per lo più in senso conforme) nella proposta finale del relatore Cerulli Irelli e poi accolti nel decreto legislativo finale.

Significativamente in apertura di esame il Presidente, quasi a far emergere a livello formale le polemiche e i malumori che avevano circondato la procedure di esame scelta[31], ha ribadito (seduta 6 luglio) la «piena competenza e legittimità» ad esaminare il provvedimento in coerenza con l'intento del legislatore al momento di istituire la commissione: quella di creare una istanza trasversale svincolata dalle logiche di settore. Aggiungendo però, conformemente agli accorgimenti che si andavano costruendo, che «la commissione terrà nella massima considerazione le osservazioni che le commissioni di merito intenderanno formulare». Il che per la verità è avvenuto, come si è visto anche dall'attenzione nella organizzazione delle sedute, oltre che per il recepimento sostanziale delle proposte.

3. La discussione generale

Sebbene, in attesa che venisse depositata la proposta del relatore la discussione generale (sedute 6, 8, 14 luglio) sia stata molto spezzettata ed evidentemente interlocutoria, si segnala tuttavia per l'interesse sotteso il riferimento dell'on. Frattini al coordinamento del decreto in questione con il progetto di riforma costituzionale in materia di ministeri, occasione di un duplice intervento di Bassanini e di Piazza. È così avvenuto che gli ultimi tre ministri della

[31] Naturalmente ci si riferisce alla scelta di istituire una commissione intersettoriale riducendo fortemente il ruolo di quelle permanenti. È così stato necessario riequilibrare un procedimento creato proprio per ... riequilibrarne un altro (quello delegato). Piccola conferma che nelle dinamiche parlamentari la volontà di potenza è sempre in opera e gli equilibri e gli interessi, legittimi o meno, pure.

In realtà la procedura delle «osservazioni per il parere», se pure darà buoni risultati in termini di recepimento delle osservazioni da parte della bicamerale, non rende per questo meno significativa la marginalizzazione delle commissioni. La prevalenza di una istanza intersettoriale e idonea a preservare equilibri più generali, affatto generale. E a poco è valsa l'attribuzione della facoltà dei membri delle commissioni permanenti di partecipare alle sedute della commissione quando questa avesse trattato di temi attinenti il proprio settore.

Si noti anche come si sia dato il caso di emendamenti delle commissioni di settore non recepiti dalla proposta del relatore e tuttavia ripresentati come emendamenti a tale proposta (il che è particolarmente significativo quando avviene da parte di parlamentari della bicamerale che sono membri anche della commissione di settore, caso non raro in ragione della scelta presidenziale, pienamente discrezionale, ma chiaramente orientata a premiare la competenza).

funzione pubblica, nei rispettivi ruoli, si venissero a confrontare in commissione (soprattutto sulla questione del duplice *status* dei ministri, i cd. ministri *juniores*, ma anche sulla portata della delega); così come non privo di interesse è il riferimento del ministro Piazza agli scioperi proclamati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori della Presidenza. Sottolineandosi la loro revoca per il raggiunto accordo e il contributo fattivo da queste offerte, non solo si è informata la commissione sulle fasi relative alla preparazione della bozza di decreto (e sul piano dei rapporti, il profilo dell'informazione apre un fronte delicato) ma è anche emersa chiaramente la pressione esercitata dagli apparati (e alcuni emendamenti presentati in commissione potrebbero essere una ulteriore conferma) su tutto l'*iter* del decreto, e la volontà del ministro di rassicurare tali forze formalizzando in tale sede l'impegno assunto. Pare un segno ulteriore delle ampie aperture del procedimento e della capacità di ricondurre tali interessi dinanzi all'opinione pubblica, con guadagno netto in termini di trasparenza e partecipazione[32]. Più in generale emerge il potenzialità di flessibilità del procedimento delegato, segnatamente nel suo passaggio parlamentare, così come congegnato dal ruolo pretorio dei Presidenti: assistiamo all'emergere di una evidente dialettica interna al governo (intelligentemente sollevata, costruttivamente, dall'opposizione), e non del tutto ricomposta[33]; alla richiesta alla commissione di assumere un ruolo arbitrale e di verifica della compatibilità tecniche e politiche delle opzioni in campo (con l'affermazione del governo di una generica disponibilità verso la soluzione eventualmente indicata[34]); all'inserimento in tale dialettica della opposizione in posizione proposiva.

Tutto ciò già segnala la forte idoneità a realizzare una parziale ma significativa parlamentarizzazione del processo di normazione affidato all'esecutivo[35].

Di minor conto gli interventi di parlamentari che, come prevedibile, sono integralmente riproposti nelle sedute successive (in una fase più pertinente) in termini di emendamento della proposta del relatore.

[32] Si veda ora Caretti-Morisi, *La riforma amministrativa tra Governo e Parlamento. L'azione della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59, paper*, 2.

[33] Il sottosegretario Bassanini sottolinea «che tale ipotesi [la modifica della disciplina dei ministri senza portafoglio] era già emersa in Consiglio dei ministri e sostenuta in particolar modo dal Ministro Piazza [...]».

[34] Ancora Bassanini (seduta 6 luglio) sottolinea che «qualora la Commissione ritenesse che la suddetta modifica della struttura del Governo si possa configurare nell'ambito della delega 59/97 il Governo prenderebbe atto con favore di tale possibilità». Di seguito replica puntualmente alle osservazioni di Frattini, richiamandosi anche esplicitamente al contenuto della delega.

[35] Caretti-Morisi, *La riforma*, cit., 2.

4. La proposta di parere del relatore

La proposta del relatore si è dimostrata innanzitutto disponibile in linea di massima a fare proprie le «osservazioni» delle commissioni permanenti. Dopo aver riscontrato la conformità dello schema di decreto ai principi e criteri direttivi[36], la proposta di parere si esprime in termini favorevoli, rientrando nella categoria (come sarà per il parere definitivamente approvato) dei pareri favorevoli «con indirizzi». Gli indirizzi nella proposta risultano talora cogenti a prescindere dal tono apparentemente conciliante («si considera opportuno», «sarebbe opportuno precisare», «si propone», e consimili) e sono comunque, spesso, molto dettagliati (se non proprio talora formulati in emendamenti), segno di un attento esame da parte del relatore (e di una tendenziale maggiore imperatività), che sarà ulteriormente affinato dall'esame accorto di alcuni parlamentari (essenzialmente, per la qualità del contributo D'Alessandro Prisco per la maggioranza e Frattini per l'opposizione[37]). Ciò pone, come si vedrà, con delicatezza il problema del loro rispetto da parte del governo.

In realtà il parere approvato definitivamente appare di gran lunga identico alla proposta segno che il primo è, se non sostanziale espressione, fortemente segnato, anche a mezzo della «proposta di riformulazione», dal contributo del suo presidente (da cui la decisività della scelta) nonché dai recepimenti (guidati sempre dalla sapiente regia del presidente e fatti propri secondo la logica di maggioranza, o talvolta provenienti, ma in genere corretti previa richiesta di «riformulazione», da parte dell'opposizione) dei contributi di un pugno di altri parlamentari interessati alle vicende del singolo decreto, secondo l'ottimizzazione dei tempi e degli sforzi di cui si è detto. Si ravvisano nel caso in esame, infatti, solo cinque, per lo più marginali, scostamenti[38].

5. Le proposte di emendamento alla proposta del relatore: il contributo della maggioranza e dell'opposizione

La proposta del relatore Cerulli Irelli è stata interessata da ben 38 proposte

[36] Che, pur non essendo l'oggetto specifico dell'esame della commissione è, come noto, molto utile al governo per respingere le frequenti accuse politiche di scarsa attenzione ai limiti della potestà delegata; N. Lupo, *Il parere parlamentare*, cit., 1031 ss.

[37] Su questo dato, su cui si tornerà, si ricordi che secondo U. Zampetti, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rass. Parl.* 1998, 170. La necessità di un esame approfondito per le leggi di delega (che sarebbe per l'autore un elemento naturale dell'istituto) «deve essere valutato in una dialettica attenta e non affrettata fra maggioranza e opposizione».

[38] Sono aggiunte le proposta di cui all'art. 2 (ivi compreso il comma 2); le proposte di cui all'art. 4 co. 3; è differente la proposta relativa al Dipartimento per le pari opportunità; scompare il riferimento relativo (art. 5) al Centro Tecnico per la RUPA così come la proposta di cui all'art.7 co. 3.

di emendamenti, evidentemente in gran misura provenienti dall'opposizione[39]; è interessante però notare che emendamenti sono pervenuti anche da due parlamentari della maggioranza che hanno più attivamente partecipato alla riflessione su tale decreto: *in primis* dal contributo qualificato della senatrice D'Alessandro Prisco con ben sei emendamenti, tutti approvati (sebbene alcuni mediante «riformulazione» sollecitata dal relatore Cerulli[40]). Forte sarebbe la suggestione di attribuire la titolarità effettiva di tali proposte di emendamento, che hanno avuto successo, al governo stesso utilizzando, come frequentemente attestato nella prassi parlamentare, un parlamentare di maggioranza come presentatore formale di tali proposte; in verità, di tale evenienza non si ricavano conferme laddove il contributo della senatrice in parola pare dovuto propriamente ad una elevata qualificazione tecnica e ad una attenta partecipazione allo svolgimento di tutto l'*iter* della legge delega. Ciò parrebbe del resto dimostrato da qualche caso in cui la stessa avrebbe superato le iniziali obiezioni del relatore il quale esprimerà poi parere senz'altro favorevole all'accoglimento[41]. Sarebbe anche affrettato dunque considerarle come frutto di una accentuata dialettica (interpartitica nella maggioranza ?) con il relatore, giacchè come si evincerebbe dai resoconti e dal totale recepimento delle proposte semmai deve ipotizzarsi anche in tale fase una stretta collaborazione, almeno in questo caso, tra i parlamentari della maggioranza in un *feedback* governo-relatore-membri della maggioranza in commissione continuo[42].

[39] Ricordiamo che l'intervento dei membri della commissioni di può dispiegare in astratto sia in una proposta alternativa, qualora in specie quelle dell'opposizione siano numerose e diano luogo ad un disegno coerente, o come più di frequente avviene (e come pure nel nostro caso) come puntuali emendamenti alla relazione (proposta di parere) numerati e posti in votazione l'uno dopo l'altro. Cfr. la lettera del Presidente Violante a Biasco in data 24/6/97. Dunque non è emersa formalmente l'opposizione secondo quanto consentito in analogia con quanto avviene ora nel procedimento legislativo e funzionalmente alla costruzione di uno statuto dell'«opposizioni» (e non più «minoranze» secondo la modifica della Camera 1997-98).

[40] L'altro emendamento dovuto invece a Vedovato è irrilevante perché frutto di una «svista» *prima facie* rilevabile, intendendo il parlamentare «sanare» una situazione apparentemente anomala (e invece, come puntualmente ha rilevato Bassanini, obbligata da una direttiva comunitaria) cioè il mancato posizionamento dell'Agenzia per la sicurezza del volo (il cui alto contenuto tecnico si è voluto fosse svincolato chiaramente dalle logiche di settore), presso il ministero dei Trasporti.

[41] Così ad es. gli emendamenti n.35 (seduta 20 luglio) e circa il punto 5) della proposta del relatore.

[42] Non è escluso invece che, in materia a più elevata sensibilità politica (es. nei settori del lavoro ma anche del riordino dei ministeri, etc.), sulle quali sussistano contrasti tra i partiti della maggioranza o differenti sensibilità, tale sede possa anche essere il luogo della loro emersione in

Quanto ai restanti emendamenti, più di trenta, presentati dall'opposizione (da soli quattro parlamentari, tra cui massimamente due, Magnalbò e Gubert: ben ventidue[43]) risultano tutti respinti alcuni per la verità a seguito del mancato seguito all'invito a riformularli; dunque con una disponibilità generica che sul un piano generale è interessante al di là degli esiti, nei limiti in cui non stravolga l'emendamento.

È interessante notare però che uno di essi, l'on. Frattini, si è visto approvare tre emendamenti dei sette proposti (molto rilevante è l'emendamento n. 5 in tema di commissari del governo); ciò pare agevolmente spiegabile ricordando oltre all'elevatissima competenza tecnica in materia del parlamentare-Consigliere di Stato, anche dalla richiamata sua qualità di ex Ministro della Funzione pubblica, e infine anche il sostanziale atteggiamento propositivo e positivo di questi[44] nei confronti della cd. riforma Bassanini (ma in parte del Polo come è dimostrato dai qualificati numeri delle votazioni relative alla loro approvazione)[45]. Ciò è servito a mitigare fecondamente l'altrimenti rigido emergere della logica di maggioranza, la quale d'altra parte si spiega con l'atteggiamento non sempre costruttivo (e talora evidente espressione di interessi dicasteriali sconfitti) di parlamentari di opposizione.

Emerge comunque una chiara possibilità si incidere per le opposizioni che altrove[46], se non qui, può pienamente manifestarsi vuoi per qualità delle proposte (laddove ad es. le materie sono fortemente tecniche) vuoi per rapporti informali e un atteggiamento costruttivo. Ciò per la verità dipende, oltre che dalla sensibilità politica della materia, soprattutto dalla maggiore o minore disponibilità del relatore nei confronti dell'opposizione e a seconda del modo in cui intenda il proprio ruolo[47]. È da ribadire come sia il *dominus* con ampi

termini di proposte di emendamento alla proposta del relatore, che sia di altro partito, potendosi avere casi di trasversalità con i voti determinanti dell'opposizione (la quale del pari può scoprirsi divisa). Regola generale è tuttavia quella di uno stretto coordinamento della maggioranza per superare per tempo eventuali contrasti.

[43] Qui siamo, soprattutto per taluni emendamenti, quasi al limite dell'azione di disturbo, senza però omettere l'indubbia competenza anche in questo caso data dall'assegnazione per entrambi i parlamentari alle I commissioni.

[44] Il legame di stima e collaborazione con il ministro Bassanini è noto alla cronaca, se ciò può rilevare per il giurista.

[45] Su tale dato si veda *infra*.

[46] Si veda CARETTI-MORISI, *La riforma*, cit., 5 dove si nota tuttavia che la valorizzazione delle opposizioni se offre legittimità al procedimento normativo delegato, però ripropone l'annosa problematica, cui abbiamo fatto cenno, della distinguibilità dei ruoli e responsabilità tra governo, maggioranza e opposizioni.

[47] Si confronti a mera esemplificazione la situazione qui rilevata con i casi in cui è stato

poteri di impulso, di organizzazione e regolazione della discussioni, propositivi, di dissuasione, etc che ne fanno la «voce» della commissione in stretta collaborazione, ma se necessario anche in dialettica, con il governo.

6. Il confronto tra il decreto finale e lo schema iniziale. Il contributo parlamentare al decreto 303

Mentre diversamente da altri decreti la *premessa* al parere resta sostanzialmente tale non caricandosi di ulteriori contenuti propositivi[48], quanto agli elementi «sintomatici» dell'interesse del procedimento delegato in questo caso non c'è quello macroscopico dell'intervento preliminare dell'intesa del governo con la Conferenza Stato regioni (che evidentemente trasforma completamente le logiche dei rapporti governo-maggioranza[49]), ma neanche delle parti sociali (tuttavia grazie alla elasticità del procedimento emerse come visto).

Quanto alla «sorte» dei vari punti oggetto della proposta approvata rispetto al decreto legislativo emanato si registrano innanzitutto un congruo numero di casi di recepimento[50], alcuni sostanziali altri nella precisa formulazione della commissione; questo avviene laddove la commissione confezioni gli indirizzi come puntuali emendamenti tali da indicare in genere una tendenziale maggiore vincolatività - politica - dell'indirizzo.

relatore di maggioranza l'on. Cennamo dove è evidente uno sforzo supplementare di composizione con le opposizioni (per la verità in genere in materie, soprattutto legate alla politica di bilancio più strettamente tecniche e *bipartisan*, e meno strategiche nel programma di governo). Ma come caso di rilievo fortemente politico, può menzionarsi il caso del decreto n. 303 del 1999, dove l'accoglimento diffuso degli emendamenti dell'opposizione trova un filtro solo in una (modesta) previa richiesta, in genere accolta, di riformulazione.

[48] I «premesso» e i «considerato» spesso sono evidenti richieste di modifica, scorporate rispetto alle altre perché data l'ambizione o la portata assai generale, c'è la consapevolezza che il governo difficilmente vi farà seguito. Nel testo ordinato per lettere invece l'espressione «valuti il governo» e consimili, indica in genere un suggerimento in termini di mera invito alla presa in considerazione per governo, e quasi privo di vincolo politico, di ritornare su di una certa scelta, fermo restando che la commissione non sarebbe contraria alla attuale scelta governativa se non dovesse mutare.

[49] Si pensi agli effetti in particolare di una intesa, come sarebbe ipotizzabile allo stato, con una Conferenza a dominanza politica dell'opposizione, sulle dinamiche non solo governo-maggioranza ma anche sulla riduzione sensibile delle possibilità di manovra delle opposizioni parlamentari, chè tale ruolo con ben altra capacità di incidere al di là del mero controllo (fino alla codecisione...) sarebbe svolto in altra sede. Tali punti problematici toccano anche la forma partito.

[50] Si tratta dei casi relativi (citiamo gli articoli secondo la numerazione relativa allo schema di decreto) all'art.2 co.2; in parte art. 3 co2; art 4.co3; in parte art.5; art. 8 lett. d) e lett. e); l'art. 9 (di gran rilievo, essendo l'articolo più discusso del decreto: relativo all'ordinamento transitorio; la commissione non discute la norma dello schema ma propone, per evitare lo svuotamento di strutture ad alto tasso tecnico, il mantenimento del trattamento economico per chi eserciti il

Una serie di proposte invece restano in parte o del tutto inascoltate[51], ma alcune di esse sono evidentemente presentate per completezza giacchè è evidente la consapevolezza della impossibilità della presa in considerazione[52].

Sennonché tale dato quantitativo, certamente significativo, va utilmente affiancato da una rilevazione qualitativa di tali recepimenti, giacché è evidente che un solo emendamento respinto ma di grandissimo rilievo politico potrebbe valere ben più di svariati altri di scarsissimo contenuto accolti o viceversa. Per valutare dunque il peso del parlamento rispetto alla formulazione finale del decreto occorre andare oltre, così come è indispensabile confrontare la

diritto di opzione e se possibile (da notare che si ha cura, per non esser sospettata di logiche settoriali e burocratiche, di richiamare la normativa generale sull'incentivazione ai trasferimenti); art. 10 co.2 (interessante perché si ottiene l'abolizione di due periodi concretantisi in un inammissibile vincolo al legislatore futuro; la proposta del relatore non era peraltro che il recepimento di una indicazione in tal senso della I comm. camera); art. 10 co.8 (che diventa l'art. 12 co. 8 ma semmai il recepimento è nell'aggiunta alla legge n. 400 della lettera i) bis art. 19). Infine la proposta relativa alle politiche di pari opportunità (che diviene l'art.5)

[51] Si tratta delle proposte relative all'art. 2: la proposta di integrazione non viene recepita; art. 3 co. 2 (per la parte non accolta ma di particolare rilievo politico: si trattava del tentativo di eliminare l'intesa del Presidente con il ministro dell'estero per definire la posizione italiana in sede comunitaria); art. 5 per la parte relativa all'incardinamento a pieno titolo nell'apparato della Presidenza del Nucleo per la semplificazione: la soluzione è ambigua e compromissoria disponendosi solo che la sua segreteria tecnica, peraltro molto nutrita, ne faccia parte; art. 5 (proposta di integrazione non recepita nel corrispondente art. 7: relativa al Centro Tecnico); resta inascoltata la proposta relativa al coordinamento dei Fondi europei: art. 7 co. 5. Infine la proposta relativa all'inserimento del Comitato di bioetica presso la Presidenza subisce la stessa sorte.

Interessanti due casi di strutture che si vorrebbero lasciare alla Presidenza (pressioni di interessi burocratici e comprensibili ragioni «tecniche» sono indubbiamente commiste):

- Art. 8 co. 1 lett. b): resta inascoltato il suggerimento, molto accomodante, di non trasferire il dipartimento italiani nel mondo agli esteri in quanto servente ad una funzione tipicamente presidenziale.

- Art. 8. Co. lett. c): stesse motivazioni e stessa soluzione (non accoglimento) per l'ufficio di segreteria del Comitato per la liquidazione delle pensioni privilegiate presso la presidenza.

Ricordiamo invece il recepimento dell'altra proposta ex Art. 8 lett. d) relativa al deferimento della decorrenza del termine per trasferire l'Ufficio per Roma Capitale e grandi eventi.

[52] Si veda ad es quella relativa all'art. 7 co.5 laddove la richiesta di coordinare la normativa relativa al personale in prestito o estraneo con le previsioni della legge n. 400, pur un onere minimo per un governo che voglia impegnarsi nel *drafting* e nella semplificazione, data la ristrettezza dei tempi rispetto alla scadenza della delega, resta puntualmente inascoltata. Macroscopicamente, come norma di chiusura (e con esito analogamente sfortunato), la proposta di cui all'art 10 relativa però non al coordinamento ma alla revisione delle norme incompatibili rispetto alla suddetta legge n. 400 (evidentemente sulla premessa che la asserita «natura rinforzata» si debba concretare in una superiorità gerarchica; sulla quale in termini di presa d'atto negativa cfr U.De Siervo, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti* (a cura di U. De Siervo), Torino, 1998, XIII ss.

bozza di decreto con il decreto finale per scongiurare (caso invero frequente) che il governo introduca modifiche unilaterali (cd. autonome) e non richieste che non siano casi di mero coordinamento formale. Infatti il testo del governo, una volta trasmesso al parlamento, non può più essere dal primo modificato, se non in accoglimento del parere parlamentare[53]. L'interesse di tali previsioni va ben oltre la questione dei rispettivi ruoli tra parlamento e governo, toccando le stesse procedure di governo perché, come nota Cerulli[54], si produce la conseguenza che il governo nel suo complesso o la sua tale articolazione debba presentarsi in Commissione per proporre o concordare disposizioni ulteriori (o ripensamenti di disposizioni) che per ragioni politiche o occasionali (es. carenza di tempo) non si sia riusciti a proporre nello schema. Con questa conseguenza: se normalmente non produce problemi, in specie quando il governo è unito e in sintonia con la propria maggioranza, può accadere e spesso è accaduto, che invece vi siano contrasti nel governo, e allora significativamente tali contrasti, se non composti in Consiglio dei ministri, saranno pubblicizzati presentando, talvolta con inusitata chiarezza, i punti di vista alternativi e lasciando alla commissione un ruolo arbitrale di seconda istanza[55]. Potrebbe anche accadere (e allora evidentemente non vi è contrasto nel governo) che il governo, senza esporsi direttamente, chieda a qualche parlamentare «vicino» di presentare un emendamento. Può accadere inoltre che si apra un confronto politico vero e proprio, assai rilevante per le tematiche attinenti alla trasparenza quasi a ricalcare le previsioni in tema di procedimento amministrativo, con attori quali le forze politiche (di maggioranza e di opposizione), ma anche oltre che articolazioni del governo, parti sociali e tutti gli altri soggetti even-

[53] È verosimile ritenere infatti che il governo neanche possa ripescare le proposte di altri soggetti, commissioni permanenti o altro, giacchè il loro potere di proposta è da ritenere consumato e precluso all'iniziativa spontanea del governo, dunque «assorbito» dallo sforzo di sintesi della commissione bicamerale che, sola, delinea l'ambito della (potenziale) portata innovativa del decreto rispetto allo schema in quanto solo essa è, in fin dei conti, destinataria dei pareri stessi (valendo ciò anche per le intese dove, spettando l'ultima parola alla commissione, si dovrà cercare un delicato punto di equilibrio assicurato forse da contatti di tipo informale).

Tali risultati sono frutto di una ennesima innovazione prodotta mediante giurisprudenza presidenziale (lettere in data 12/2/98 e 3/11/98 dai Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio e risposta di questi al Presidente della Camera, nel senso dell'assunzione di un preciso impegno a riguardo in data 15/12/98)

[54] In V. Cerulli, *Parlamento e Governo*, cit.

[55] Una ipotesi del tutto patologica, sicuramente illegittima, ma di cui vi è qualche riscontro concreto è il caso in cui il governo dopo aver concordato la soluzione con la commissione se ne discosti: viene portato un aspetto controverso davanti alla commissione, la commissione decide anche in ragione del consenso governativo, ma poi questo non ne tiene conto nell'emanazione del decreto finale (il che è illegittimo a prescindere dalla parola data, esattamente come il semplice inserimento di parti nuove)

tualmente coinvolti nella vicenda. Al pari della trasparenza dunque può venire ad essere larghissimamente garantita la conduzione di un procedimento «aperto» e largamente partecipato[56], volto alla composizione di interessi (arbitra la commissione), previa la loro emersione. Conferma che il segmento parlamentare della delegazione legislativa può prestarsi, come forgiato, a istituzionalizzare le vicende più varie fino a incidere perfino sulla forma di governo, nella misura e nel senso in cui tali possibilità vengano sfruttate. Emerge allora appieno la funzione eminentemente politica del parere parlamentare, mediante atti di indirizzo (la formula, ricordiamo, è «parere con indirizzi») che per Cerulli sarebbe ascrivibile senz'altro alla funzione di indirizzo politico e non già di controllo[57].

Sennonché a questo punto la questione decisiva è non tanto quella dei rapporti tra governo e parlamento quanto, data la necessità di distinguere per la diversità dei profili toccati, i rapporti del governo rispettivamente con la propria maggioranza e con l'opposizione. Se è vero che l'atto delegante e quello delegato «si atteggiano piuttosto quali variabili dipendenti, nei loro contenuti sostanziali e procedurali, non solo dalla natura degli interessi rappresentati quanto, soprattutto, dalle dinamiche interne alla forma di governo»[58], allora la nostra attenzione si deve spostare sulle risultanze nel caso degli equilibri interni che, se è vero che contribuiscono a inquadrare correttamente il fenomeno quanto al momento della legge di delega[59], altrettanto potrebbe sostenersi quanto all'altro passaggio parlamentare del complesso procedimento, quello della discussione dello schema fino alla emanazione del decreto delegato.

Segue: a) il peso degli emendamenti

Dunque dal punto di vista quantitativo è certamente ragguardevole il

[56] Tali garanzia, lungi dal dovere essere esclusive del procedimento amministrativo, dovrebbe secondo l'autorevole dottrina di V. CERULLI, *Parlamento e Governo*, cit. caratterizzare pure i procedimenti volti a produrre normazione di carattere primario laddove tali scelte, che in linea di principio spetterebbero al parlamento, vengano affidate, per autonoma spoliazione, in misura prevalente al governo «per ragioni di correttezza operativa». Dunque a conti fatti tali previsioni dovrebbero avere carattere quasi generale.

[57] V. CERULLI, *Parlamento e Governo*, cit.; ma già N. LUPO, *Le leggi di delega*, cit., 419-420 nonché da ultimo V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione*, cit. sottolineavano che si tratta appunto di «controllo – indirizzo». Assolutamente sullo sfondo resta poi la funzione tradizionale di tali pareri consultivi di verifica (politica e non certo costituzionale né tantomeno giuridico, stante l'assenza del carattere propriamente vincolante) del corretto esercizio della delega e in specie dell'aderenza dello schema governativo alle previsioni della legge di delega.

[58] V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione*, cit.

[59] Ancora V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione*, cit.

numero delle proposte della commissione che risultano recepite dal governo: sulle venti proposte di modifiche più della metà (undici) vengono accolte e recepite. Ciò in assoluto rappresenta un indubbio segno di autorevolezza, almeno in detto caso, della parola della commissione e di tendenziale volontà di apertura almeno del governo, seppure non si raggiunge (ma la delicatezza della tematica giustifica senz'altro tale evenienza) l'eccezionale livello di recepimento proprio di altri casi che potrebbero far parlare senz'altro di co-legislazione (secondo la ricostruzione, che in verità pare generalizzata, di Cerulli Irelli[60]). Ma dato il «peso» tutt'altro che omogeneo degli emendamenti va detto che alcune considerazioni sono possibili.

Ad esempio sarebbero stati di particolare rilievo politico i recepimenti delle proposte (ma *a contrario* lo sono oggettivamente in quanto respinte, altrettanto ai fini della nostra ricerca se non in termini di diritto positivo) di cui all'art. 2 (che avrebbe attribuito un potere del Presidente di sottoporre al Consiglio decisioni su cui sarebbero emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni) e dell'art. 3 co. 2 (si sarebbe escluso il Ministro degli esteri dalla definizione della posizione italiana in sede comunitaria!); molto meno di altre.

Sono viceversa recepite proposte molto importanti come quelle relative all'inammissibile vincolo al legislatore futuro e al diritto di opzione del personale presso la Presidenza. Alcune proposte respinte sono di relativa importanza come quelle relative al trasferimento di alcune strutture ai riordinati ministeri.

In misura eguale tra respinti e recepiti risultano poi una serie di emendamenti (ad es. di chiarimento, precisazione, di coordinamento sostanziale e temporale, e quelli, interessanti, di predisposizione di soluzioni alternative, previa generica disponibilità alla soluzione governativa).

Segue: b) coordinamento formale?

È pure da dire quanto a talune di queste tematiche che il decreto ha risentito, sfavorevolmente in termini di incertezza, della contemporanea discussio-

[60] In realtà lo studioso, mentre afferma la notevole capacita vincolante di tali pareri (fino al caso, qui estraneo di pareri nell'ambito di procedimenti amministrativi i quali sarebbero assolutamente vincolanti «salvo circostanze eccezionali»), ribadisce che il fondamento non può che essere prettamente politico, cioè collegato al rapporto fiduciario, e cioè che non verrebbe meno del tutto ma solo pesantemente sfumata la dualità del procedimento. Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Parlamento e Governo*, cit. il quale però introduce il delicato tema del controllo di ragionevolezza (che è un controllo giuridico) da cui non sarebbero esenti le disposizioni normative. Su tali delicate questioni si tenta una valutazione *infra*.

Ribadiscono invece il profilo politico della questione Caretti-Morisi, La riforma, cit. 6 introducendo peraltro su questo piano interessanti distinguo, emersi dalla ricerca, fino ad una tipizzazione dei pareri (sulla quale sarà utile tornare).

ne del decreto sul riordino dei ministeri proprio perché la sua *ratio* è di liberare la presidenza, cedendo e non sopprimendo, di tutte le funzioni amministrative, «scremandone» l'organizzazione: di conseguenza si registrano molti casi di coordinamenti effettivamente formali, come casi in cui la numerazione cambia (anche talvolta a causa dello stesso recepimento della proposta, per non parlare della episodica punteggiatura, nello schema); ma in alcuni casi il significato è formale e politico, quando insieme alla numerazione varia anche la definizione di strutture organizzative o di funzioni (all'art. 8 co. 2 divenuto art. 10 muta anche la definizione di ministero della solidarietà in dei «diritti sociali» e di conseguenza relativo dipartimento).

Sono da registrare ancora, non sembrino minuzie, molti lemmi che apparivano genericamente in lettera minuscola e che vengono più correttamente riportate in maiuscolo o per ovviare ad una redazione molto difettosa e approssimativa[61] o perché, forse è il caso delle parole «ministro» (art. 3, 6, 8, etc schema) e della distinzione tra «sottosegretario» (alla Presidenza) e «Sottosegretari» (presso la Presidenza), si vuole in alcuni casi rimarcare la maggiore e minore autonomia organizzativa e funzionale delle figure in questione (ma si veda anche il riferimento, in senso contrario, agli «uffici» e i «servizi»). Non è escluso dunque, in qualche caso, che una apparente correzione di forma sottenda ad una diversa definizione (es. di scienza dell'organizzazione) che possa aver un rilevo non solo amministrativo ma anche rilievo costituzionale o comunque incidente sull'assetto del governo.

Segue: c) valutazioni tecniche e politiche; proposte emendative e di indirizzo.

Una ultima breve riflessione va forse compiuta circa la natura delle proposte di modifica, in particolare circa la loro tecnicità, intesa qui come esclusiva tecnicità, cioè estraneità di motivazioni anche solo latamente politiche, e non certo partitiche o tanto più ideologiche: in realtà, come era facile prevedere dall'oggetto del decreto, la massima parte di tali proposte di modifica sono di natura politica; salvo rarissimi casi, le stesse motivazioni tecniche sono in funzione eminentemente strumentale a scelte di natura politica (anche se non in senso stretto).

Se ciò è vero allora la quantità dei recepimenti, corretto alla luce di un

Per le percentuali di adesione del governo alle proposte della commissione (che evidentemente andrebbero variamente ponderate dal punto di vista della significanza politica) si veda ora, in senso fortemente differenziato, ma in genere incisivamente conformativo, i dati, decreto per decreto, in appendice alla relazione citata, che saranno pubblicati sul prossimo Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari.

[61] Ma si sa che tale formulazione, che è obbligata dal passaggio parlamentare è già un punto fermo importante in termini di trasparenza delle procedure di governo, giacchè il governo è solito approvare preliminarmente delle «camicie». V. CERULLI, *Parlamento e Governo*, cit., s.p.

esame qualitativo, della verifica di una larga maggioranza di proposte di emendamenti di natura «politica» (che è evidentemente sono tendenzialmente più «pesanti» perché si avvicinano al nerbo del legame politico e fiduciario con il governo) rende ancora più rimarchevole il contributo della commissione correggendo ulteriormente nel senso di una quasi decisione, o se si vuole di un penetrante indirizzo l'incidenza percentuale delle proposte recepite.

Ad analoga conclusione si perviene accogliendo la feconda distinzione (che è anche una gradazione della gamma e della «invasività» di interventi possibili)[62] tra pareri che hanno un contenuto emedativo-sostitutivo perché formulati come emendamenti che offrono soluzioni puntuali in disposizioni normative compiute, e pareri che sono espressione di indirizzo (controllo-indirizzo) i quali a loro volta possono distinguersi in indirizzi generici (a integrazione-specificazione dei principi e criteri direttivi) o puntuali (se delineano soluzioni concrete senza tuttavia formulare disposizioni). Per tali tipologie di pareri, che trova anche qui riscontro, è evidente come diversamente si atteggi il rapporto parlamento – governo nell'uno e nell'altro caso. Dettando indirizzi infatti tanto più se generali, il parlamento vuole recuperare uno spazio di manovra che non si è potuto dispiegare, per motivi politici, all'atto dell'approntamento della delega. L'inottemperanza del governo relativamente a questi casi (che è invero piuttosto infrequente), appare più grave perché maggiormente legata alla fiducia tra i due organi ma va anche detto che in parte è spiegabile come una reazione del governo a una prassi non del tutto corretta del parlamento (perché con l'accrescersi della generalizzazione si allontana sempre più dal figurino dell'art. 76 Cost). Qualora siano recepiti dal governo si tratta degli unici casi in cui si possa davvero parlare di codecisione più correttamente: codeterminazione degli indirizzi politici[63].

7. Cenni sulla problematica dell'intervento della Corte nei rapporti tra governo e parlamento, con riguardo al rispetto dei pareri parlamentari: limiti ulteriori e sindacato di ragionevolezza. Conclusione negativa

Un ultimo problema che si può sinteticamente affrontare è quello relativo alla configurabilità di un intervento della Corte Costituzionale a seguito del

[62] CARETTI-MORISI, *La riforma amministrativa*, cit., 4.

[63] Ancora CARETTI-MORISI, *La riforma*, cit., 6.

[64] Si tratta, come evidente, di una tematica diversa da quella tradizionalmente oggetto della dottrina in tema di rispetto dei requisiti ex art. 76 Cost. e degli eventuali profili di eccesso di

passaggio parlamentare dello schema di decreto legislativo[64]. In altre parole v'è da chiedersi se il giudice costituzionale possa ritagliarsi uno spazio per sindacare e sanzionare un illegittimo comportamento del governo, manifestatosi nel mancato seguito ai pareri parlamentari.

È necessario premettere che, come accennato, il parere (laddove come in questo caso non vincolante) è un atto di indirizzo politico che non può che produrre una vincolatività che si pone su un piano fiduciario nei confronti della propria maggioranza e di correttezza costituzionale (siamo nel campo dello statuto dell'opposizione?) nei confronti delle minoranze. In entrambi i casi, dunque, su un piano chiaramente politico. Potrà invece la condotta del governo assumere un rilievo propriamente giuridico? Cioè: potrebbe qualificarsi in termini di illegittimità? Solo in questo caso, come ovvio, si potrebbe tentare di ricostruire uno spazio per un intervento attivo della Corte che si dispieghi a favore dell'organo Parlamento che, in tali frangenti, compresso nelle prerogative «a monte» (e stante l'assenza di una giurisprudenza in tal senso, a sostenerlo, sarebbe una congettura tutta «politica», benchè *communis opinio*), si vedrebbe anche «a valle» (cioè all'atto del tentativo di riequilibrare i poteri, sebbene impropriamente e con il rischio di una commistione di ruoli), ma questa volta *contra jus,* espropriato del proprio ruolo.

Innanzitutto si pone il problema dell'accesso alla Corte, giacchè non appare facile da configurare una legittimazione ad agire, cioè affermare una lesione costituzionalmente illegittima della sfera giuridica o delle attribuzioni di un soggetto da parte di un decreto legislativo[65]. Resterebbe comunque il problema di ricondurre il mancato rispetto dei pareri a vizio formale della legge (decreto legislativo), che astrattamente non è certo altrettanto agevole che l'intervento ad es. per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza o reiterazione ex art. 77 Cost. Né è invocabile il pure problematico eccesso delega ex art. 76 Cost. giacchè una cosa è la conformità del decreto legislativo alla delega, altra ai «pareri» parlamentari. Tuttavia si potrebbe tentare di percorrere tale via utilizzando la pregevole classificazione di cui al paragrafo precedente che graduava i pareri e in particolare considerando suscettibili di intervento della corte almeno i casi di mancato rispetto dei pareri che esprimono un indirizzo, soprattutto se generale (tale in sostanza, si diceva, da integrare i

delega (su cui si rimanda all'apposita relazione di V. BALDINI in questi atti). Ci occupiamo qui del seguito parlamentare della legge di delega.

[65] Diverso sarebbe se, come più volte proposto, fosse l'opposizione a poter accedere alla Corte, cfr. PINNA, *La Corte costituzionale giudice di controversie tra il Parlamento e il Governo: alcuni spunti per una discussione,* in AA.VV., *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato,* Torino, 1993, 154, per cui in una moderna concezione del Parlamento «l'iniziativa della difesa del ruolo e delle attribuzioni del parlamento va affidata alla minoranza».

principi e criteri direttivi). Effettivamente il parlamento in tale casi pare cercare di recuperare parte dello spazio che ha ceduto al governo in sede di definizione della delega. Ci sembra che viene in rilievo, ci pare, la figura dei «limiti ulteriori»[66]. Tuttavia ci sembra oltremodo evidente la problematicità dell'intervento della Corte proprio nei casi in cui più è discutibile la prassi del Parlamento (comunque ai limiti della legittimità) tale che la Corte per tutelare le prerogative parlamentari tradirebbe proprio la corretta lettura dell'art. 76 Cost., il quale, pur inteso elasticamente, non sembra tollerare che dei «pareri» divengano indirizzi *tout court,* o che si co-decida (giacchè sanzionare l'illegittimo discostamento è garantire la codecisione). In realtà la questione si pone su un piano squisitamente politico, come peraltro è stato notato, nel vivo della forma di governo: soprattutto la tematica dei limiti ulteriori involge comunque vizi procedurali (quali appunto il non aver effettuato una audizione di una commissione prevista *ex lege*) e non sostanziali (averne disatteso il parere)[67].

D'altra parte il vero problema è da un lato quello della ricostruzione di uno spazio per la Corte, dall'altro quello del realistico sfruttamento di tale spazio cioè della volontà della Corte di utilizzare tutti i propri margini di intervento.

Posto *a latere* il caso dei pareri «vincolanti» (cui si potrebbero aggiungere quelli «conformi») che ci farebbero allontanare ancora una volta dal modello dell'art. 76 Cost. e per i quali si pongono gravi interrogativi nei quali non possiamo addentrarci[68], è evidente che per il caso dei pareri non vincolanti, esclusa la praticabilità della via dei «limiti ulteriori» l'unica alternativa, in astratto, potrebbe essere quella del sindacato di ragionevolezza, ossia uno dei possibili controlli sulla arbitrarietà della scelta noti al nostro ordinamento. Fermo restando l'assenza di un obbligo del governo di recepire un parere o espungere parti di testo, si tratta di verificare allora la praticabilità di una ricostruzione in campo parlamentare di un principio tipico dell'azione amministrativa ma non a priori escludibile da quella legislativa. Tale via è stata problematicamente percorsa da attenta dottrina (non a caso amministrativistica e incline a «procedimentalizzare» gran parte del diritto parlamentare)[69], la quale concluderebbe

[66] Su cui si veda almeno S. CICCONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966 e V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale,* II, 1, Padova, 1993, 92-93.

[67] In senso conforme il corsivo di F. CRISAFULLI (segnatamente a proposito dei limiti ulteriori di cui alla legge n.400) in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale,* cit. 92.

[68] Una efficace ricostruzione del dibattito e della prassi è ora in N. LUPO, *Il parere parlamentare,* cit., 1039 e ss.

[69] Si vedano infatti le note precedenti; V. CERULLI IRELLI, *Governo e Parlamento,* cit. 19 ss. Ma tale impostazione generale sembrerebbe propria anche di MANZELLA, *Il Parlamento,* cit. Non a

positivamente l'indagine. Si cercherebbe così, almeno in parte, di superare le tradizionali opinioni per cui, mentre il rispetto dei requisiti di cui all'art. 76 Cost. sarebbe giuridicamente verificabile (con non poche difficoltà), non altrettanto si potrebbe sostenere, su altro e non commensurabile piano, per il rispetto dei pareri. Per suddetta dottrina (e, non si può tacere, pure parte in causa) la discrezionalità del governo nell'adozione di atti legislativi incontrerebbe il limite della «ragionevolezza» (ovvero «non arbitrarietà», la «logicità interna della materia», etc) della scelta (evidentemente con preclusione assoluta di un sindacato del giudice amministrativo), senza peraltro che tale indagine da parte del giudice delle leggi debba radicarsi sul vaglio delle motivazioni (il che sarebbe decisivo, essendone privi gli atti normativi[70]). La Corte, peraltro, potrebbe utilizzare tale canale in un contesto valutativo più ampio. In assenza di pronunce a riguardo, attualmente e in verità presumibilmente anche per il futuro (date anche le considerazioni di tipo diacronico e soprattutto di quadro politico-istituzionale cui ci avviamo), la questione è destinata a rimanere aperta (o forse a chiudersi senza risposta) restando tuttavia apprezzabile e suggestivo, ma non certo scevro di problematiche e affatto impervio, il tentativo ricostruttivo menzionato, il quale, come tipicamente avviene quando opera il criterio di ragionevolezza, si mostrerebbe utile solo come *extrema ratio* a fronte di un meccanismo di responsabilità che sarebbe comunque destinato a porsi quasi esclusivamente in termini prettamente politici.

In realtà, su un piano »predittivo» e sulla base dell'esperienza attuale, va ricordato come la Corte (e la sent. n. 360 del 1996 conferma, ci sembra, la tesi che si va esponendo) interviene in un campo di così forte impatto politico solo ove sussista il larghissimo se non unanime consenso degli operatori politici. Al

caso entrambi gli autori rimarcano l'apertura del procedimento, la necessità di garantire trasparenza, la conoscibilità degli atti e così via proseguendo. Va *a latere* notato che si porrebbe con nuova forza la frequente suggestione dell'accostamento tra procedimento delegato e delegazione su cui V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione*, cit. e ora utilizzato pure, solo a certi fini da N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 975 ss.

Per spigare tale impostazione va detto anche che per A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 1997, 235 ss. in particolare 246 è frequente in diritto amministrativo che la «conversione» di requisiti di ragionevolezza in requisiti procedimentali. Appunto: la possibilità di tale passaggio logico pare mancare.

[70] Su tale tematica si rinvia comunque ora a M. CARTABIA, I *decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità*, in questi Atti, dal momento che anche in questo caso si pone il problema della integrazione dei requisiti ex art. 76 Cost. (anche se da parte del Governo), individuando una stretta via. Raccogliendo antiche suggestioni per l'autrice sarebbe percorribile anche la via della motivazione al decreto legislativo, con la relazione governativa e i pareri della commissione a supporto dell'intervento della Corte. Tuttavia va avvertito che ci si muove non nel campo della ragionevolezza ma in quello dell'eccesso di delega, di cui già si è detto.

di là di tali casi è osservabile un *self-restraint* della corte e la sua riluttanza a intervenire è consolidata[71]. Ora, a ben vedere, qui non solo manca l'unanime o diffusa critica dello strumento quanto, addirittura, al di là delle dure contestazioni specifiche (di opposizione, in parte della maggioranza, delle commissioni e così via), potrebbe sostenersi forse che al fondo sia esistito al contrario - almeno in quei mesi che sono a monte di quasi tre anni ormai di normazione su cui lavora la Commissione Cerulli - una consapevolezza generalizzata negli operatori politici sulla necessità e soprattutto sulla indifferibilità di un organico e profondo processo di riorganizzazione dell'ordinamento[72]; il che sarebbe testimoniato anche dalla sostanziale condivisione del percorso o meglio dei risultati (come si è cercato di evidenziare, ripetiamo, al di là della protesta), da parte delle opposizioni. La contestazione semmai si è manifestata proprio nella richiesta di un riequilibrio sostanziale in sede parlamentare, secondo la originaria rivendicazione sotto la veste di un controllo sull'esecutivo; dunque la contestazione è stata assorbita dalla mediazione successiva. E' sintomatico che queste, nonostante l'emergere delle potenzialità di indirizzo politico di tale forma di controllo (con conseguente decisione della maggioranza di tenere per sè le presidente delle commissioni, che tale compromesso poteva azzerare) non abbiano dato luogo ad un «boicottaggio» della attività della commissione quanto ad una sospensione del giudizio dell'opposizione in attesa di accertare l'incidenza e lo spazio a sé riservata. D'altra parte la logica di schieramento nella presidenza della commissione e nell'individuazione del relatore non si sono affatto automaticamente trasposti sul piano degli esiti in una stringente logica di maggioranza, che può esservi come può non esservi (anche se frequentemente vi si ritrova).

Insomma per comprendere la difficile configurabilità dell'intervento della Corte sembra determinante ricordare che la fase parlamentare, così come congegnata soprattutto nella legge n. 59 (che contiene la mediazione in parola tra principi e criteri vaghi e l'esigenza di un controllo parlamentare, spostato costruito dunque non in sede di definizione preventiva degli spazi dell'esecutivo ma come controllo e, in parte, indirizzo ex post), cercava proprio di configu-

[71] Cfr. PINNA, *La Corte costituzionale giudice di controversie tra il Parlamento e il Governo. Alcuni spunti per una discussione*, in AA.VV., *La Corte Costituzionale e gli altri poteri dello stato*, Torino, 151 ss., per il quale i conflitti di attribuzione non sorgono tra soggetti di «direzione politica» (quanto con soggetti diversi dotati di attribuzioni costituzionali ma incapaci di risolvere politicamente la questione) o comunque su questioni politico-costituzionali di rilievo. La soluzione è invece di regola endogena, tale da non minacciare la legittimazione del giudice costituzionale.

[72] Si pensi in un differente contesto al ruolo (contestato ma per certi versi incontestabile...) delle cd. deleghe del governo Amato. Cfr. LUPO, *Le deleghe*, cit.

rarsi come sede del compromesso politico *bipartisan*, della esigenza del riequilibrio all'atto stesso della nascita dello squilibrio. Solo un radicale mutamento di tale clima nel senso di un diffuso dubbio sulla praticabilità dello strumento, di cui al momento nonostante le forti tensioni non pare esservi traccia (mentre vi sono tracce di razionalizzazioni nell'uso), potrebbe forse configurare, in astratto, un intervento della Corte. Più pratica, e meno traumatica, comunque sarebbe la via (in tal senso pare indirizzarsi l'attualità parlamentare) della mancata ripesa del procedimento in parola. La quale terrebbe anche la Corte al riparo da indebite «discese in campo». D'altra parte con il completamento graduale ma ormai non lontano del riordino normativo per settori dell'ordinamento il problema potrebbe con il tempo perdere buona parte del proprio rilievo, anche se l'esperienza delegata continua, ponendosi (anche con alcuni dei suoi tratti di anomalia) come regola materiale di questa fase.

Restano tutti i dubbi invece tanto sulla opportunità quanto sulla praticabilità di un intervento della Corte su (indiretta, per ora) sollecitazione di una parte politica in aperto dissenso sull'uso dello strumento, il che la porterebbe sul piano inclinato del vivo del conflitto politico snaturandone il ruolo e le funzioni. La verità è che mostrano la corda tutti i tentativi di risolvere con rimedi giuridici questioni che involvono profondamente le mutazioni e la difficile stabilizzazione della nostra forma di governo e che non possono che trovare una composizione politica strutturale.

Parte III. Alcune considerazioni sul ruolo del parlamento nel processo di riforma

Quali considerazioni trarre da questa breve indagine empirica? Come valutare l'esperienza della commissione e il suo funzionamento, le dinamiche di rilievo, negli svolgimenti attuali della forma di governo? Infine v'è da chiedersi, quando si afferma la capacità (potenziale o attuale) di incidere della commissione, di quale soggetto si parli. Dell'organo Parlamento, in una logica accentuatamente dualistica[73] nelle due varianti di una maggioranza «competitiva» o meglio di sue ampie frange in posizione polemica o dissenziente[74] rispetto al governo e/o anche con un contributo sostanziale delle opposizioni in una attività di controllo sul governo (da inserire nel fragile affermarsi di uno cd. statuto delle opposizioni), ribadendo però l'anomalia di tale attività che celerebbe un vero e proprio indirizzo? Della sola maggioranza, secondo la logica tipica e immancabile (del *continuum*) del parlamentarismo?[75] Tali domande richiederebbero una lunga e attenta considerazione e in parte abbiamo anticipato talune osservazioni da cui si evincono alcune nostre valutazioni. Qui ci si propone solo di inquadrare molto brevemente le esposte correzioni procedimentali negli esiti (tali da costruire un procedimento delegato variamente articolato, che responsabilizza molto il governo) nel quadro politico istituzionale in cui venivano a cadere, e che si può far coincidere per attendibile approssimazione con l'esperienza del governo Prodi che si pone a cavallo, ci sembra, di una cesura, da una parte rappresentando il punto massimo di distacco dalle prassi ante-1992 (il cd. regime della prima repubblica nella sua versione partitocratica), dall'altra (le ultime, convulse, fasi e, soprattutto, i successivi tre ministeri), è la tesi, segnandosi l'inizio in parlamento di un faticoso ma percepibile mutamento di verso che ha posto sempre più duramente in discussione i deboli e non consolidati assetti politico-istituzionali dei mesi pregressi[76].

La prima fase del Governo Prodi, sulla spinta delle elezioni del 1996, segna infatti una importante accelerazione nella modificazione degli equilibri tra parlamento e governo, rispetto ad assetti consolidati. Vi hanno contribuito vari elementi[77] che hanno indotto il governo (solidale al suo interno, salvo che per le componenti minori rappresentate[78]) a tenere un atteggiamento spiccatamente direttivo della maggioranza, dando luogo a non pochi malumori in alcune frange di questa, fino a determinare una sostanziale reazione. Tale at-

[73] Analogamente alle esperienze «a-parlamentari» del governo individuate da G. Pitruzzella, *La lunga transizione*, cit., a proposito dei governi tecnici del nostro decennio. *Contra*, convincentemente, S. Merlini, *Appunti*, cit., 153 ss

[74] Tale assetto peraltro potrebbe forse rientrare nella tipologia successivamente menzionata nel testo, esprimendone, nell'estrema elasticità della forma di governo parlamentare (o irriducibile unitarietà; sopra), solo le tradizionali difficoltà italiane pianamente riproposte, con le specificità della transizione, anche in questa fase.

[75] Anche se, per ragioni, politiche diversa dalla versione anglosassone della compiuta guida governativa dell'indirizzo politico che sovraintende lo stretto coordinamento tra governo e parlamento (maggioranza) su cui S. Merlini, *Appunti*, ult. cit., 78.

[76] Trattandosi di una digressione interpretativa strumentale alle considerazioni finali nonché utilizzandosi concetti e chiavi di lettura largamente consolidate in dottrina e su cui esiste una sterminata letteratura, si procederà *de plano* e operando appena i richiami indispensabili. Parla di ritorno al «pluralismo estremo» S. Merlini, cit., 168 che attribuisce parte della responsabilità di tale situazione alla ambivalenza dei nuovi regolamenti. Sul punto si veda *infra*.

[77] Sui quali si rinvia a S. Fabbrini, *Due anni di Governo Prodi*. Un primo bilancio istituzionale, in Il Mulino, 1998, n.4, 660. Soprattutto è da menzionare la scelta di *policy* del rientro a tutti costi nei parametri di Maastricht che, condivisa dalla maggioranza, ha tuttavia portato ad una rigida compressione degli spazi, che molto è stato sofferta dalle frange più piccole, e «frondiste», della maggioranza.

[78] La formula di S. Fabbrini, *Due anni*, ult. cit., 662 è «collegiale con Premier» o a «direzione ristretta e accentrata» o ancora con un premier «*primus* tra ineguali».

teggiamento «maggioritario» si è concretato giocoforza in una primazia nella distribuzione dei tempi parlamentari, rappresentava, per intensità, una novità rispetto all'esperienza repubblicana che si era invero connotata in senso molto diverso[79].

Non c'è dubbio, invece, che per lunghi decenni è stato il parlamento, lungi dalle accuse di debolezza e autoreferenzialità mosse sovente dai *mass media*, ad essere l'istituzione «forte» del sistema (almeno nei confronti del governo e senza scendere nello specifico di una periodizzazione che da legislatura a legislatura si presenta assai diversificata ma che ci porterebbe lontano)[80] tanto da porsi a lungo come «centro effettivo» della elaborazione della legislazione del paese[81]. Ciò trovava rispondenza del resto in una signoria del complesso delle forze politiche[82], sull'ordine dei lavori parlamentari. Con la crisi, che trova un punto di svolta nel 1992-93, si manifesta tuttavia in larga misura la debolezza nella direzione materiale del paese che già si era appannata nel corso del de-

[79] Abbiamo parlato tuttavia in precedenza di accelerazione perché, se ora si giocava la carta del ritorno del «primato» della politica e si esprimeva l'intenzione di chiudere la transizione, è piuttosto evidente che tutti i governi post- '92 fino a tale esperienza, anche per la loro particolare qualificazione o per la fonte legittimativa o per la debolezza intrinseca del sistema dei partiti si erano caratterizzati come il centro motore del sistema. S. MERLINI, *Appunti sulle forme di governo*, Torino, 1999. Vanno menzionati negli anni '80 già, in un contesto diverso, talune anticipazioni di tale tendenza.

[80] Si veda esemplificatamente C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, 116 nel senso che, deboli entrambi, la prevalenza del parlamento si è posta sul piano del prestigio e della funzionalità.

[81] A. PREDIERI, *Parlamento* 1975, in PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975.

[82] Fino a connotare un «regime» (G. MARANINI, *La storia del potere in Italia*, Firenze, 1982 e da ultimi SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, BOLOGNA e G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995, 204). Tanto che la crisi di quel regime è stata innanzitutto crisi dei partiti che lo animavano e viceversa.

[83] Esiste una ampia letteratura di quel periodo che accentua la necessità (e comunque il «fatto», come si diceva nel testo) del rafforzamento del governo. Cfr. almeno, per il taglio anche cronicistico, A. MANZELLA, *Ritratto di legislatura*, in *Quad. cost.*, 1983. n.3 e in visione prospettica AA.VV., *La forma di governo nell'Italia odierna*, in *Quad. cost.*, 1991, dove a 13 si parla di marginalizzazione dell'istituzione parlamentare. Tale processo restava purtuttavia interno alla «partitocrazia» giacchè erano alcuni di essi, o loro parti, ad utilizzare l'istituzione per alimentare la logica competitiva (interna alla maggioranza) insita nel sistema. Cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità del Governo*, in *Quad. cost.*, 1982, n.1.

Si vedano le bellissime considerazioni precorritrici di V. ONIDA, *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1991 dove già si delinea il ribaltamento del rapporto tradizionale tra conflittualità esterna (di coalizione) e comune sentire sulle regole istituzionali

cennio precedente[83], convogliando nelle aule una dialettica micropolitica o addirittura priva di oggetto, velleitaria e inconcludente[84].

Sennonché l'istituzione parlamentare si presenta da sempre, e tuttora, notevolmente flessibile, e idonea anzi (a fronte delle difficoltà di produrre modifiche istituzionali di larga portata sul piano legislativo se non costituzionale) a anticipare talune tendenze preconizzate dal complesso delle forze politiche, o affermate (si intende, nell'interpretazione prevalente e nient'affatto autentica - e comunque quasi mai unanime - degli operatori politici) nella volontà del corpo elettorale. Una istituzione dunque fortemente dinamica e già lungamente impegnata, fin dalla formazione della cd. maggioranza regolamentare[85], in una riflessione sulla forma di governo di cui la tornata delle novelle regolamentari alla Camera (soprattutto 1998 ma anche, per alcune correzioni, 1999) e al Senato (1999), che per un verso si sono adeguate alla legislazione ordinaria per altro le hanno anticipate con innovazioni fortemente incisive sulla stessa forma di governo, sono solo gli ultimi momenti[86].

In questo contesto si innesta, dopo la una prima parentesi breve del gover-

[84] In altre parole secondo le ricostruzione richiamata nel testo (A. PALANZA, *Cambiamenti recenti nella istituzione parlamentare, paper*, Seminario «Tosi» 2000) la «sofferenza» a differenza di altri sistemi, dove è convogliata nei circuiti propriamente partitici o nel sistema dei partiti, qui di «scarica» nell'istituzione, gravandola di un carico improprio. Il sistema politico dunque utilizzerebbe le istituzioni segnatamente il parlamento per cercare un proprio centro di equilibrio.

[85] Su cui A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1991, 55 e segg..

[86] Il collegamento con la riforma costituzionale (di cui era in corso il tentativo), del resto, risulta chiaramente anche dai lavori parlamentari per cui si rinvia a A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Quad. cost.*, 1998, n.3, 489 e ss., il quale spiega il carattere «dimidiato» di tale riforma proprio in tal senso. Sottolinea l'esigenza di graduare le *policies* possibili L. LANZALOCO, *Il nuovo regolamento della Camera*, in *Il Mulino*, n. 5, 1998, 882 che nota altresì a fronte della stabilità di assetti costituzionali il sensibile dinamismo istituzionale di cui il nuovo regolamento è espressione, tale da porsi come una preziosa risorsa per il paese.

Sulla portata delle novelle vi veda per la Camera anche C. DI ANDREA, *Sulle ultime modifiche del regolamento della Camera dei Deputati*, in «*Rass. parl.*» 1999, n.1; per il Senato G. BUONOMO, *Le modifiche del febbraio e del luglio 1999 al Regolamento del Senato*, in *Nuovi studi politici*, 1999, n.2 e L. STROPPIANA, *Le più recenti modifiche dei regolamenti parlamentari* in *Quad. cost.*, 1999, 423 ss.

In realtà è proprio l'esperienza parlamentare e non solo la nostra attuale al momento stesso in cui si riconosce con M. S. GIANNINI (Prefazione a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1959) la estrema indeterminatezza del «figurino», che dimostra una capacità di adattamento continuo a situazioni cangianti e variabili. Tanto il fenomeno della decretazione di urgenza, come poi (quasi fossero manifestazioni di una medesima esigenza ...) quello della delega, lo dimostrano ampiamente.

[87] La quale tuttavia per S. FABBRINI, *Due anni di Governo Prodi. Un primo bilancio istituzionale*, in *Il Mulino*, 1998, n. 4, 658 non avrebbe analoga forza perché a parità di coalizione spuria quella che ha sostenuto Prodi si sarebbe dimostrata (relativamente stabile)

no Berlusconi[87] nonché dei governi di transizione di non facile qualificazione e fortemente segnati delle urgenze del momento, l'esperienza del governo Prodi che rappresenta un momento fondamentale anche perché affronta il primo anno di vita in un momento di mutamento quasi epocale di regole materiali (che avevano segnato lunghi decenni, compresi, per movimento inerziale, gli anni subito precedenti), tra cui spiccano senz'altro gli effetti della sent. n. 360/96 e la necessità di intervenire sulla emergenza decreti.

Venuta meno la possibilità di servirsene in funzione tipicamente mediatoria (mediante il meccanismo della reiterazione, sulla disciplina provvisoriamente «lanciata» dal governo e i cui indirizzi, aperti, si definivano in parlamento[88]), effetto esogeno dell'intervento della Corte è stato quello di costringere il governo a razionalizzare le proprie risorse per realizzare la priorità assoluta e pertanto a «sollecitare» il parlamento a organizzare con più efficienza il proprio lavoro[89]. Ciò ha comportato un disagio tra gli attori politici, dato dalla formazione di regole materiali della transizione (come l'uso anomalo dei collegati e un ampio uso della delegificazione), nelle quali a buon diritto si può far rientrare l'uso spiccato, e poco consapevole, della delega da parte del parlamento. Una delega, per di più, i cui principi sovente vaghi se non generici finivano per assegnare di fatto la definizione di indirizzi come di norme di dettaglio all'esecutivo, mancando dunque una fase mediazione (tra maggioranza, governo, opposizioni) di qualsiasi tipo La via del decreto legislativo costituisce la più efficace risorsa per l'autonomizzazione del governo dalla propria maggioranza[90]; l'incertezza nella propria maggioranza ha determinato una spinta a farsi delegare il potere di intervento su un vasto novero di materie, tanto più con principi e criteri direttivi vaghi.

Tali vicende dovrebbero dare chiaramente conto dell'impatto, non metabilizzato, di scelte istituzionali e di avvenimenti che si sono concentrati in pochi, convulsi, mesi. Il governo ha ormai, per un lungo cammino culminato nel 1997-98, strumenti parlamentari forti, analoghi a quelli di qualsiasi altro governo in un sistema parlamentare. Difettano ancora invece una adeguata

[88] Come è stato notato avvicinandola alla iniziativa legislativa. Si veda in particolare la sintesi di C. NASI, *Necessitas non habet legem*, in Dir. e soc., 1995, n.2, 286. La definizione, per i decreti, di «disegni di legge rinforzata ad urgenza garantita», è di A. PREDIERI, *Parlamento*, 1975, in PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, 80.

[89] Cfr. S. FABBRINI, *Due anni*, cit., 664. Ulteriore rafforzamento è stato costituito dalla evidente necessità oramai di modificare in profondità i regolamenti parlamentari dove tale rafforzamento era speculare a quello delle opposizioni rimaste ormai, nel nuovo contesto, prive di garanzie. In tal senso anche L. LANZALOCO, *Il nuovo regolamento*, cit., 885, che parla di «micrirazionalizzazione».

[90] Come nota ancora efficacemtne S. FABBRINI, *Due anni*, cit., 665. La commissione cd. bicameralina ha cercato proprio di porsi nel proprio ambito a luogo della mediazione.

cultura politica e istituzionale e un sistema politico sufficientemente omogeneo per utilizzare tale strumentazione[91]. Gli ultimi anni secondo noi non ne sono che una continua conferma segnatamente della tensione permanente che esiste tra i governi e frange della propria maggioranza (oltrechè come è evidente per una transizione per la difficoltà di costruire regole comuni tra maggioranza e opposizione)[92].

Certo, anche nel disegno regolamentare, pur decisamente bipolare, qualche anomalia resta; basti pensare alle abnormi conseguenze delle norme dei nuovi regolamenti sul gruppo misto[93]; sono stati le «componenti politiche» nonchè una ventina di «cani sciolti» (i nostri *beck-benchers*?) che trovano posto nel gruppo misto a offrire numeri per creare e disfare i governi degli ultimi anni. Ciò dà una diffusa sensazione di un ritorno della partitocrazia[94] semmai

[91] Si potrebbe forse richiamare, nell'auspicio di una *pax* duratura, la tensione continua sussistente tra diritto parlamentare e costituzionale (pure il primo scientificamente branca del diritto costituzionale generale, cfr TOSI-MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit. 3), sostenendo che oggi, più ancora che anni fa, sarebbe sostenibile l'affermazione di allora (A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit. 47 ss.) di un diritto parlamentare avanguardia risperto al diritto costituzionale.

[92] Anzi la brusca fine dell'esperienza dell'Ulivo, la conseguente fondazione dei Democratici pur a lungo tenuti fuori dall'esecutivo, l'aperta contestazione tanto del modo d'insediamento che del fatto stesso di un governo a guida di sinistra, sullo sfondo i progetti alternativi di Grande Centro (sulle cui vicende ampiamente cfr. G. PASQUINO, *Quel che resta dell'Ulivo*, in *Il Mulino*, 1998, n.6, 1030), hanno reso i successivi governi D'Alema ancora più problematici quanto ai rapporti tra la compagine e ampi settori della maggioranza, fino alla sensazione diffusa di una contestazione aperta. Né poteva essere efficace il richiamo (cui si sentiva estranea Rifondazione) agli impegni assunti con gli elettori reiterato invece da Prodi, con successo, verso la propria maggioranza inquieta (su cui S. FABBRINI, *Due anni*, cit., 669). Si è avvertito soprattutto il disagio dell'assenza di tale legittimazione a fronte di una forte personalità politica.

L'efficace deterrente della scadenza elettorale, i negativi *test* elettorali e una *premiership* non organicamente Ds, non del tutto sgradita ai centristi, hanno (solo in parte) con il governo Amato segnato una inversione di tendenza nei rapporti tra governo e propria maggioranza. È proprio questa la base politico-istituzionale su cui ragioneremo di seguito.

[93] Si veda sulle intenzioni dei riformatori, A. MORRONE, *Quale modello di Governo*, cit., 491. Il venir meno della possibilità di costituire gruppi con meno di venti deputati, che avrebbe dovuto nell'intenzione dei riformatori avere una funzione strutturante del sistema, viene completamente svuotata, anzi rovesciata negli esiti dalla previsione che consente la formazioni di «componenti politiche» (sul panorama politico attuale e sulle vicende del gruppo misto molto puntuale L. TENTONI, *Verso il referendum del 21 maggio 2000: governo, partiti e frammentazione parlamentare*, Milano, 2000). Da menzionare con effetti analoghi anche le recenti norme sui rimborsi elettorali e sui finanziamenti ai partiti.

[94] Su cui ad es. M. FOLLINI, *Il ritorno dei partiti*, in *Il Mulino*, 1998, n. 4, 242 ss. e S. MERLINI, *Appunti*, cit., 171.

[95] L'espressione è da attribuire a I. DIAMANTI, *Dal bipolarismo alla partitinocrazia*, in *Il Sole 24 ore*, 5 novembre, 1998 ma è ampiamente ripreso e utilizzato fecondamente da G. PASQUINO, *Quel che resta dell'Ulivo*, cit., 1029 e ss.

nella rinnovata veste, secondo un noto adagio, caricaturale, di «partitinocrazia»[95].

La vicenda degli ultimi tre governi pare una vicenda totalmente parlamentare, cioè determinata dai partiti[96]. Si manifesta il ritorno di una forte «vocazione» all'intesa parlamentare che non esita a presentarsi, se necessario, non più come la vecchia «consociazione», quanto con l'abito più dimesso e all'opposto destabilizzante del trasformismo *tout court* [97].

Va pure detto però che il sistema tuttavia ha introiettato dentro di sé grossi cambiamenti interni (ultime, le novelle del 1997 Camera e 1999 Senato), in parte anche metabolizzati dagli operatori e forse più dall'opinione pubblica[98]. Nei regolamenti che «avevano esplicato un'influenza decisiva nella formazione nel successivo consolidamento del sistema consociativo»[99] è maturata una riflessione di tipo maggioritario che, con inevitabili contraddizioni, è ormai in fase avanzata e non è, per tanti versi, facilmente reversibile[100].

È invece il sistema dei partiti che resta profondamente frantumato, con coalizioni che, per quanto si delineino, non reggono in seguito alla pressione

[96] Quanto agli ultimi anni si è visto anche ritornare i tanto famigerati «vertici di partito». Ma su tale pratica che ha conosciuto qualche anticipazione anche negli anni scorsi M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del governo Prodi*, cit., 3145.

A precorrere tale tendenza c'è da ricordare che nei due snodi delicati delle vicende (1994 e 1995) di fronte a nuove regole si sono seguite strade consolidate aderendo ad una interpretazione letterale della costituzione. Cioè, appunto, la via dell'intesa parlamentare, della centralità del parlamento nel sistema del resto affermata più volte da Scalfaro come un valore da preservare; si veda DOGLIANI, *La lotta*, cit., e il dibattito sul controverso ruolo dell'ex Presidente della Repubblica negli anni della transizione con interventi in *Quad. cost.* di E. BALBONI, *Ha fatto quel che doveva*, 390 e ss. e C. FUSARO, *Non ha fatto quel che poteva*, 396 ss.; ma si veda anche le note *infra*. MANNINO-TOSI, *Diritto parlamentare*, cit.,14 ss. ricordano appena che l'interpretazione di tale centralità postula i partiti come detentori effettivi della sovranità.

[97] Esplicitamente da ultimo L. VERZICHELLI, *Cambiare casacca, o della fluidità parlamentare*, in *Il Mulino*, 2000, 2, 280.; nonché G. SARTORI, *Il trasformismo bestia italica*, in *Il Corriere della sera*, 30 dicembre 1999. Del resto il fenomeno viene denunciato ampiamente nello stesso mondo politico, dove sembrano prevalere però gli intenti di lotta politica.

[98] Fondamentale e precorritrice la riforma del voto segreto; cfr S. CURRERI, *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza e opposizione*, in AA.VV., *Il parlamento repubblicano* (a cura di S. Labriola), cit., sulla portata della riforma, tanto nei rapporti tra forze politiche che endopartitici.

[99] Si veda da ultimo per le fasi di gestazione di questa fase A. MANNINO, *I rapporti tra maggioranza e opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in *Il parlamento repubblicano* (a cura di Labriola), cit. Ma anche MANNINO-TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., 18 ss. dove emerge chiaramente il ruolo dei regolamenti sulla forma di governo.

[100] Ciò tra l'altro pare una ulteriore conferma della solidità dell'istituzione parlamento nell'orientare e precorrere i mutamenti delle forme di governo in contraddizione, solo apparente, con i ritardi del sistema partitico che pure in tale istituzioni è rappresentato.

degli interessi interni agli schieramenti e ai partiti, entrando in crisi prima della fine della legislatura[101]. Né «le crisi non vengono risolte con lo scioglimento delle camere e la conseguente attribuzione ai cittadini sovrani del potere di effettuare una nuova investitura»[102]. Assistiamo invece alla nascita di governi frutto dell'aggregazione in parlamento di una maggioranza diversa da quella inizialmente scelta dal corpo elettorale. Dunque non tutte le implicazioni desumibili dal sistema maggioritario riescono quindi a realizzarsi a livello di sistema politico.

Che assistiamo a una ulteriore fase del nostro regime parlamentare, contraddistinta in parte da un ritorno alle convenzioni precedenti la fase che ha avuto inizio nel 1992-93 e che è forse culminata nel 1996 è dimostrato (in controtendenza rispetto alla ripresa potenzialità di istituti quiescenti nel nostro sistema parlamentare)[103] anche dal fatto che la crisi del 1998 segna la fine dell'utilizzazione (massiccia) di un istituto pure usato e abusato nel nostro sistema, la questione di fiducia, nella sua variante di questione cd. «astratta», cioè volta ad ottenere la verifica in generale del rapporto fiduciario tra parlamento e governo. Si conferma la sua scarsa utilizzabilità per esercitare pressioni su un partito della coalizione, tanto maggiore per governi privi di legittimazione popolare (e dell'arma dello scioglimento anticipato)[104].

Così come altro dato caratterizzante di tale fase è il ritorno del ricorso alle prassi della prima repubblica per la formazione dei governo[105]: preincarico,

[101] Un saggio, prima ancora di Prodi, si era avuto con il governo Berlusconi.

[102] MANNINO-TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., 25 e ss.; L. TENTONI, *Verso il referendum*, cit. Ricorda OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi*, cit., 3000 che la tradizionale tiepidezza del Presidente verso il ricorso allo scioglimento delle Camere come mezzo di risoluzione delle crisi di governo va ben oltre la questione sull'investitura del governo giacchè è noto il grandissimo ruolo che tale istituto ha nel funzionamento del sistema parlamentare come deterrente psicologico se disponibile al d.C. per disciplinare la propria maggioranza. Se la maggioranza sa che il Presidente brandisce un'arma spuntata lo stesso si indebolisce inevitabilmente. Ancora M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi*, cit., 2998.

[103] Come la sfiducia individuale a ministro e soprattutto la crisi parlamentare.

[104] Se ci si sarebbe potuto aspettare da tali governi nati in parlamento una massiccia utilizzazione di tale strumento in funzione compattante della (traballante) maggioranza (come è tradizionalmente avvento cfr. G. C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in *Il parlamento repubblicano* (a cura di S. Labriola), Milano, 1999, 207 ss. e come tipico anche del governo Prodi) e anche vero che nel nostro sistema tale via si è rivelata negli ultimi tempi impervia proprio a causa dell'estrema debolezza dell'esecutivo di fronte alla propria maggioranza nei casi in cui il primo nasca da una intesa parlamentare e senza poter brandire l'arma dello scioglimento.

[105] Sulla caduta di queste, vere e proprie convenzioni e, in assenza di un consolidamento di nuove, implicitamente, sulla possibilità di un loro ritorno G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. Dir.*, 1997, 510; cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni del Governo Prodi*, cit., 3001; per S. FABBRINI, *Due anni*, cit., 657 per cui il rafforzamento del governo (in particolare

incarico, piccole consultazioni, trattative prolungate tra i partiti per il programma, definizione dell'accordo elettorale, spartizione dei ministeri. Non si è trattato peraltro di un recupero integrale di tale prassi in quanto vanno registrati alcuni scostamenti che costituiscono il residuo del contesto semi-maggioritario[106] in cui i partiti operano. Certamente però si può parlare di una inversione di tendenza, di un mutamento di direzione[107].

Quanto alle convenzioni costituzionali emerse dal 1994 ad oggi, la crisi di tali innovazioni non si è tradotta in un recupero netto dei partiti del potere di contrattazione post-elettorale per la formazione di coalizioni e di governi, mentre è rimasto il potere di rescindere durante la legislatura l'accordo stipulato prima delle elezioni politiche (né ha imposto in tal caso il ricorso alle urne). Per questa via i partiti tornano depositari effettivi della sovranità, ma ciò può avvenire e avviene solo in parte dato che la riespansione del potere di contrattazione dei partiti non è totale ma si palesa variamente limitata: c'è quantomeno oltre alla accresciuta problematicità di produrre una crisi, anche una forte presunzione di legittimità (politica) a favore della coalizione uscente[108].

l'esperienza Prodi) è stato l'esisto di fattori contingenti (dunque reversibili). È ancora tale autore a notare (670) che «sottoposta a formidabili pressioni esterne [basti pensare alla *policy* di entrare nella moneta unica] una istituzione può piegarsi come una canna al vento: ma tale flessione è un effetto della convenienza, non già della convinzione». Basta che si riduca la pressione perché le contraddizioni latenti esplodano.

[106] La definizione di democrazia semi-maggioritaria è in A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo*, Torino, 1998, 105.

[107] Una piccola conferma infine se ne può trarre anche dalla curiosa prassi di della compresenza nelle compagini di un ministro e un sottosegretario incaricati dei rapporti con il parlamento. Lungi dall'essere una razionalizzazione, è un evidente sintomo patologico della spartizione con criteri poco funzionali delle «poltrone» fino a ottenere l'assegnazione di un incarico tipicamente fiduciario in capo ad un soggetto che, evidentemente, non gode della sua fiducia (prassi che, altrove, ci siamo sentiti di criticare aspramente), tanto da affiancargli un sottosegretario, questo sì di fiducia.

[108] Cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, cit., 3167 e ss..

Basti pensare che anche nel caso di Dini, pur sostenuto da una maggioranza parlamentare significativamente diversa da quella uscita dalle urne del 1994 il candidato primo ministro godeva, ancora al momento del conferimento dell'incarico, della fiducia di Berlusconi (ed anzi fu questi ad indicarlo). Che vi dovessero essere tali condizioni (la difesa delle prerogative del parlamento e il rispetto del risultato elettorale) Scalfaro lo ribadì nel messaggio di fine anno del 1994.

Nel caso di D'Alema condizioni politiche per il nuovo governo sono state (a parte l'appoggio di Cossiga, condizione numerica) sia il consenso del premier uscente (che, astenutosi con Scalfaro, ha dichiarato tuttavia alla stampa di unirsi alla coalizione per proporre la candidatura) che la designazione unanime.

Altro esempio che documenta la persistenza in mezzo ad un guado, oltre al citato potere di scioglimento riaffermato come di spettanza esclusivamente presidenziale, è la scelta dei ministri[109].

In tale contesto, e veniamo al punto, è pure da leggere il significativo declino, persistendone la rilevanza, nell'uso della delega legislativa (o almeno delle grandi leggi di delega) che potrebbe spiegarsi oltre che con il fisiologico esaurirsi del riordino di interi settori dell'ordinamento con normazione primaria (passandosi ora all'implementazione prevalentemente con fonti secondarie) anche in parte con un indebolimento della posizione del governo «in» (o meglio; «nei confronti del») parlamento, con una minore capacità di controllare la propria maggioranza (vale più l'inverso?). Tuttavia, come è evidente, in tale circostanza è più la maggioranza parlamentare a riscattarsi (mediante condizionamenti e accese dialettiche con il governo) che non l'opposizione che semmai avrebbe tutto da guadagnare da una compiuta dialettica di tipo maggioritario e bipolare.

* * *

Sebbene non si possa sostenere che il ruolo e l'operato della commissione bicamerale (o finanche la scelta dello strumento) nasca da questo contesto di riaffermata centralità, nel senso visto, del parlamento, chè sarebbe una inaccettabile semplificazione, tuttavia pare difficile non ammettere che il pure qualificato lavoro (in una sede abbastanza asettica e in un clima sufficientemente disteso) subisca la eco del quadro politico giacchè è pur sempre in un mutato contesto, fortemente problematico, che ha lavorato quasi fin dall'inizio e lavora la commissione bicamerale per la riforma della a., la quale non vive certo come l'intellettuale nella torre, al riparo dalle intemperie[110].

Attraverso questa chiave di lettura, che legge il quadro cercando di tener presente la cornice, si può inquadrare l'attività della commissione e la ricerca di un ruolo per il parlamento che pure è fondamentale: tra il ruolo in un sistema maggioritario e quello in un sistema a forse vocazione parlamentare, o come lo abbiamo finora chiamato, dell'intesa parlamentare.

[109] Abbandonate le regole post '93 che avevano portato all'emarginazione dei partiti e al particolare ruolo del d.R., vede sì la ricomparsa dei partiti nella scelta dei ministri ma in modo diverso, giacchè D'Alema (come Amato) è rimasto indubbio protagonista nella trattativa con evidente capacità di orientare le scelte tanto che in dottrina si è sostenuto che l'art 92 Cost. è stato rispettato formalmente e in sostanza.

[110] Basti pensare che la rappresentatività della commissione è tale tra i quaranta membri trovano posto ben sei esponenti del gruppo misto, che costituisce così il secondo gruppo per consistenza (ottenendo anche la vicepresidenza della commissione). Basti ancora richiamare la necessità di ripetuti interventi presidenziali perché si raggiungesse un equilibrio nel suo lavoro.

Ricordiamo innanzitutto circa la natura del ruolo della commissione che per autorevole dottrina il ruolo svolto dal parlamento sulla delegazione legislativa è comunque definibile come controllo parlamentare perché «permette di esercitare soltanto una pressione politica nei confronti del governo»[111]. Ora: non sembra che tale considerazione possa essere facilmente smentita dalla specificità e dagli arricchimenti del procedimento attuale, che semmai, è idoneo a rendere tali pressioni relativamente più cogenti, cioè tendenti verso un controllo-indirizzo[112].

Su un piano più generale il ruolo della commissione sembra prevalentemente costruito nelle intenzioni degli operatori (soprattutto del presidente della Camera) come pienamente inquadrato in un sistema dove competono due poli alternativi e che esprime un governo autorevole; tuttavia non pochi elementi potrebbero addursi in senso contrario o comunque leggersi in più di un senso: ad esempio se in commissione la logica di maggioranza è comprensibile, perché ruolo della opposizione non è di incidere sistematicamente sulle scelte di governo, tuttavia una logica troppo accesa tra parlamento e governo è indicativa di un *continuum* che, se può ricomprendere anche una stretta integrazione (es. mediante contatti informali) tuttavia può indicare anche una vera e propria separazione[113]. Quanto ad un rinnovato dualismo restano distanti l'esperienza di un governo con la sua maggioranza (in modesta o accentuata frizione) che decidono con l'opposizione (come tipico ad es. della consociazione che abbiamo conosciuto), dal caso di una maggioranza che ritorna e negozia le scelte sistematicamente le scelte dell'esecutivo, cercando una vera e propria *partnership* nella determinazione dell'indirizzo politico, una contitolarità sostanziale e non solo formale. Resta in tal caso problematicamente esemplificata non una dialettica politica fisiologica tra il governo e la propria maggioranza (la quale come è evidente non manca mai) ma una aperta rottura (trasversale a partiti e organi costituzionali) sulle regole materiali su cui si regge il sistema, di cui spesso protagonisti sono settori inquieti della maggioranza.

Non si vuole peraltro negare, come si accennava, come in certa misura la cd. bicameralina sia sfuggita, per competenze, prestigio e condizioni operative, a tali temperie e abbia ingaggiato una dialogo spesso proficuo e fecondo con il governo, in sostanziale armonia di intenti; è che è difficile scindere i due momenti. Così come non mancano i casi diversi in cui la commissione unitariamente intesa sembra ingaggiare una dialettica con il governo, in una logica neodualistica vera e propria dove la logica di maggioranza non ha modo di dispiegarsi significativamente. Nell'uno come nell'altro caso comunque manca l'invocato *continuum* governo-maggioranza, almeno inteso nel senso più rigido.

[111] C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, 226.

[112] Tale limite, che pone la responsabilità su un piano prettamente politico, è del resto chiaramente presenti in V. CERULLI, *Parlamento e Governo*, cit.

[113] Sulla naturalezza della logica di maggioranza in commissione C. CHIMENTI, *Il controllo*, cit., 238 per cui «la valutazione dell'attività governativa, effettuata dalle camere in sede di controllo, non potrà non riflettere orientamenti coincidenti con l'indirizzo politico di maggioranza». Dal che si deduce logicamente che una separazione è nelle cose giacchè quando è la camera che controlla il governo, ciò avverrà innanzitutto ad iniziativa della maggioranza.

L'esperienza della commissione e delle procedure su cui è stata creata, in definitiva, va storicizzata come una risposta «forte» e, benché problematica, ben riuscita negli esiti da parte di un organo «storicamente» forte (il parlamento) rispetto ad una iniziale marginalizzazione[114] (per errore di valutazione o anche per una lettura umorale della fase apertasi nel 1996 e chiusa due anni più tardi, accettata) che andava ripensata in parte per ragioni istituzionali il ruolo odierno dell'istituzione per eccellenza rappresentativa[115] in parte per ragioni politiche. Soprattutto la voglia da parte di inquieti settori della maggioranza, di opporsi alla prospettiva meramente ratificatoria rispetto al governo, di cui si sentono tanto più «azionari» in quanto questo non è direttamente legittimato, al contrario di quello che è avvenuto nella prima fase della XIII legislatura. Le due esigenze si sono commiste, talora alternate, a seconda della sensibilità degli interpreti e perciò ci è sembrato particolarmente utile distinguere tra le esperienze Prodi e le successive.

Certe incongruenze della disciplina, idonee a ospitare e veicolare amplificandola la tensione insita nel sistema, sono il frutto però di una nascita «accidentale» del procedimento (come sovente accade), sorto per dare risposte ad un bisogno contingente ma non irripetibile; segnatamente per superare l'ostruzionismo delle opposizioni all'ampio uso della delega, mediante l'utilizzo in funzione ri-equilibratrice di poter esprimersi con una commissione *ad hoc*. Ma pure lo «svolgimento» è stato accidentale, e dunque non pienamente razionale (ma idoneo comunque a veicolare un bisogno): tale organismo che secondo l'intenzio-

[114] Che si è manifestata, come noto, innanzitutto con la larga concessione di deleghe i cui principi e criteri direttivi (peraltro intesi come endiadi) sono definiti in via generica e vaga e senza chiara distinzione rispetto all'oggetto. In tal senso rafforza forse l'opinione che si va esponendo nel testo (cioè di un recupero parlamentare «a monte»), la circostanza di una maggiore attenzione nella distinzione tra l'oggetto della delega e i principi e criteri. Cfr OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto sullo stato della legislazione*, Servizio Studi, Camera dei Deputati, 1999, 38.

[115] Si pensi alla impegnativa ricerca avviata da Helsinki in poi dalla Conferenze dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione Europea, e segnatamente nel quadro del vertice di Lisbona (cfr. la relazione «Complessità normativa e ruolo dei parlamenti nell'epoca della globalizzazione»).

ne originaria era da ritenere assimilata a quelli ordinari di controllo (e vigilanza), svolgendo poi una attività che è stata dalla maggioranza intesa come controllo indirizzo, si è data una soluzione diversa. Così si è piegato pure lo strumento a finalità (in parte) diverse: la maggioranza vi ha ravvisato un modo di fissare indirizzo politico e ha preteso in vario modo che il governo lo rispettasse. Il controllo indirizzo si è marcatamente assestato sul versante del secondo capo. Tali multipolarità segnano in vario modo gli esiti del processo dando conto di un atteggiarsi di rapporti assai vari, dall'aperta polemica tra governo e propria maggioranza, ad una sostanziale armonia con marginalizzazione dell'opposizione, alla separazione tra governo e parlamento unitariamente inteso[116].

Non sono peraltro solo le condizioni politico-istituzionali più ampie ad aver segnato in profondità l'operato della commissione ma anche quelle condizioni micropolitiche o nient'affatto politiche che rappresentano degli elementi «impalpabili» (ma non irrilevanti) tipicamente rilevati in tale esperienza[117]: la disponibilità del governo a collaborare con la commissione (che in verità, per un evidente «senso di colpa», non è mai mancata) le «aspettative» attorno alla disciplina delegata (evidentemente fortemente variabili e che mal si prestano ad esser classificate), il clima e i rapporti, pure personali, che si stabiliscono in commissione, il ruolo assunto dal presidente della commissione e dai relatori[118], l'atteggiamento tenuto in concreto dalla opposizione e il ruolo quasi mediatorio giocato dai suoi più autorevoli esponenti, oltre che le rilevate condizioni (non proprio ottimali) operative e organizzative e l'«apparato normativo» che è alla fonte e che si è cercato di illustrare sinteticamente. Basti pensare alle conseguenze di una pure invocata riforma regolamentare che razionalizzi il procedimento costruito ad es ampliando decisamente i poteri conoscitivi della commissione[119].

Lo stesso brusco arresto alla creazione di commissioni di tal tipo è dovuta solo in parte a tali problemi organizzativi e al disincanto di una opposizione che pure intendeva attraverso di esse controllare il governo «a valle» dopo es-

[116] È opinione diffusa che la logica del sistema sia tale che due parlamentare, uno di maggioranza e uno di opposizione, soprattutto se membri di piccoli organismi sentano sovente maggiori affinità di due esponenti, magari del medesimo partito, che appartengono l'uno al governo e l'altro al parlamento).

[117] Così M. PATRONO, *Le leggi delegate in parlamento*, Padova, 1981, 82.

[118] Come noto molto rilevanti, benché ridimensionati rispetto al passato, secondo i penetranti poteri attribuiti dai regolamenti attuali delle camere. La accertata efficacia conformante del «parere finale» rispetto alla proposta del relatore del resto è solo una ulteriore conferma.

[119] CARETTI-MORISI, *La riforma*, cit., 11-12. Come notano gli Autori esistono vari oggetti della procedura in esame che non potrebbero che essere regolati con fonte regolamentare o legislativa (giacciono diverse iniziative in parlamento in tal senso).

sersi sentita ingiustamente espropriata delle proprie prerogative[120]. Certo: più successo ha avuta la maggioranza che pure ha lamentato, per ragioni istituzionali o politiche che siano, la compressione, tanto che non poco ha recuperato come spazio di manovra (ma molto era irrimediabilmente perduto...), finché non è forse peregrino sostenere che il sistema si sia costruito con una duplice riserva mentale da maggioranza e opposizione o che, congegnato in un modo, è stato piegato dalla logica prevalente dell'intesa ad altro scopo. O ancora, se si vuole, secondo l'altra versione al recupero del ruolo del parlamento, in ogni caso inteso spesso come maggioranza. Comprimendo ulteriormente, laddove tale dialettica sia molto stringente, gli spazi dell'opposizione.

Ma forse ulteriore e decisivo motivo di sospensione dell'esperienza, la stessa *epochè* (davvero saggia questa volta) dei legislatori, intimamente divisi più ancora che nel valutare l'esperienza della commissione, sulla stessa evoluzione da imprimere al nostro sistema politico istituzionale, il quale a fine legislatura si presenta ancora in bilico, comunque lo si giudichi, tra il fragile affermarsi di nuove regole di comportamento materiali e il (parziale) ritorno di convenzioni proprie della passata fase istituzionale[121].

[120] Come abbiamo visto infatti la casistica è varia e l'opposizione, se non nel nostro caso, non di rado si vede accolte sostanzialmente le proprie proposte.

Influisce anche il rallentamento della forte propulsione iniziale che ha prodotto, in pochi mesi, un movimento inerziale durato almeno due anni e che ora, tanto per il graduale completamento del quadro legislativo, quanto per le mutate condizioni politiche, è molto meno evidente.

[121] Nota la sostanziale irresolutezza di tutte le questioni sul tappeto M. L. SALVADORI, *Breve storia della lunga transizione*, in *Il Mulino*, 1998, n.5, 863 e ss. Segnatamente sulla più cogente, quello del sistema dei partiti e della loro identità, M. FOLLINI, *Il ritorno dei partiti*, cit., 242 ss.

I DECRETI LEGISLATIVI INTEGRATIVI E CORRETTIVI: UN FEHLERKALKÜL ALL'ITALIANA? OVVERO IL «CALCOLO DEI VIZI» COME PREVISIONE DI RIFORME... RIFORMANDE

ANTONINO SPADARO

1.1. Solo poche osservazioni legate a un'interpretazione esplicitamente *in malam partem* sui decreti legislativi integrativi e correttivi. Infatti, lungi dal voler proporre un'analisi tecnica dei decreti in questione ed apprezzando dichiaratamente ogni tentativo di lettura *positiva*, e dunque utilmente «costruttiva», *in bonam partem*, dell'operato del legislatore (per entrambi – analisi e tentativo – rinvio soprattutto alla bella relazione di Marta Cartabia), ammetto subito di essere naturalmente portato, invece, a un'interpretazione *pessimista* dei decreti in esame, sperando sinceramente di essere smentito dai fatti, con i quali ogni elaborazione teorica deve (prima o poi) necessariamente confrontarsi.

1.2. In realtà, confesso che mi ha «stuzzicato» soprattutto l'idea di leggere questa nuova «tecnica» in modo un po' inconsueto, con malcelata ironia, non essendo riuscito a sottrarmi all'impressione – ma forse è solo un'irresistibile suggestione – che si tratti di un *espediente* tipico di quel che un tempo si sarebbe definito il «genio italico».

2.2. Proprio per queste ragioni, non mi affanno minimamente ad evidenziare qui – da giurista – i dubbi di costituzionalità che inficiano per più aspetti questo tipo di decreti legislativi, dubbi del resto da più parti sollevati e con svariati argomenti (sicché aggiungere qualcos'altro equivarrebbe a sprecare inutilmente fiato). Non è su questo piano che intendo offrire qualche spunto di riflessione, ma più semplicemente, e radicalmente, in ordine alla scelta politica – ma meglio sarebbe dire: tecnico-politica – che ha portato all'adozione di un simile istituto. Insomma: è sul piano della «politica del diritto» che, mi sembra, può muoversi una critica veramente *tranchant* ai decreti legislativi integrativi e correttivi.

2.3. Ponendosi, dunque, nella prospettiva considerata, sorgono naturalmente due quesiti: *a)* quale tipo di legislatore li ha previsti? e *b)* perché, ossia: per quale scopo effettivo, in realtà essi sono stati concepiti? Rispondendo alla prima domanda si arriva facilmente a immaginare anche la risposta alla seconda.

2.4. Quanto al primo quesito, è presto detto: il legislatore che li ha concepiti non è quello *ordinario*, di tutti i giorni, ma quello *riformatore*, che ha quasi pretese di «piccolo costituente» (si pensi alle leggi Bassanini: nn. 59 e 127/1997 e 191/1998). Sotto quest'aspetto, credo che si possa dire che l'Italia è, tra quelli avanzati d'Europa, forse il Paese che ha più bisogno di «riforme», non solo *micro* (sub-legislative) e *meso* (legislative), ma anche e ormai disperatamente *macro* (costituzionali). Purtroppo, per ragioni che sarebbe troppo lungo spiegare (e comunque ben note), le *macro-riforme* non ci sono ancora. *Ergo* il legislatore «ordinario» è stato, è, e forse sarà ancora costretto a interventi – per dir così – «straordinari», cercando di rimediare come può, perché...la Costituzione, almeno al momento, non si tocca. Nascono così le grandi riforme «a Costituzione invariata». Si tratta, con ogni evidenza – se non sempre, quasi sempre – di legislazioni complesse, non casualmente adottate sotto la forma di legge-delega, che sono costrette a dare risposte necessariamente solo parziali a esigenze di riforma che richiederebbero una disciplina adottata attraverso ben altre, più cogenti, fonti del diritto (*id est*: leggi di revisione costituzionale), se non addirittura, per alcuni aspetti più importanti – arrischio la provocazione – attraverso l'elezione di un'assemblea costituente (ma per un'argomentazione meno superficiale di questa tesi rinvio al mio *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale del diritto*, in AA. VV., *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, a cura di A. Spadaro, Torino 2000).

2.5. Quanto alla seconda domanda, la risposta – lo ricordavo poc'anzi – è strettamente conseguente alle considerazioni appena ricordate: un *legislatore-riformatore*, che non può «toccare» la Costituzione e che, ciononostante, pone mano a riforme strutturali di sistema, sa perfettamente che, per quanto attento sia il suo operato, esso per ragioni intrinseche non può essere esente da pecche, lacune, gravi difetti, non da ultimo legati alla *tempestività* con cui spesso, sull'onda di forti pressioni dell'opinione pubblica o di un contesto politico fortunosamente favorevole, è costretto a «sfornare» il prodotto legislativo.

2.6. Tutti conosciamo i detti per cui «la fretta è cattiva consigliera» o per cui, in modo non dissimile, «la gatta frettolosa mette al mondo gattini ciechi». Purtroppo la legislazione di delega che, in rapporto a grandi o piccoli processi di riforma, «porta» ai decreti legislativi correttivi-integrativi risente strutturalmente delle modalità tutte italiane di fare le riforme: quando ormai è troppo tardi o quando comunque non si poteva ritardare «oltre» l'adozione di una normativa innovativa. Molte volte si tratta di «mettere una pezza» per rimediare a problemi annosi (anzi pluriennali) e mai pienamente risolti, introducendo una disciplina adeguatrice nell'immediato, per rispondere a un'esigenza altrimenti non procrastinabile. Piaccia o no (e con alcune eccezioni), proprio per queste ragioni, le *riforme* italiane sono sempre, o quasi – anche quando non si presentano formalmente come tali – razionalizzazioni di situazioni transitorie o introduzioni di normative provvisorie destinate a restare nel tempo. E si rammenti, ora, un altro diffuso brocardo secondo cui, «in Italia, tutte le situazioni provvisorie sono destinate a diventare definitive».

2.7. Discende da questa avvertita consapevolezza – se si vuole da un malcelato riconoscimento della debolezza e della tardività dell'intervento legislativo ordinario – l'adozione dei decreti legislativi correttivi-integrativi: proprio perché «già si sa» che la normativa di *riforma* adottata è, in qualche modo, «provvisoria», se ne prevede una ulteriore... *riforma*. La disciplina introdotta (dal decreto legislativo in ossequio alla legge di delega) non è, per sua natura, «definitiva» (nel senso di *stabile*, s'intende: per quanto vale per le umane cose), ma adottata appunto perché... non si poteva fare altrimenti. Dunque: essa «va messa a punto», s'intende: dopo, nel corso (o decorso) del tempo, attraverso un ulteriore decreto legislativo (di correzione-integrazione). In tal modo non ci saranno situazioni provvisorie destinate a diventare definitive.

2.8. Ma come sottacere che a tale risultato (cancellazione/trasformazione di situazioni provvisorie destinate a diventare «definitive») si perviene, o si crede di pervenire, attraverso uno strumento – il decreto legislativo correttivo-integrativo – che, per il semplice fatto di essere «previsto», rende automaticamente *provvisoria*, e dunque precaria, proprio la disciplina di riforma appena introdotta? Si tratta di un paradosso troppo grande per essere dimenticato e su cui è naturale, non tanto manifestare semplice perplessità, quanto stupore e sconcerto.

3.1. A chi scrive sembra evidente che il sistema previsto – apparentemente ingegnoso (anzi: saggio e lungimirante) – in realtà si riveli impietosamente come un rimedio italico ad alcuni italici difetti. Mi spiego: in qualunque Paese del mondo le riforme (economiche, sociali, istituzionali, ecc.) si fanno per innovare una normativa vecchia e obsoleta con una disciplina diversa e aggiornata, comunque adeguata alla bisogna (nuove esigenze-istanze economiche, sociali, istituzionali, ecc.). Ora, come tutti sanno, per conseguire questo risultato in modo effettivo, e dunque in termini non effimeri ma consolidati, le riforme vanno prima lungamente «meditate» e poi adottate «in tempo», tempestivamente: tutte condizioni notoriamente assenti nel panorama politico-parlamentare italiano, ben altrimenti caratterizzato. Ferma restando l'esistenza di normative «articolate e graduali» e senza escludere alcune rare eccezioni,

credo che nessuno si sognerebbe, fuori d'Italia, di fare riforme – e dunque di rischiare di percorrere nuove strade – solo «per prova», in via sperimentale, *sub condicione* e *pro tempore*.

3.2. Per converso, da noi le riforme si fanno ben sapendo che presto si... riformeranno. Basti pensare alla riforma della legge elettorale, soggetta a continui tentativi (legislativi e referendari) di riforma, o alla già ricordata legge di riforma c.d. Bassanini I (n. 59/1997), subito riformata con la successiva c.d. Bassanini II (n. 127/1997) e poi ulteriormente riformata con la legge c.d. Bassanini III (n. 191/1998), senza tener conto degli «aggiustamenti» (piccole riforme della riforma) apportati alla I legge in esame dal decreto legislativo n. 112/1998. Potremmo continuare, ma non serve (per un lucido e disincantato quadro della legislazione italiana rinvio, per tutti, alle acute osservazioni di M. AINIS, *La legge oscura*, Bari 1997).

3.3. La verità è, come dicevamo, che molto spesso gli italiani fanno, consapevolmente, *riforme... riformande*. Questa consapevolezza non è stata senza conseguenze. Infatti, qualcosa abbiamo imparato anche noi. Una certa maggiore efficienza (o minore inefficenza) caratterizza, da un po' di tempo, il «sistema Italia». Traduco: non siamo ancora capaci di fare riforme efficaci, stabili e durature, ma almeno cerchiamo di apprestare un qualche rimedio a tale incapacità. Tanto per cominciare, con realismo mediterraneo, *siamo capaci di prevedere tale incapacità*. Con una precisa scelta di politica del diritto, si è così apprestato un rimedio minimo, quasi elementare, ma non inutile: la «previsione» dell'incapacità stessa e l'indicazione del soggetto legittimato a «correggere il tiro».

3.4. Insomma: in assenza di macro-, le nostre micro- e meso-riforme quasi sempre sono intrinsecamente *riformande*. Siccome tale fenomeno è ormai pressoché costante, le stesse leggi (delega) di riforma molto spesso prevedono una clausola (decreti legislativi) di correzione e integrazione futura. Stupisce che tale meccanismo – che in pratica contempla e razionalizza la patologia delle «riforme imperfette» – sia stato accettato senza troppe critiche politiche e dottrinali, con sostanziale indifferenza. Sembra che gli italiani abbiano rinunciato all'idea stessa di fare riforme che durino e funzionino: davvero, in questo caso, può dirsi che una tecnica provvisoria è divenuta definitiva.

4.1. Qui giunti, ammettiamo di non riuscire a sottrarci alla suggestione di cogliere l'analogia – si ammette ardita, ma irresistibile – fra l'attuale sistema italiano dei decreti correttivi-integrativi e la vecchia teoria austriaca del calcolo dei vizi.

4.2. Com'è noto, nella costruzione della Scuola di Vienna – anzi più precisamente: nell'impostazione di A. MERKL (per il quale v. le traduzioni italiane, a cura di C. Geraci, in *Il duplice volto del diritto*, Milano 1987) – un ordinamento perfetto, quale era quello *puro* in senso kelseniano, non può ammettere vizi. Infatti, secondo il padre della teoria del calcolo dei vizi (*Fehlerkalkül*), allorquando il vizio della norma viene accertato, quest'ultima cessa di far parte dell'ordinamento perché ne viene espunta. Parimenti, fintantoché il vizio non viene accertato, la norma deve essere considerata valida e il vizio come se (*als ob*) non ci fosse. In tal modo l'ordinamento resta *puro*: se c'è il vizio non c'è la norma e finché c'è la norma non c'è il vizio (formula che ricorda quella di Epicuro sulla indifferenza nei confronti della morte: se c'è lei non ci siamo noi e se ci siamo noi non c'è lei). Quasi inutile dire che questa costruzione, idolatrica dell'ordinamento (da ritenere dogmaticamente sempre puro/perfetto), è interamente (diremmo ciecamente) fondata sulla *fictio iuris* che il vizio *giuridicamente* si manifesti (e dunque esista) «solo» a partire dal momento in cui esso viene accertato, mentre è evidente che *di fatto* esso esista ben prima: dal momento stesso in cui l'atto normativo esiste e produce effetti (si badi: *giuridicamente* dannosi, talvolta irreversibilmente, per l'ordinamento che pure non li ha ancora «dichiarati»). Oltre a quello accennato, molti altri argomenti logico-giuridici (non ultimo l'esistenza di effetti retroattivi o quasi retroattivi nelle sentenze di accoglimento dei tribunali costituzionali) consentono di prendere agevolmente le distanze da questa, per altro raffinata, costruzione, da cui lo stesso A. Merkl non esiterà ad allontanarsi in vecchiaia (per una disamina dettagliata dell'impostazione merkliana mi permetto di rinviare al mio *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990, spec. 84 ss., ma più in generale v. p 45-93).

4.3. In realtà la teoria di Merkl non risolve il problema dei vizi delle norme, ma si limita a *prevederli*, a *calcolarli* appunto (*Fehlerkalkül*). Essa lascia (solo apparentemente) tranquilli i giuristi nel loro astratto e perfetto castello normativo, dando invece e di frequente luogo ad esiti socialmente pericolosi e umanamente drammatici. In breve, pur con argomentazioni non trascurabili, la teoria del «calcolo dei vizi» si limita ad *esorcizzare* i vizi delle norme, non certo a sanarli.

4.4. Qualcosa di simile – anche se certo molto meno elaborata sul piano teorico – ci sembra accada, in Italia, quando si pretende di «calcolare il vizio» delle riforme, dando vita al ricordato fenomeno delle *riforme... riformande*. Anche in questo caso *si prevede*, ovvero *si calcola*, il probabile vizio – *id est*: l'inadeguatezza – dell'atto di riforma (I decreto legislativo) e, a tal fine, si predispone uno strumento per farvi fronte (II decreto legislativo, c.d. correttivo-integrativo). Anche in questo caso, inoltre, la soluzione trovata è – come dire – imperfetta, sia pure per motivi diversi, come subito si dirà.

4.5. In Austria, il meccanismo del *Fehlerkalkül* è la risposta formalistica e tutta interna all'ordinamento (come tale sorda nei confronti degli effettivi bisogni sociali) ad un problema reale; in Italia, lo strumento dei decreti correttivi-integrativi è, o quantomeno può essere, la risposta tardiva a un problema

che esigeva ben prima – in sede di prima attuazione della riforma (o addirittura in sede di legge-delega) – soluzioni stabili e durature. In breve, Paese che vai, forma di pensiero (*Denkformen*) che trovi: lì (Austria) un calcolo dei vizi formalisticamente *indifferente* alla realtà, qui (Italia) un calcolo dei vizi pessimisticamente *appiattito* sulla realtà. In entrambi i Paesi un meccanismo (calcolo dei vizi) ispirato in ogni caso alla «rassegnazione»: nei confronti del mito della purezza dell'ordinamento, per l'uno, ed innanzi alla difficoltà di fare riforme insieme meditate, adeguate e tempestive, per l'altro.

4.6. Visti in questa particolare chiave di lettura (pessimistica), i decreti legislativi correttivi-integrativi appaiono, o quantomeno possono apparire, come la *razionalizzazione giuridica della patologia giuridica.* Infatti, di fronte a «riforme imperfette», il genio italico, piuttosto che andare alla «radice» del problema (fare una riforma vera: stabile, adeguata ed efficace), ha concepito invece la *previsione* dell'imperfezione, il *calcolo* del vizio della riforma. Ha razionalizzato, insomma, la deficienza potenziale, introducendo meccanismi correttivi (che almeno hanno il pregio, rispetto alla costruzione merkliana, di essere concretamente praticabili).

4.7. Tuttavia è bene sottolineare, purtroppo, che troppe volte tali meccanismi integrativi-correttivi sono introdotti non tanto e non solo – come pure si vorrebbe – per ovvie necessità di aggiornamento/adattamento *successivo* della disciplina (dinamica fisiologica), quanto e piuttosto, almeno alcune volte, per deficienze *originarie* della stessa (razionalizzazione come previsione della patologia).

5.1. Un Paese «normale» fa (o almeno cerca di fare) riforme meditate, efficaci e destinate a durare. Parimenti, un Paese «normale» offre (o almeno cerca di offrire) servizi efficienti, tempestivi ed adeguati.

5.2. Non nego che, in Italia, questi «tentativi» si facciano. Il problema è che restano, per lo più, appunto tentativi. E allora gli italiani fanno di più: nella rassegnazione che già «all'inizio» caratterizza quasi ogni loro riforma e/o innovazione nei servizi, da subito prevedono/calcolano il «dopo».

5.3. Invece di predisporre riforme ben fatte e durature, ne prevedono la graduale correzione. Invece di far partire e arrivare gli aerei e i treni in orario, prevedono (producono e installano nelle stazioni e nelle sale d'aspetto degli aeroporti) cartelloni elettronici che indicano l'orario di partenza (che, evidentemente, può cambiare) del mezzo di trasporto e che, soprattutto, segnalano il *ritardo* dello stesso. È facile intuire che, se non si «prevedesse» con una certa frequenza la possibilità stessa del *ritardo* (nella partenza e nell'arrivo) non avrebbe senso l'installazione di simili cartelloni. È solo la «costanza» con cui la patologia si verifica – al punto da indurre a ritenere che forse, almeno in qualche caso, la regola diventa eccezione e viceversa – che giustifica il meccanismo predisposto, del quale, in un diverso contesto (culturale e sociale), probabilmente, almeno in alcuni casi, si avrebbe invece vergogna: infatti, non v'è motivo di prospettare e dunque di «ipotizzare pubblicamente» la patologia laddove essa è, almeno tendenzialmente, esclusa. Da noi, invece, regna *ordinariamente* quella che altrove sarebbe una caratteristica *straordinaria*: l'«arte di arrangiarsi», della quale evidentemente v'è bisogno. Insomma: l'ingegno italico sembra dedito più ad apprestare rimedi *successivi* alle inefficienze che ad impedire *in origine* il rischio stesso delle inefficienze. Non troppo dissimile il caso dei ritardi postali: invece di rendere efficiente il servizio ordinario, si è instaurato il servizio di posta «celere» e, da ultimo, quello di posta «prioritaria», per ottenere, in fondo, una qualità nella prestazione del servizio (in altri Paesi) del tutto ordinaria. Fortunatamente in quest'ultimo caso, il rimedio all'inefficienza del servizio (sovraprezzo) è preventivo, ma anche qui... non si risolve in radice il problema: il servizio postale ordinario (in teoria rapido come gli altri d'Europa) resta.

6.1. Nelle brevi osservazioni fin qui proposte ho volutamente «calcato la mano», configurando consapevolmente in modo esasperato alcune semplici generalizzazioni (ai limiti del «luogo comune»). Mi sono, in tal modo, un po' divertito prospettando sin dall'inizio una chiave di lettura dichiaratamente *in malam partem* di strumenti – segnatamente i decreti legislativi correttivo-integrativi – che *non sempre e necessariamente sono una razionalizzazione di patologie giuridico-istituzionali.* È pur vero, però, che *spesso* essi lo sono stati (e lo sono).

6.2. Appare quindi ragionevole che lo studioso, ironie a parte, metta sull'avviso il cittadino/utente della natura «potenzialmente imperfetta» dello strumento tecnico-normativo predisposto e segnali allo stesso Parlamento il rischio che la delegazione legislativa, con queste caratteristiche, comincia ad assomigliare sempre più a quella delega «in bianco» che tutti abbiamo sempre stigmatizzato. Quanto al Governo-legislatore, i timori prospettati – e, dunque, le critiche mosse – dovrebbero indurlo a non approfittare dell'esistenza dei decreti legislativi correttivi-integrativi per disciplinare in modo approssimativo («raffazzonandole»), con il *primo* decreto legislativo, le normazioni in materia di riforme e servizi (...tanto, *dopo* si rimedierà). Le osservazioni ironiche offerte, infine, servono tutte in merito alla improcrastinabilità delle macro-riforme, ovvero alla necessità di una profonda riscrittura della Costituzione, non da ultimo proprio in tema di «sistema delle fonti» (sul punto v., per tutti, le puntuali indicazioni che da più tempo propone A. RUGGERI, da ultimo in *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 1999). S'intende che tale macro-riforma non deve intaccare il «nucleo duro» intangibile dei princìpi che ispirano la Carta, che invece va salvaguardato; ma ciò non inficia il bisogno di rinnovarne ampiamente il testo, per la rimanente parte [sul punto, per meno vaghe indicazioni, anzi per un tentativo di ricostruzione dei diversi

gradi/livelli della gerarchia costituzionale, sia consentito rinviare a mio *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua* evoluzione *del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n.3/1998, 343 ss.].

7.1. In conclusione, desidero ribadire ancora che non era obiettivo di questo intervento mettere in discussione i pregi, i vantaggi, le opportunità che l'istituto del decreto legislativo correttivo-integrativo indubbiamente, accanto ai difetti e rischi segnalati, porta con sé. Qui si è cercato soltanto di proporre un'interpretazione «malevola» dello stesso, legata alla «filosofia» che nel tempo ne ha giustificato *silenziosamente* (e tacitamente) la diffusione e, di fatto, la metamorfosi. Infatti, accanto a quelle *dichiarate*, ineccepibili (gradualità/aggiornamento delle riforme), «dietro» i decreti legislativi correttivi-integrativi stanno ragioni di politica del diritto *sottintese* (riforme affrettate e imperfette), meno nobili e ragionevoli, che vanno rese esplicite, quantomeno quale rischio-*involuzione* da temere.

7.2. In questa prospettiva non si chiede quindi la cancellazione della prassi dei decreti correttivi-integrativi: del resto, sarebbe ingenuo illudersi che il *legislatore-riformatore* possa «prevedere» tutto, al punto che le riforme, quali che siano, risultino sempre «perfette». È evidente, invece, che ogni legge è *in potenza* migliorabile e che, nel caso particolare di alcune riforme, il confronto diretto con la realtà concreta ne giustifica un aggiornamento/aggiustamento successivo. È da vedere, però, se convenga sempre predisporre (come se nulla fosse) un potere correttivo-integrativo del Governo sul suo stesso operato. Se ne consiglia, per converso, un uso molto accorto e parco. Altrimenti detto: lo strumento del decreto correttivo-integrativo dovrebbe avere carattere eccezionale (e dunque raro), non ordinario (e quindi frequente, quasi costante), come invece sta accadendo, affinché non se ne snaturi l'origine (almeno l'origine-causale dichiarata). Ciò, anche alla luce dell'enorme crescita delle leggi-delega negli ultimi anni e del conseguente aumento delle competenze normative del Governo (senza dimenticare l'ampio processo di delegificazione in atto).

7.3. Se (e quando) occorresse un «aggiornamento» della normativa delegata non è detto che debba avvenire «per forza» attraverso i decreti legislativi correttivi-integrativi. Per converso, può ragionevolmente ritenersi che, se la revisione della normativa è di ampio respiro, sarebbe comunque preferibile la produzione di una nuova legge-delega; se invece la revisione della normativa è marginale, probabilmente essa può essere oggetto di una semplice normazione sublegislativa, di rango regolamentare, ad opera dello stesso Governo, non da ultimo proprio nel quadro del processo di delegificazione.

7.4. Non ho difficoltà a riconoscere che solo in una prospettiva tutta illuministica (e irrealistica) si potrebbe immaginare un Parlamento capace di fare riforme senza pecche e imperfezioni. La questione, come si è cercato di spiegare, non è però questa. Almeno secondo chi scrive, non è nella natura della legislazione «di riforma» essere, per ciò stesso, sempre e comunque *sperimentale* (e dunque bisognosa sempre di *assestamenti* successivi). Non tutte le riforme, insomma, sono eguali. Alcune vanno – uso a ragione veduta questo termine – «concepite», fin dall'inizio, con tale completezza e ponderatezza da non doversene *prevedere*/*calcolare*, da subito, la correzione-integrazione: anzi, dovrebbe riconoscersi che la *via ordinaria* delle riforme, anche quando introdotte (com'è ormai prassi) attraverso le leggi di delegazione, dovrebbe escludere la previsione stessa di una «riforma della riforma». Allo stesso modo, il venir meno della fiducia illuministica nel Parlamento non comporta automaticamente il sorgere di una fiducia cieca nel Governo-legislatore, indipendentemente dal fatto che il nuovo decreto legislativo (correttivo-integrativo) comunque deve (o dovrebbe) attenersi agli stessi princìpi e criteri direttivi dell'originaria legge-delega.

7.5. Dunque, almeno in teoria: la legge-delega deve essere precisa *quanto basta* (e i pareri delle commissioni parlamentari puntuali *quanto occorre*); il decreto legislativo strettamente *corrispondente* alle indicazioni del Parlamento e nello stesso tempo *idoneo, di per sé e stabilmente*, a disciplinare la materia delegata, senza sperare...in una «prova di appello». Ciò, ribadisco, almeno in via ordinaria. Ogni altra procedura dovrebbe avere carattere *eccezionale*. La regola per tutti è (o dovrebbe essere) piuttosto un'altra: far bene *da subito* le cose che bisogna fare, senza *rinvii*.

7.6. Naturalmente non dispero nel buon senso degli organi costituzionali coinvolti, ma sono francamente pessimista sulla capacità del *tandem* Parlamento-Governo di seguire (*melius*: riprendere) la via ordinaria, che è più lenta e faticosa. In fondo, il sistema che attualmente si è instaurato *apparentemente* fa comodo a tutti: al Parlamento, che può affrettare, attraverso leggi-delega approssimative, le normative di riforma e al Governo che ha molto più potere discrezionale, potendo sempre ritornare sui suoi passi, per i perfezionamenti del caso. Dunque, forse è tempo che intervenga un terzo organo costituzionale: la Corte (la quale forse dovrebbe partire dal presupposto che, di regola, i decreti correttivi-integrativi sono incostituzionali, salvo la prova di una loro «ragionevolezza», in astratto non escludibile, ma da accertare «caso per caso», ovvero solo quando impellenti e indiscutibili necessità la giustifichino). La democrazia contemporanea tende sempre più ad apparire come una sorta, per dirla con gli antichi, di «teatrocrazia». Ne consegue che, non sarebbe male – affinché lo «spettacolo» risulti gradevole – che gli «attori» rispettino le «parti» loro assegnate. In breve: sarebbe ora che il *suggeritore* (la Corte costituzionale) decidesse di far sentire la sua voce sulla scena, ricordando agli *attori* (Parlamento e Governo) della commedia la via maestra del *canovaccio* (Costituzione), suscitando il plauso sincero di tutti.

POLITICHE DELLE RIFORME E TENSIONI NEL MODELLO DELLA DELEGAZIONE LEGISLATIVA

SANDRO STAIANO

SOMMARIO: 1. Delegazione legislativa e sindacato della Corte: il giudizio di legittimità costituzionale come giudizio sull'atto delegato. - 2. Preminenza del limite dei princìpi e criteri direttivi e sua latitudine, la Corte costituzionale ritiene, anzitutto, ampiamente modulabile dal legislatore delegante la sfera di determinazione devoluta al Governo. - 3. Il nesso tra conformazione della delega e legislazione di riforma. - 4. Nuova funzione della delega legislativa nei processi di riforma ad attuazione «aperta». - 5. Delegazione, delegificazione e controllo giurisdizionale. Indicazioni dal caso spagnolo.

1. DELEGAZIONE LEGISLATIVA E SINDACATO DELLA CORTE: IL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE COME GIUDIZIO SULL'ATTO DELEGATO

La giurisprudenza costituzionale in tema di delegazione legislativa è stata segnata, nell'ultimo decennio, da quello che potrebbe apparire soprattutto come il tentativo di fare argine al troppo libero impiego della potestà dislocata nel Governo, attraverso il disegno di una mappa del limite dei princìpi e criteri direttivi idonea ad orientare l'Esecutivo prima, nell'esercizio del potere legislativo, e la stessa Corte poi, nell'applicazione di *standard* di giudizio al vaglio di legittimità dei decreti delegati. In realtà, tra i limiti previsti dall'art. 76 Cost., quello dei princìpi e criteri direttivi si conferma come il più agevolmente modellabile secondo le specifiche esigenze di ogni singolo intervento legislativo articolato tra Parlamento e Governo. Nell'esame del fenomeno della delegazione compiuta dalla Corte, il prevalente riferimento alla legge delegata e, in ordine a questa, al limite dei princìpi intende mantenere intatte le possibilità interpretative e argomentative che nella verifica dell'osservanza di tale limite di contenuto si manifesta.

Nella ricostruzione dell'opera della Corte, dunque, il riferimento esclusivo al potere delegato deve compiersi a ragion veduta: il tema dei vizi della legge di delega, per carente determinazione dei limiti prescritti dall'art. 76

Cost., è del tutto marginale. Dismessa la concezione del carattere «meramente formale» di tale tipo di legge[1], il fuoco dell'attenzione circa i vizi di legittimità non si è tuttavia mai concentrato su di essa (gli annali della giurisprudenza non segnalano dichiarazioni di illegittimità della legge di delega per carente determinazione dei limiti prescritti[2], riscontrandosi al più «l'auspicio» che il legislatore, in alcune materie, quando si tratti di «deleghe ampie», ponga «criteri configurati in modo più preciso»[3]). Si è andato disponendo invece verso la statuizione dei confini dell'attività delegata nel corso dell'esercizio di essa: la Corte asseconda il processo di dislocazione del potere legislativo verso il Governo; tende poi a controllarne gli esiti. Il giudice della costituzionalità non si propone, invero, di verificare la sufficiente capacità conformativa del limite dei princìpi e criteri direttivi: quando essa è forte, considera la corrispondenza delle soluzioni normative poste in essere dal legislatore delegato; quando essa è debole non ne pone in discussione la conformità al parametro costituzionale, ritenendo che, in tali ipotesi, vi sia – legittimamente – maggiore campo per l'attività di «riempimento» del legislatore delegato.

Ci si può chiedere perché la Corte - mentre il flusso della potestà normativa in generale, legislativa in ispecie, precipita verso l'Esecutivo - tenda a non far argine sul versante della dismissione parlamentare, disponendosi invece a seguire, razionalizzandone gli esiti, la produzione governativa. Domanda, questa, tanto più rilevante in tema di delegazione, poiché il giudizio sulla «sufficienza» della disciplina di principio sarebbe più agevole, sul versante della costruzione logica, e più efficace, quanto all'incidenza sulle determinazioni legislative, di quanto non possa essere l'assumere a parametro il principio della legge di delega. Si consideri quanto arduo sia ricondurre nei confini dell'argomentazione giudiziale il raffronto tra norme di dettaglio e princìpi scarsamente definiti, e quanto sia necessariamente accidentato il percorso che segue il dipanarsi frammentato e vario della normazione delegata. Sarebbe certo più agevole per la Corte toccare la radice del contrasto con i parametri costituzionali, piegando il legislatore delegante all'adeguato esercizio del suo compito di normazione. Sul raffronto diretto con il parametro costituzionale – il più agevole da svolgere nei modi della «sussunzione» giudiziale (per quanto ciò sia possibile, in linea generale, nei giudizi sulla legittimità delle leggi) – prevale invece il modulo dell'interposizione, maggiormente idoneo a far prevalere la valutazione sull'argomentazione.

Si potrebbe ritenere che ciò derivi dalla conformità della legislazione di delega al modello dell'art. 76 Cost. e che sia il Governo a ricercare linee di fuga dai vincoli ad esso imposti, sì da suscitare l'accesso alla Corte e da incorrere nel giudizio di questa. Ma si tratterebbe di un assunto tanto lineare all'apparenza quanto irrealistico, per eccesso di astrazione, nella sostanza.

L'esame della giurisprudenza in tema di delegazione mostra, infatti, come l'assenza di decisioni di accoglimento in giudizi sulla legittimità della legge di delega per l'addotta carente determinazione dei princìpi non sia una contingenza derivante dalla fattuale conformità a Costituzione dei disposti del legislatore delegante, ma derivi da una riconoscibile linea giurisprudenziale della Corte: la quale rileva il carattere generico dei princìpi e criteri direttivi, la frequente riproduzione in essi di princìpi costituzionali idonei in sé a vincolare ogni legislatore (delegante e delegato) senza la necessità del richiamo nella legge di delega, ma non ne trae la conseguenza dell'illegittimità di questa, semmai ne trae motivo per ritenere legittima la legge delegata, in ragione del campo di ampia discrezionalità assicurato al Governo proprio dalla genericità e dalla scarsa capacità conformativa dei princìpi. Questo il circuito, poco nitido sotto il profilo argomentativo, secondo cui si è venuta disponendo la giurisprudenza della Corte.

Ci si può peraltro fondatamente chiedere se la diversa scelta di sottoporre i princìpi e criteri direttivi ad un vaglio di sufficienza possa essere soluzione praticabile. Si rileva, infatti, che «un tale giudizio, per essere aleatorio e quantitativo» intaccherebbe «la 'libertà' di delegare, accordata al Parlamento dall'art. 76 Cost.»[4]. L'obiezione tocca un nodo intricato nella considerazione del

[1] Cfr., in ispecie, Corte cost., sent. (3 maggio) 4 maggio 1990, n. 224. Con questa decisione la Corte afferma che anche le norme di una legge di delegazione, se il significato di esse sia «sufficientemente determinato e plausibile in ordine alla prospettazione di un puntuale contrasto con parametri costituzionali precisamente indicati», possono costituire oggetto di un diretto giudizio di legittimità costituzionale. In tal senso, i limiti di un ricorso di costituzionalità avverso disposizioni di delegazione legislativa «coincidono con i più generali limiti posti a garanzia della 'non astrattezza' del giudizio di legittimità costituzionale». La Corte afferma, a tale proposito, di ritenere superato l'orientamento manifestato con le diverse motivazioni «in alcuni lontani precedenti». Cfr. anche sent. (11 giugno) 9 luglio 1993, n. 308. In dottrina, i contributi più recenti sul tema affermano il carattere non meramente formale della legge di delega: cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 212 ss.; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto italiano*, in AA. VV., *Trattato di diritto civile*, Torino 1998; ma già, nello stesso senso, A. A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, 950.

[2] La richiamata sent. n. 224/1990 è un'interpretativa di rigetto, che, peraltro, non si riferisce alla intrinseca configurazione del limite dei princìpi e criteri direttivi della legge di delega, ma alla loro capacità di violare immediatamente il campo di competenza statutaria di una Regione ad autonomia speciale.

[3] Corte cost., sent. (12 febbraio) 28 febbraio 1997, n. 53.

[4] V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, n. 1, 233 s.

rapporto tra giurisprudenza costituzionale e potestà normativa del Governo, e, connettendosi alle «premesse culturali per una rilettura degli artt. 76 e 77 della Costituzione»[5], invita a concepire in termini sistemici e ispirati a realismo ogni contributo ricostruttivo della delegazione.

Assunto un tale osservatorio, sembra utile, da una parte, considerare le linee argomentative seguite dalla Corte, valutando quali implicazioni derivino sulla posizione della delega legislativa nel sistema dal tipo di scrutinio di legittimità che essa ha scelto di compiere. Dall'altra, interrogarsi sulle ragioni che hanno indotto a tale scelta, che si connette alla conformazione fattualmente assunta dalla delega e tende ad assecondarla. Su questo secondo piano, si può anticipare che la risposta è nella funzione assunta dalla delega legislativa come strumento di riforma: ciò che è avvenuto fin nella fase più risalente d'impiego di questo modo di dislocazione normativa, ne ha conformato l'esperienza, e ha contribuito decisivamente al consolidato orientamento di *self-restraint* della Corte, quanto allo scrutinio sulla legge di delega, e di attivismo, quanto alla definizione dei princìpi intesi ad orientare il legislatore delegato.

2. Preminenza del limite dei princìpi e criteri direttivi e sua latitudine. La Corte costituzionale ritiene, anzitutto, ampiamente modulabile dal legislatore delegante la sfera di determinazione devoluta al Governo

Una «direttiva» contenuta nella legge di delega può anche assumere carattere di «norma di dettaglio» ovvero il Parlamento può dettare «direttive generiche» o «omettere di provvedere»: entrambe le vie sono praticabili. Nel primo caso, il decreto delegato non può disattendere le scelte che la legge di delega «abbia positivamente compiuto»[6]; nel secondo la legge di delega «fonda la discrezionalità del legislatore delegato»[7], tanto maggiore «quando la delega abbia una struttura a maglie larghe»[8]. L'esame della sufficiente definizione del

[5] Ivi, 224 ss.

[6] Quanto più «analitici e dettagliati» sono «i princìpi e criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante» tanto «più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato; di conseguenza ancor più rigorosamente deve valutarsi la legittimità della norma delegata, nel senso della sua aderenza ai criteri direttivi predeterminati»: l'orientamento della Corte è consolidato, ma si confronti, per il carattere particolarmente esplicito, la sent. (23 maggio) 12 giugno 1991, n. 259. Cfr. anche sent. (20 febbraio) 24 febbraio 1995, n. 59; sent. (27 giugno) 9 luglio 1996, n. 240; sent. (13 aprile) 27 aprile 2000, n. 126.

[7] Cfr. Corte cost., sent.(26 settembre) 10 ottobre 1990, n. 435; sent. (13 dicembre) 2 gennaio 1990, n. 1

[8] Corte cost., sent. (13 luglio) 24 luglio 1995, n. 362. Cfr. anche ord. (26 aprile) 30 aprile 1999, n. 151.

principio come requisito di legittimità della delega è fuori quadro.

Compiuta questa opzione, risulta naturale che alla Corte residui un largo margine di ricostruzione del principio contenuto nella legge di delega, quando il disposto normativo sia elastico o addirittura indistinto: il giudice della costituzionalità si interroga sulle «ragioni ispiratrici» degli enunciati, ne ricostruisce la *ratio*[9], ne statuisce la portata[10] cogliendola nel «complesso della disposizione»[11], negli «intenti che sono propri della delega»[12], nel «senso complessivo»[13] della legge di delegazione, nella «finalità della delega» quale «criterio di determinazione e di interpretazione dei princìpi e criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega stessa»[14]. Ritiene conforme la mancata indicazione di «princìpi e criteri specifici» quando il potere delegato risulti sufficientemente delimitato dalla «limitatezza delle finalità da raggiungere»[15] o quando l'esercizio di esso costituisca «espressione» di un principio generale che improntì la materia[16]. Perviene a ravvisare nel «silenzio della norma delegante» il significato di attribuire al legislatore delegato un campo di «coerente sviluppo e completamento» delle scelte del Parlamento «e delle ragioni ad essa sottese»[17]. Sceglie, tra i princìpi e criteri direttivi enunciati dalla disposizione delegante, quello cui la norma delegata possa ritenersi conforme[18]. E può coronare quest'opera di definizione della disciplina estendendo il campo della previsione delegata con decisioni additive, per comprendere nella fattispecie astratta casi esclusi, quando tale esclusione non appaia compatibile con «le ragioni di fondo» degli

[9] Corte cost., sent. n. 435/1990, cit.; sent. (19 dicembre) 30 dicembre 1991, n. 502; sent. (11 giugno) 28 luglio 1993, n. 355; sent. (3 maggio) 13 maggio 1993, n. 237; sent. (24 marzo) 26 marzo 1993, n. 115; sent. (15 dicembre) 29 dicembre 1995, n. 531; ord. (13 giugno) 16 giugno 1995, n. 257; sent. (13 aprile) 27 aprile 2000, n. 126.

[10] Corte cost., ord. (4 dicembre) 13 dicembre 1991, n. 446; sent. (19 luglio) 25 luglio 1994, n. 343; sent. (26 maggio) 8 giugno 1994, n. 224; sent. (4 maggio) 4 maggio 1995, n. 144.

[11] Cfr. Corte cost., sent. (28 novembre) 3 dicembre 1990, n. 529. Analogamente, la Corte ritiene che i criteri posti dalla legge di delega debbano essere messi in rapporto tra di loro, essere «coniugati», per stabilire i limiti specifici posti al legislatore delegato: sent. (14 aprile) 21 aprile 1994, n. 147.

[12] Corte cost., sent. (7 febbraio) 17 febbraio 1994, n. 38.

[13] Corte cost., sent. (26 giugno) 7 luglio 1995, n. 305.

[14] Corte cost., sent. (18 aprile) 29 aprile 1996, n. 132.

[15] Cfr. Corte cost., sent. (24 giugno) 1° luglio 1993, n. 299.

[16] Cfr. Corte cost., sent. (7 luglio) 20 luglio 1994, n. 324.

[17] Corte cost., sent. (1° aprile) 6 aprile 1993, n. 141; (9 aprile) 22 aprile 1997, n. 111.

[18] Corte cost., sent. (22 giugno) 30 giugno 1994, n. 272.

istituti disciplinati[19] o col «nucleo sostanziale» della situazione che abbia indotto il legislatore delegante a statuire la «direttiva»[20]; o può, su analogo fondamento logico, sostituire alla previsione illegittima una previsione ritenuta conforme al principio enucleato[21].

In carenza di indicazioni della legge di delega («nel silenzio del legislatore delegante»), lo scrutinio di legittimità dell'atto delegato viene compiuto raffrontandone il contenuto con criteri anche impliciti, «desumibili dagli indirizzi formulati nella legge di delegazione», pervenendo a stabilire se le soluzioni adottate dal legislatore delegato siano rispondenti alla «natura stessa» dell'istituto disciplinato[22]: l'enucleazione del principio implicito assume i tratti di assunto teorico circa definizioni e figure giuridiche, facendo perdere al principio stesso la propria specifica funzione di orientamento, in nulla distinguibile da altri, più generali canoni dell'argomentazione giudiziale.

Il limite dei princìpi è, dunque, agevolmente modellabile ad opera della Corte; e questa sembra ritenere che ciò corrisponda alle specifiche esigenze del controllo sulla legittimità della legislazione delegata. La Corte, invero, si è orientata ad attribuire al limite dei princìpi e criteri direttivi valore preminente, a tratti assorbente, nel raffronto con l'altro limite attinente al contenuto dell'atto delegato, quello dell'oggetto, sancito dall'art. 76 Cost.: se il decreto legislativo tocca fattispecie non riconducibili alla sfera oggettiva definita dalla legge di delegazione, tale esorbitanza non si risolve in vizio di eccesso di delega purché la norma delegata trovi «il suo supporto nei princìpi direttivi» (la Corte usa questa formula ibrida - princìpi direttivi - confermando di considerare un'endiadi il disposto costituzionale, che distingue la figura dei princìpi da quella dei criteri direttivi). Il legislatore delegante, secondo la Corte, «può bene con l'espressa enunciazione di un determinato principio direttivo estendere la delega ad una nuova normativa che altrimenti non sarebbe di per sé

[19]Cfr. Corte cost., sent. (15 ottobre) 26 ottobre 1990, n. 496, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, c. 2 del c. del 1988, nella parte in cui non prevede l'obbligo di astensione dal partecipare al giudizio a carico del giudice che abbia ordinato al M. di formulare l'imputazione.

Corte cost., sent. (4 novembre) 12 novembre 1991, n. 401, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, c. 2 del c. del 1988, nella parte in cui non prevede l'obbligo di astensione dal partecipare al successivo giudizio abbreviato a carico del giudice per le indagini preliminari che abbia ordinato di formulare l'imputazione. Cfr. anche sent. (19 ottobre) 26 ottobre 1992, n. 399.

[21]Cfr. Corte cost., sent. (19 giugno) 15 luglio 1997, n. 234.

[22]Cfr. Corte cost., sent. (20 maggio) 24 maggio 1991, n. 230, in tema di giudizio penale abbreviato.

compresa nella definizione dell'oggetto»[23]. Adottando questa linea argomentativa, la Corte affievolisce la capacità conformativa del limite di oggetto[24] e accentua sia il peso sia la libera disponibilità del limite dei princìpi in sede di argomentazione: il peso, perché il principio viene assunto a misura dell'oggetto; il libero uso argomentativo, perché il principio è bensì lo strumento per definire, nei modi dell'argomentazione logica, i confini dell'oggetto, ma viene anche, reciprocamente, definito, nel suo significato, alla luce dell'oggetto. Si consideri, come esemplificazione, la citata sent. n. 250/1991: la Corte individua un enunciato che è «principio direttivo generale» della legge di delega, in forza del quale il processo penale minorile «deve essere disciplinato secondo i princìpi generali del nuovo processo penale, con le modificazioni ed integrazioni imposte dalle particolari condizioni psicologiche del minore, dalla sua maturità e dalle esigenze della sua educazione». Si interroga sulla possibilità di estendere, alla luce di esso, l'oggetto della delega - che, nell'enunciato della legge delegante, consiste nella riforma del processo penale - anche all'introduzione nel sistema di istituti (quali le cause di non punibilità), che, «pur presentando ... implicazioni di carattere processuale», attengono al diritto sostanziale. Nel caso considerato, la risposta è negativa, poiché la Corte ravvisa la carenza di un principio ulteriore, ravvicinato alla fattispecie, tale da consentire la ridefinizione estensiva dell'oggetto della delega. È, invece, l'oggetto ad offrire il fondamento argomentativo per far ritenere quel «principio direttivo» troppo generale per divenire misura dell'oggetto medesimo: il principio viene ridotto «alla enunciazione sintetica delle ragioni stesse che giustificano la peculiarità del processo penale a carico di imputati minorenni, e la conseguente esigenza di una normativa speciale». Si tratta di un argomento circolare, non difficilmente rovesciabile (e di frequente rovesciato) nel suo reciproco: proprio la generalità del principio può consentire di estenderne la capacità conformativa a fattispecie eccedenti l'oggetto enunciato con la legge di delega. Resta da chiedersi perché la Corte scelga una modalità argomentativa così disagevole e non si attesti invece in modo piano sulla figura dell'eccesso di potere per violazione del limite di oggetto. La risposta è nella necessità di conservare intatte le possibilità interpretative offerte dalle letture del limite dei princìpi.

L'orientamento generale della Corte consiste dunque nel riconoscere ampia discrezionalità al legislatore delegante nella delimitazione della sfera di decisione del legislatore delegato e ampia discrezionalità a quest'ultimo quan-

[23]Corte cost., sent. (22 maggio) 6 giugno 1991, n. 250.

[24]Peraltro, tale affievolimento si produce anche per altre vie, accettandone un'estensione tanto lata da coincidere con un'intera «materia»: cfr. Corte cost., sent. (24 marzo) 7 aprile 1994, n. 124; sent. (24 marzo) 7 aprile 1994, n. 128.

do i limiti della potestà delegata siano statuiti in termini deboli. È quasi naturale che, chiamata a valutare la legittimità della legislazione delegata su tali presupposti, la Corte, tra i moduli argomentativi, ricorra al criterio della ragionevolezza[25]. Quasi naturale, sulla base delle premesse teoriche dalle quali il giudice costituzionale sceglie di muovere. Ma, quanto alla potestà legislativa delegata, lo scrutinio di ragionevolezza viene sottoposto ad una non lieve torsione. Esso, infatti, conosce una consolidata modalità d'impiego con riferimento ai casi in cui si tratti di valutare la conformità della legge ordinaria a disposti costituzionali concepiti in termini così latamente indicativi da potere essere considerati come «traccia orientativa», secondo un'accezione estrema come «privi di fattispecie»[26]. Non altrettanto può dirsi per i princìpi e criteri direttivi nel modello dell'art. 76 Cost.: il Parlamento, nello statuirli, è colegislatore, insieme con il Governo delegato. Essi e le conformi determinazioni delegate si riferiscono a fattispecie concentriche, quella, più lata, propria della legge delega contiene quella, più ristretta, parzialmente coincidente con la prima, cui fa capo la legge delegata. Se poi (e per le parti in cui) la legge di delega non lasci margine al legislatore delegato, occupando direttamente la fattispecie, vi sarà coincidenza tra i due termini. Non vi sarebbe dunque campo per uno scrutinio di ragionevolezza. Poiché, secondo ragionevolezza, il giudice costituzionale - per dare riscontro all'esigenza di avvicinare le *rationes* delle norme poste a raffronto, di cui una, quella costituzionale, tendenzialmente «priva di fattispecie» - si conduce ad individuare un caso, logicamente contiguo, la cui disciplina viene assunta a termine di raffronto come *tertium comparationis*. Il principio o criterio direttivo non dovrebbe imporre un itinerario così complesso, essendo idoneo a far da parametro diretto della norma delegata. Ma ciò non avviene quando la legge di delega si risolva in dislocazione mera della potestà legislativa, secondo una modalità difficilmente riconducibile al modello costituzionale. In tale ipotesi, il ricorso al criterio della ragionevolezza manifesta la rinuncia della Corte a far valere la carenza di contenuto necessario nella legge di delega. Con una variante: il termine di raffronto adottato per l'avvicinamento delle *rationes* - quella generalissima e da costruirsi in carenza del principio nella legge di delega e quella della norma delegata - non è in un disposto positivo logicamente contiguo a quello da sottoporre a scrutinio di legittimità, ma nel principio da desumere dal sistema normativo, secondo un itinerario induttivo interamente assunto dalla Corte. Si

[25] Cfr. l'esplicito tenore dell'ord. (23 aprile) 13 maggio 1991, n. 208 e la sent. (20 maggio) 3 giugno 1998, n. 200. Sulla «arbitrarietà» nelle scelte del legislatore delegato come causa di illegittimità, sent. (22 aprile) 23 aprile 1991, n. 176.

[26] G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992, 150.

tratta di un'attività di «riempimento» del tutto peculiare, che non si svolge nello spazio tra principio e normazione di dettaglio (come tipicamente avviene, in un rapporto lineare tra norma delegante e norma delegata, che non può essere intesa come «mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante»[27]), ma anzitutto nello spazio vuoto di princìpi apprestato dalla legge di delega. Quando la delega è intesa a realizzare un intervento riformatore, questo spazio vuoto può essere riempito traendo il principio non enunciato dalla «riforma nel suo complesso»[28], dalla «*ratio* complessiva»[29], dalla «architettura della delega»[30], dall' «intento del legislatore delegante»[31], che nella trama di una riforma è sempre desumibile con molta larghezza. Se il principio non è idoneo a stabilire il confine entro cui contenere la discrezionalità del legislatore delegato nell'intervento riformatore, il limite viene fissato, in chiave sistematica, «alla luce della legge di delegazione e delle fonti da essa richiamate»[32]; se la disposizione delegata controversa «non è riferibile a uno specifico criterio direttivo», è tuttavia legittima quando risulti «coerente con la legge di delegazione»[33]. Nella costruzione della legislazione di riforma, la delega può essere impiegata per stabilire una rete di connessioni interne ad un sistema normativo: i princìpi vengono definiti *per relationem*, in quanto la legge di delega rinvia ad altra legge di riforma già vigente, attribuendo agli enunciati di questa la funzione di princìpi e criteri direttivi nell'esercizio del potere delegato. La Corte è poi chiamata a stabilire, ripercorrendo l'itinerario seguito dal legislatore delegato, quali disposti della legge cui il rinvio è compiuto assurgano al rango di princìpi e criteri direttivi costituendo il fondamento delle determinazioni contenute nel decreto legislativo[34].

[27] Corte cost., sent. (20 gennaio) 22 gennaio 1992, n. 4.

[28] Cfr. Corte cost., sent. (22 aprile) 29 aprile 1991, n. 181.

[29] Corte cost., sent. (18 luglio) 24 luglio 1996, n. 305.

[30] Cfr. Corte cost., sent. (28 gennaio) 15 febbraio 1991, n. 88.

[31] Cfr. Corte cost., sent. (28 gennaio) 8 febbraio 1991, n. 68.

[32] Corte cost., sent. (30 settembre) 8 ottobre 1996, n. 336.

[33] Corte cost., sent. (13 maggio) 20 maggio 1996, n. 159.

[34] Cfr. Corte cost., sent. (25 marzo) 28 marzo 1996, n. 87. La Corte, chiamata a valutare la legittimità costituzionale del d. lgs. n. 77/1995, recante «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali», considera che la legge di delega n. 421/1992 ha affidato al Governo la disciplina della materia in conformità ai princìpi posti dalla legge 142/1990; e ritiene che tali princìpi non siano solo quelli desumibili dal Capo XIV, ma quelli ricavabili dall'insieme di regole fondamentali poste dalla legge di riforma dell'ordinamento locale (l'affermazione del modello della contabilità economica, la posizione di centro propulsore nel sistema delle autonomie locali attribuita alla Regione).

Un'implicazione della variabile posizione attribuita al principio – rivelatrice della duttile capacità di adattamento di questo limite di contenuto, condotta fino all'indistinzione – consiste nella funzione plurima riconoscibile agli enunciati normativi che lo recano: essi possono valere, contestualmente, come parametro interposto verso il decreto delegato, ma anche come norme fondamentali di riforma economico-sociale verso la potestà legislativa regionale esclusiva o come princìpi fondamentali «ai sensi dell'art. 117 Cost.»[35].

Il limite dei princìpi e criteri direttivi si mostra poi logicamente indefinibile quando le determinazioni legislative delegate vedono i propri confini, quanto al contenuto, stabiliti sul fondamento di norme non ancora formulate nel momento in cui la delega viene compiuta. Tale il caso del decreto legislativo adottato in forza della delega ad attuare, non solo le direttive comunitarie (risultando, peraltro, il limite dei princìpi e criteri direttivi definito *per relationem*[36]), ma anche le integrazioni di queste intervenute dopo la legge di delega e prima della decorrenza del termine assegnato al Governo per legiferare: una modalità che la Corte ha ritenuto conforme a Costituzione[37]. Già nell'ipotesi della definizione *per relationem*, è lasciata allo stesso Governo delegato la costruzione del principio, sul fondamento della debole traccia apprestata dalla legge di delega, che reca una definizione spesso assai poco conformativa anche dell'oggetto, essendo la delega riferita in modo tendenzialmente indistinto ad una serie ampia e varia di materie, com'è tipico dell'attuazione delle direttive comunitarie[38] (e come può avvenire altresì al di fuori dell'ambito comunitario, essendo suscettibile di essere ricostruito, quando le formule della legge

[35]Cfr. Corte cost., sent. (26 ottobre) 7 novembre 1994, n. 383; sent. (14 ottobre) 18 ottobre 1996, n. 352.

[36]Si è discorso, in proposito, di «parametro doppiamente interposto», nel senso che, ove i vincoli «cui deve attenersi il Governo non siano contestualmente formulati nella legge di delega, ma risultino determinati per rinvio», il parametro sarebbe costituito dalla sequenza «art. 76 - legge di delega - norme comunitarie»: cfr. M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, spec. 2053 ss.

[37]Cfr. Corte cost., sent. (10 giugno) 16 giugno 1993, n. 285, su cui, per il profilo richiamato, G. BRUNELLI, *Modello costituzionale e prassi legislativa nella delega per l'attuazione di norme comunitarie*, in *Giur. cost.*, 1993, spec. 2036 ss. La pronuncia si riferisce alla delega esercitata sul fondamento della legge 428/1990, il cui art. 2, lett. f), stabilisce: «i decreti legislativi assicureranno in ogni caso che, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni intervenute entro il termine della delega».

[38]Cfr. le esplicite valutazioni contenute in Corte cost., sent. (16 dicembre) 30 dicembre 1998, n. 456.

delegante non appaiano perspicue, anche l'ambito materiale della delega[39]). Quando, poi, la delega assume carattere ipotetico, prefigurando l'attuazione di norme comunitarie non ancora esistenti – sia pure presumibilmente non tali da rovesciare il segno o il «verso» di quelle già vigenti al momento della legge di delega ad attuare (la Corte si riferisce ad «integrazioni» o «modificazioni»[40]) – quella debole traccia rinvenibile nella legge di delega trascolora nella generica finalità di adeguamento del diritto interno a quello comunitario. E, nel ritenere siffatta linea conforme al modello costituzionale, la Corte attribuisce a sé il compito di ripercorrere l'itinerario del legislatore delegato nel definire i princìpi cui orientarsi, valutandone e argomentandone la plausibilità.

Ancora nell'ambito dell'attuazione delle direttive comunitarie, la Corte mostra di ritenere come la dichiarazione di illegittimità per violazione della disciplina di principio, specie quando si tratti di deleghe «ampie», sia una misura estrema e tendenzialmente marginale. Invero, i princìpi non vengono concepiti solo come fondamento e limite delle norme delegate, ma anche come «criterio interpretativo delle stesse», sicché le norme delegate «vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con i princìpi della delega»[41].

3. Il nesso tra conformazione della delega e legislazione di riforma

La giurisprudenza della Corte può essere esaminata cogliendo il prevalere dei modi dell'argomentazione intesa a corrispondere alle esigenze sostanziali che orientano il fenomeno della delegazione legislativa sulle tecniche dell'interpretazione giuridica. La Corte si orienta, invero, a costruire essa stessa il principio, attingendo da un materiale normativo, posto dalla legge di delega, a tratti filiforme, a tratti polimorfo. Completa le previsioni recanti i princìpi e criteri direttivi, prima definendo il sistema in cui ritiene collocarle, poi trascegliendo i disposti da porre in relazione. E il sistema così determinato e articolato nelle sue parti può contenersi entro l'ambito della sola legge recante dele-

[39]Cfr. Corte cost., sent. (5 dicembre) 14 dicembre 1994, n. 422.

[40]Cfr. sent. n. 285/1993, cit.: «... Il vocabolo «modificazioni» comprende anche le integrazioni portate sia da una nuova direttiva del Consiglio, sia da altra fonte di diritto comunitario dotata di pari efficacia negli ordinamenti nazionali ...».

[41]Corte cost., sent. (27 gennaio) 5 febbraio 1999, n. 15; sent. (24 febbraio) 4 marzo 1999, n. 49.

ga e disciplina parziale della materia, anche nel rapporto con le norme delegate (di cui, come si è tratto talora dalle richiamate decisioni della Corte, le norme deleganti sono canone interpretativo); ovvero può toccare un vasto ambito, corrispondente ad un'intera materia; o, ancora, può riguardare un ampio territorio, comprendente vari ambiti materiali, i cui confini sono segnati dai connotati dei soggetti della produzione normativa e da quelli del tipo di fonte implicata nel processo di delegazione (si consideri l'attuazione, con leggi delegate, delle direttive comunitarie). Tale ampio territorio può anche essere inesplorato e inesplorabile all'atto della legge di delega, e la sua conoscenza risultare dunque affidata alla Corte costituzionale (si consideri il caso del riferimento della legge di delega a norme comunitarie non ancora adottate). In tutte queste ipotesi - specie quando il campo delle connessioni sistematiche sia più vasto, articolato e indeterminato - la Corte, nel ricostruire il contenuto del principio e criterio direttivo, può variamente comporre i propri percorsi argomentativi, mutandoli sotto l'impulso delle fattispecie.

Tuttavia, rilevare questa configurazione dei procedimenti logici seguiti dalla Corte, ritenendola peculiare della giurisprudenza sulla delega, sarebbe un errore di prospettiva. La tendenza a far prevalere modi dell'argomentazione «non propriamente conformi alla tecnica naturale e tradizionale dell'interpretazione giuridica»[42] è tratto consolidato[43] e non nuovo nella logica giudiziale della Corte, chiamando in causa la posizione stessa del giudice delle leggi nel sistema.

Sembra maggiormente utile tentare l'individuazione delle ragioni che hanno condotto, con riferimento alla delega legislativa, non tanto all'impiego, in sé considerato, delle tecniche dell'argomentazione e alla giustificazione «retorica» delle decisioni nel giudizio di costituzionalità, quanto, in questo quadro più generale, all'impiego di specifici moduli argomentativi; e stabilire quali esigenze proprie della dislocazione della potestà legislativa verso il Governo hanno sostenuto siffatte ragioni.

Adottato questo punto di vista, può darsi appropriato rilievo alla circostanza che il fenomeno della delegazione legislativa e la giurisprudenza su di esso si sono venuti conformando nel riferimento ad interventi di riforma, cioè ad interventi intesi al trapasso tra politiche alternative, trapasso che nella delega trova lo strumento ritenuto più utile ed efficace. I caratteri degli interventi riformatori hanno, invero, segnato la funzione istituzionale della delega, hanno pesato sui modi della decisione giudiziale ad essa relativi, e, in ultima istanza, hanno provocato la costruzione di nuovi modelli teorici nella ricostruzione dell'istituto (o, almeno, hanno mostrato il superamento e l'insufficienza dei modelli a lungo consolidati).

[42] E. CHELI, *In tema di «libertà negativa» di associazione*, in *Foro it.*, 1962, 19.

[43] Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, *passim*.

È sin troppo agevole cogliere una tale linea di innovazione teorica nella impossibilità - sperimentata fin nella prima vigenza della costituzione repubblicana - di concepire la delegazione come strumento per scongiurare il prodursi di una «depressione funzionale» nell'esercizio della competenza legislativa[44] o per corrispondere alla complessità «tecnica» degli interventi normativi da svolgere: la delega si mostra presto come mezzo per affrontare la complessità politica delle decisioni legislative, cioè la difficoltà ad esaurire nella sola sede parlamentare il processo di integrazione politica che si compie nella legge. E ciò conduce all'erosione, spesso condotta in profondità, anche delle concezioni della delega apparentemente più solide e ragionevoli. Un'erosione che trova radice sempre negli specifici caratteri di una vicenda di riforma legislativa, di fronte alla quale (di fronte alla non resistibile valenza innovativa della quale) la Corte deve modellare i propri itinerari argomentativi, assecondando la forza della «volontà» che si esprime nella produzione normativa, piuttosto che contrastarla aprendo un conflitto in nome delle ragioni dell'interpretazione.

Si pensi alle leggi di riforma agraria, intese a delegare il Governo all'adozione di decreti legislativi di tipo provvedimentale; a come questa specifica connotazione della delega - e l'affermazione della sua corrispondenza al modello costituzionale da parte della Corte - abbia travolto la teoria del «fondamento razionale» della delega, riconosciuto nella devoluzione di un campo di funzione normativa (sia pure ristretto, purché non consistente in un'attività meramente materiale o assolutamente vincolata) e non nel solo scopo di attribuire forza di legge all'atto del Governo[45]. Si consideri, in analoga prospettiva, alla legislazione per il trasferimento alla mano pubblica, mediante delega, delle industrie elettriche[46]. Alle deleghe «ipotetiche» (riferite a norme non individuate all'atto della delega) per l'estensione *erga omnes* delle clausole dei con-

[44] E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, 109.

[45] Cfr. G. AZZARITI, *Sulla legittimità costituzionale delle delegazioni legislative date al Governo con la legge 21 ottobre 1950, n. 841 e con l'art. 5 delle legge 12 maggio 1950, n. 230*, in *Foro padano*, 1952, IV, 33 ss.; A. M. SANDULLI, *Osservazioni sulla costituzionalità delle deleghe legislative in materia di riforma agraria*, in *Foro amm.*, 1952, IV, 6 ss.; C. MORTATI, *Sui limiti della delegazione legislativa (a proposito delle leggi di delega per la riforma fondiaria)*, in *Jus*, 1952, 206 ss.

[46] Sulle peculiarità di quella vicenda, in ispecie C. LAVAGNA, *Il trasferimento all'ENEL delle imprese elettriche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, spec. 617 ss.; G. LANDI, *Energia elettrica (nazionalizzazione)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano 1965, 875 ss.; dello stesso autore, *L'espropriazione delle imprese elettriche*, in *Riv. soc.*, 1963, 845 ss.

tratti collettivi di lavoro[47]. All'affievolimento della forza conformativa dei limiti enunciati dall'art. 76 Cost., a vantaggio di limiti «ulteriori», rinvenuti nel parere rinforzato delle commissioni parlamentari, nelle vicende del trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni[48].

Questo nesso, molto stretto, tra legislazione di riforma e variabile disporsi dei limiti della delegazione, assecondato dalla giurisprudenza costituzionale, trova conferma in vicende oggi in atto.

È possibile leggere in questa chiave un tipo di legislazione riformatrice, che è venuta connotando la fase più recente (e per molti versi critica) del rapporto tra livelli normativi a fini di innovazione, il cui tratto saliente consiste nel tenere aperto il processo di integrazione politica oltre la fase della legge di delega e della sua prima attuazione: è, questo, il campo delle deleghe «correttive»[49]. In alcuni, rilevanti casi di riforme di settore (a partire dalla riforma tributaria del 1971) o di riforme concernenti estesi e molteplici ambiti materiali (come con le vicende aperte con la legge 421 del 1992 e con la legislazione comunitaria a far tempo dal 1994), il fenomeno della delega si è venuto caratterizzando per la insufficienza del «prolungamento» della sequenza di produzione normativa dalla legge parlamentare all'atto del Governo, e per la necessità di «prolungamenti» ulteriori, realizzati con la produzione di atti delegati, nel termine prescritto dalla prima delega o nel termine ulteriore concesso con successive leggi parlamentari specificamente intese all'ampliamento del limite di tempo. È il segno della crescente difficoltà a rendere stabile la legislazione di riforma. Gli interventi correttivi coinvolgono, nei modi dei «limiti ulteriori» - in ispecie attraverso i pareri delle commissioni parlamentari -, gli organi (e i soggetti che in tali organi trovano proiezione: partiti politici, gruppi di pressione) parte del rapporto di tensione politica da ridurre e risolvere nella decisione legislativa affidata alla sequenza della delegazione. Ma tale sequenza si rivela sempre meno idonea a contenere e semplificare la complessità, spesso frammentata, delle relazioni che in essa dovrebbero essere raccolte e portate ad esito unitario. Il «prolungamento» del processo di integrazione politica nella legislazione delegata rischia, talvolta, di rimanere privo di sbocco: allora la «correzione» viene conseguita con lo strumento del decreto-legge (comprensi-

[47]Per una rassegna dei problemi insorti intorno alla legge 741/1959, per tutti, G. GIUGNI, *La disciplina legislativa del trattamento minimo di categoria*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1959, 863 ss.

[48]Cfr. A. BARBERA, F. BASSANINI, *Il decreto n. 616 tra riforma delle autonomie locali e riforma dell'amministrazione centrale*, in AA.VV., *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1978, 21 ss.

[49]Sulle quali, cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»: esperienze, problemi, prospettive*, Milano 1996.

bilmente, al fine di semplificare il processo decisorio, ma nei limiti sempre più ristretti consentiti dalla più recente giurisprudenza costituzionale), e anche con la diretta disciplina legislativa parlamentare: significativa la vicenda del nuovo codice di procedura penale. Il ritorno della decisione nella sfera parlamentare appare come il segno dell'estenuazione di una modalità d'uso della delega incentrata sui limiti «ulteriori» e sull'affievolimento della capacità conformativa dei limiti indicati dall'art. 76 Cost. (affievolimento nel quale la giurisprudenza della Corte ha avuto larga parte). È, infatti, evidente che il Parlamento si induce a trovare nell'uso delle procedure legislative ad esso interamente interne forme rivolte a semplificare la complessità politica della decisione, forme più efficaci di quanto non sia il modulo del parere della commissione parlamentare sullo schema di decreto delegato, quando la determinazione da assumere sia matura e tuttavia non trovi sbocco nella dialettica Governo-commissioni (nella quale possono giocare vischiosità connesse, in varia forma, all'alterazione del rapporto maggioranza-opposizione o del rapporto tra componenti della maggioranza, in una sede ristretta in cui vi può essere contingentemente maggior campo per i veti reciproci).

Anche nel caso delle deleghe correttive, dunque, le esigenze di legislazioni ad alta valenza riformatrice premono sul modello costituzionale, provocano la rimeditazione di assunti teorici, conducono ad implicazioni nel complessivo sistema della produzione legislativa e del rapporto tra questa e il controllo di legittimità costituzionale.

La prassi delle deleghe correttive conduce infatti (provvisoriamente?) al tramonto la teoria della «istantaneità» della delega[50]. Teoria maturata in epoca statutaria, ma cui si sarebbe potuta riconoscere una perdurante ragione profonda, in vigenza dell'art. 76 Cost.: ragione identificabile se si considera il mutamento di primario rilievo intervenuto nella posizione della Corte costituzionale quanto alla dislocazione della potestà legislativa nel Governo per le dimensioni assunte dal fenomeno delle deleghe correttive. Se si assume, invero, a riferimento il modello lineare della delegazione - e si considera l'orientamento consolidato della Corte a sindacare, quanto alla cognizione dell'osservanza dei limiti ex art. 76 Cost., non la legge di delega ma il decreto delegato - si deve considerare che il giudice della costituzionalità interviene quando la determinazione legislativa si sia relativamente stabilizzata, uscendo dal fuoco del contrasto politico parlamentare e parlamentare-governativo. Quando, invece, la determinazione legislativa venga ripetutamente rimaneggiata - e non solo nel termine stabilito per il primo esercizio della potestà delegata, ma nel

[50]Sul tema, le classiche considerazioni di L. PALADIN, *sub* art. 76, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1979, 9 ss.

maggiore e spesso notevolmente lungo termine ulteriore concesso con proroghe successive - le pronunce della Corte sulle norme delegate, nel frattempo entrate in vigore, intersecano le determinazioni legislative di correzione, precedendole o seguendole in stretta sequenza, ed anzi possono essere assunte a referente per le stesse puntuali innovazioni normative, contribuendo a rimaneggiare il quadro della riforma, in modo da rendere difficilmente districabile il campo della decisione politico-normativa e quello della giurisdizione costituzionale.

4. Nuova funzione della delega legislativa nei processi di riforma ad attuazione «aperta»

Nonostante le forti sollecitazioni cui è stato sottoposto, il modello costituzionale della delegazione è riuscito a contenere e ad orientare, nelle sue linee di fondo, gli sviluppi dell'esperienza. Benché esso sia stato piegato a varie esigenze, in corrispondenza con ciascuna vicenda di riforma, e benché la delega si sia più volte allontanata da quella che era stata ritenuta la sua configurazione tipica, con il far leva massimamente sulla sua elasticità, la disciplina fondamentale dell'istituto ha mostrato di poter assorbire mutamenti non lievi nel complessivo sistema delle relazioni tra i livelli parlamentare e governativo della produzione normativa. A ciò ha contribuito decisivamente l'avvertita giurisprudenza della Corte costituzionale.

V'è tuttavia un dato nella complessa e articolata esperienza della delegazione in regime repubblicano, che, mentre rende ragione della capacità (che è anche necessità) di adattamento dell'istituto, invita a considerare le innovazioni in atto come non agevolmente riconducibili alle categorie analitiche frequentate. Questo dato consiste nella circostanza che, quanto alla «delega per le riforme», il processo di integrazione politica si è sempre pressoché interamente contenuto entro il modulo della dislocazione della potestà legislativa definito dall'art. 76 Cost. In alcune esperienze in atto, invece, si rinviene la tendenza a considerare la delega come una fase minore o non dominante di una sequenza affidata ad altre modalità di «prolungamento» del processo di produzione normativa. La delega può, anzi, essere concepita come «servente» nell'impiego di tali altre modalità.

Che questo fosse un esito possibile si era rivelato considerando alcuni profili di leggi di riforma, nelle quali tuttavia questa modalità d'impiego dell'istituto non appariva dominante, poiché riguardava profili relativamente minori del sistema che si andava costruendo: in tal senso può essere letta la delega a determinare i criteri di maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali, delega esercitata, con l'art. 47 del d.lgs. n. 29/1993, mediante l'attribu-

zione della competenza ad una sede amministrativa. In altri termini, laddove il Parlamento, con la legge di delega, affermava un'esigenza di legificazione della fattispecie, il Governo esercitava la delega delegificando. Uno sviamento, rispetto alla «natura» (ritorna questo concetto, proprio del primissimo dibattito sulla delega in periodo repubblicano) della delegazione, reso peraltro possibile dalla particolare esilità dei limiti di contenuto posti dalla legge di delega, consistenti soltanto nella «compatibilità con le norme costituzionali» (peraltro necessaria, anche ove ne mancasse l'enunciazione normativa).

Ma la «mutazione» nella figura prevista dall'art. 76 Cost. si realizza quando la delega in funzione qualitativamente minore viene proiettata in un sistema normativo complesso, che definisce un quadro di riforma ad alta valenza innovatrice.

Una prima rilevante manifestazione di questo mutamento nella funzione della delega quanto agli interventi di riforma si è avuta con la vicenda aperta dalla legge 142/1990, recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali. Il legislatore, chiamato a fronteggiare una necessità di normazione che non ha ritenuto esauribile in ambito parlamentare, non ha scelto (come dominante nella produzione normativa ulteriore) lo strumento della delega; si è invece orientato per una modalità di delegificazione incentrata sulla normazione di ambito locale (regolamenti dei soggetti di autonomia, statuti di Province e Comuni). E le correzioni, gli adeguamenti, il completamento dell'impianto legislativo sono stati affidati a successivi interventi parlamentari diretti: alla legge 81/1993, quanto all'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia; alle leggi 127/1997 e 265/1999, in più generali ambiti normativi riferiti alla pubblica amministrazione, quanto alla rimodulazione diffusa di istituti e procedimenti e allo *status* degli amministratori. Con legislazione parlamentare diretta sono stati compiuti altri puntuali interventi correttivi (legge 436/1993; legge 120/1999). Sono stati così intaccati due capisaldi dell'esperienza della delegazione per le riforme: quello del consolidamento della delega come strumento di normazione ricorrente in ambiti materiali o in settori determinati (fino alla legge 142/1990, la disciplina delle autonomie locali era stata sempre compiuta mediante delegazione legislativa[51]); quello del compimento dell'intervento riformatore reiterando lo strumento della delega o l'esercizio dei poteri delegati (si consideri, per la sua particolare evidenza e complessità, l'approvazione del nuovo codice di procedura penale). Alla delega è stata attribuita posizione minore: per la costituzione delle autorità metropolitane, in forza dell'art. 21 legge 142/1990, modificato dall'art. 1 legge 436/1993 (ma il decreto legislativo può essere approvato solo «su proposta delle rispetti-

[51] Cfr. le notazioni di U. Pototschnig, in *Azienditalia*, 1990, n. 9, 6.

maggiore e spesso notevolmente lungo termine ulteriore concesso con proroghe successive - le pronunce della Corte sulle norme delegate, nel frattempo entrate in vigore, intersecano le determinazioni legislative di correzione, precedendole o seguendole in stretta sequenza, ed anzi possono essere assunte a referente per le stesse puntuali innovazioni normative, contribuendo a rimaneggiare il quadro della riforma, in modo da rendere difficilmente districabile il campo della decisione politico-normativa e quello della giurisdizione costituzionale.

4. Nuova funzione della delega legislativa nei processi di riforma ad attuazione «aperta»

Nonostante le forti sollecitazioni cui è stato sottoposto, il modello costituzionale della delegazione è riuscito a contenere e ad orientare, nelle sue linee di fondo, gli sviluppi dell'esperienza. Benché esso sia stato piegato a varie esigenze, in corrispondenza con ciascuna vicenda di riforma, e benché la delega si sia più volte allontanata da quella che era stata ritenuta la sua configurazione tipica, con il far leva massimamente sulla sua elasticità, la disciplina fondamentale dell'istituto ha mostrato di poter assorbire mutamenti non lievi nel complessivo sistema delle relazioni tra i livelli parlamentare e governativo della produzione normativa. A ciò ha contribuito decisivamente l'avvertita giurisprudenza della Corte costituzionale.

V'è tuttavia un dato nella complessa e articolata esperienza della delegazione in regime repubblicano, che, mentre rende ragione della capacità (che è anche necessità) di adattamento dell'istituto, invita a considerare le innovazioni in atto come non agevolmente riconducibili alle categorie analitiche frequentate. Questo dato consiste nella circostanza che, quanto alla «delega per le riforme», il processo di integrazione politica si è sempre pressoché interamente contenuto entro il modulo della dislocazione della potestà legislativa definito dall'art. 76 Cost. In alcune esperienze in atto, invece, si rinviene la tendenza a considerare la delega come una fase minore o non dominante di una sequenza affidata ad altre modalità di «prolungamento» del processo di produzione normativa. La delega può, anzi, essere concepita come «servente» nell'impiego di tali altre modalità.

Che questo fosse un esito possibile si era rivelato considerando alcuni profili di leggi di riforma, nelle quali tuttavia questa modalità d'impiego dell'istituto non appariva dominante, poiché riguardava profili relativamente minori del sistema che si andava costruendo: in tal senso può essere letta la delega a determinare i criteri di maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali, delega esercitata, con l'art. 47 del d.lgs. n. 29/1993, mediante l'attribu-

zione della competenza ad una sede amministrativa. In altri termini, laddove il Parlamento, con la legge di delega, affermava un'esigenza di legificazione della fattispecie, il Governo esercitava la delega delegificando. Uno sviamento, rispetto alla «natura» (ritorna questo concetto, proprio del primissimo dibattito sulla delega in periodo repubblicano) della delegazione, reso peraltro possibile dalla particolare esilità dei limiti di contenuto posti dalla legge di delega, consistenti soltanto nella «compatibilità con le norme costituzionali» (peraltro necessaria, anche ove ne mancasse l'enunciazione normativa).

Ma la «mutazione» nella figura prevista dall'art. 76 Cost. si realizza quando la delega in funzione qualitativamente minore viene proiettata in un sistema normativo complesso, che definisce un quadro di riforma ad alta valenza innovatrice.

Una prima rilevante manifestazione di questo mutamento nella funzione della delega quanto agli interventi di riforma si è avuta con la vicenda aperta dalla legge 142/1990, recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali. Il legislatore, chiamato a fronteggiare una necessità di normazione che non ha ritenuto esauribile in ambito parlamentare, non ha scelto (come dominante nella produzione normativa ulteriore) lo strumento della delega; si è invece orientato per una modalità di delegificazione incentrata sulla normazione di ambito locale (regolamenti dei soggetti di autonomia, statuti di Province e Comuni). E le correzioni, gli adeguamenti, il completamento dell'impianto legislativo sono stati affidati a successivi interventi parlamentari diretti: alla legge 81/1993, quanto all'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia; alle leggi 127/1997 e 265/1999, in più generali ambiti normativi riferiti alla pubblica amministrazione, quanto alla rimodulazione diffusa di istituti e procedimenti e allo *status* degli amministratori. Con legislazione parlamentare diretta sono stati compiuti altri puntuali interventi correttivi (legge 436/1993; legge 120/1999). Sono stati così intaccati due capisaldi dell'esperienza della delegazione per le riforme: quello del consolidamento della delega come strumento di normazione ricorrente in ambiti materiali o in settori determinati (fino alla legge 142/1990, la disciplina delle autonomie locali era stata sempre compiuta mediante delegazione legislativa[51]); quello del compimento dell'intervento riformatore reiterando lo strumento della delega o l'esercizio dei poteri delegati (si consideri, per la sua particolare evidenza e complessità, l'approvazione del nuovo codice di procedura penale). Alla delega è stata attribuita posizione minore: per la costituzione delle autorità metropolitane, in forza dell'art. 21 legge 142/1990, modificato dall'art. 1 legge 436/1993 (ma il decreto legislativo può essere approvato solo «su proposta delle rispetti-

[51] Cfr. le notazioni di U. Pototschnig, in *Azienditalia*, 1990, n. 9, 6.

ve Regioni» o in caso di inadempimento regionale, e la proposta è divenuta certo più stringente e la sanzione meno efficace nella sua effettiva applicazione, dopo la legge di revisione degli art. 121 ss. Cost., con il rafforzamento politico del livello regionale da questa derivante in ragione dei meccanismi di investitura popolare diretta del Presidente della Regione); per la «prima revisione delle circoscrizioni provinciali» (art. 63 legge 142/1990); per l'adozione di un testo unico in materia di ordinamento degli enti locali (art. 64, c. 3, legge 142/1990 e art. 31 legge 265/1999).

Il caso dell'ordinamento sub-regionale potrebbe, peraltro, essere del tutto peculiare e dunque non significativo di un nuovo conformarsi dell'istituto: gli interventi legislativi compiuti prima della legge 142/1990 sono tutti di epoca pre-costituzionale, e questo potrebbe indurre a ritenere che, affermato il principio di autonomia, si sia venuto conformando un modo di produzione normativa incentrato sui soggetti locali, a tale principio consono più della delega legislativa, meccanismo pur sempre inteso a ricondurre il processo di integrazione in cui consiste la normazione ad organi posti al centro del sistema politico-istituzionale.

Tuttavia, l'esperienza successiva sembra rivelare una corrente profonda nei fenomeni della produzione normativa che, per alcune riforme maggiori, sospinge lo strumento della delegazione verso un ruolo complementare. Il Parlamento mostra di non ritenere che il modulo della delegazione possa contenere in sé, esaurendolo, un intervento di innovazione normativa concepito, già nella definizione del suo fondamento, come processo aperto, destinato ad assestamenti e a ripensamenti, a tratti indistinto e, per qualche aspetto, persino reversibile. Il potere legislativo delegato, invero, benché reso massimamente estensibile con l'ammissione di «correzioni» e «integrazioni» delle discipline delegate, è pur sempre destinato ad esaurirsi nell'arco temporale stabilito per il suo compimento, potendo essere rinnovato solo attingendo di nuovo il suo fondamento, nella legge parlamentare. E tale sua naturale esauribilità lo fa ritenere inidoneo ad assecondare quella quota di assetto provvisorio nelle riforme che nella odierna temperie istituzionale sembra insopprimibile, se si vuole che le determinazioni parlamentari pervengano ad esito. In altri termini, la delegazione è (è stata nell'esperienza repubblicana) strumento adatto a semplificare le decisioni politiche difficili, rinviando alla determinazione governativa, assistita e controllata dagli organi parlamentari decentrati o in sedi esterne al Parlamento, il completamento del quadro della singola riforma. Ma - e in ciò si è fondata l'esperibilità del modulo della delegazione - si è trattato di processi di produzione che il Parlamento ha ritenuto di potere, non solo definire nel loro fondamento, ma anche di prefigurare interamente nel conseguimento degli obiettivi. Quando questa capacità del Parlamento di governare il processo riformatore, sia quanto alla statuizione della disciplina di principio nella legge

di delega sia quanto al prolungamento nelle determinazioni delegate, si affievolisce, mostrandosi irriducibile in tale schema la complessità politica della decisione, la delega legislativa diviene strumento incongruo. Si ricorre, allora, ad altre forme di dislocazione nel Governo della potestà normativa, specie alla delegificazione, nella duttilità delle sue varie forme (intesa cioè sia come trasferimento della disciplina normativa verso la fonte regolamentare, governativa o propria di organi di enti diversi dallo Stato, dei soggetti di autonomia in ispecie; sia, in senso atecnico, come «dismissione della disciplina di una determinata materia o attività ad opera di norme contenute in fonti legali, di primo o secondo grado»[52]). Delegazione e delegificazione possono allora presentarsi come commiste in uno stesso testo legislativo di riforma, costituendo l'una il confine dell'altra: fin dove è possibile disegnare lo scenario di una disciplina tendenzialmente stabile, sia pure con adeguamenti destinati tuttavia a prodursi in una fase di messa in opera di cui possa prevedersi lo sviluppo e la durata, lì è il dominio della delegazione; il territorio delle discipline assoggettate a dinamiche di maggiore e non prevedibile durata - che, ricondotte al Parlamento, in via diretta o provocando nuove dislocazioni della potestà legislativa per delega, varrebbero a rallentare o a rimettere in discussione gli esiti della riforma - è assegnato alla delegificazione. La determinazione di questa linea di confine non è obiettivamente implicata dalle intrinseche rispettive connotazioni degli istituti - delega e delegificazione -, ma risulta da una scelta politica, o, più esattamente, dalle valutazioni prospettiche circa i connotati del processo di integrazione compiute nella sede della decisione politica.

Si consideri la legge 59/1997. Essa persegue la riforma complessiva della pubblica amministrazione, anche attraverso il conferimento (a vario titolo, secondo l'art. 1, c. 1: trasferimento, delega, attribuzione) di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali. Per la dislocazione dei poteri dal centro alla periferia del sistema, la legge n. 59/1997 sceglie lo strumento della delegazione, secondo una linea di continuità con gli interventi legislativi nella vicenda regionale. Ma sul tronco dei poteri delegati la stessa legge innesta un complesso disegno di delegificazione, destinato a svolgersi in parallelo all'esercizio della potestà legislativa delegata e, per sua natura, a proseguire oltre il compimento del processo di delegazione. La linea di discrimine tra delega e delegificazione, invero, è individuata in via esclusiva nell'inesauribilità del potere regolamentare, una volta compiuta la delegificazione, a fronte della predeterminazione dell'arco temporale di vigenza del potere legislativo delegato, nonostan-

[52] Per la definizione della figura della delegificazione nelle sue distinte forme, T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 865 ss.

te il previsto suo prolungamento nella facoltà di introdurre disposizioni correttive e integrative (tuttavia sempre entro un tempo determinato: art. 10). L'opzione tra delega e delegificazione non si connette, invece, a significative differenziazioni procedimentali. Il procedimento di formazione del regolamento autorizzato è disciplinato mutuando il modulo dei «limiti ulteriori», consolidatosi nell'esperienza della delega legislativa: l'art. 20, c. 3, legge 59/1997 stabilisce che i regolamenti approvati sul fondamento della legge annuale di delegificazione siano deliberati dal Consiglio dei ministri «previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari». Se, dunque, la legge 59/1997 non è solo intesa alla delegazione, se questa si arresta sulla soglia delle fattispecie di semplificazione del procedimento amministrativo, affidate al regolamento autorizzato, è perché si assume che il modello dell'art. 76 Cost. non possa contenere una fase di revisione normativa rivolta bensì ad incidere profondamente negli equilibri in atto, ma destinata a compiersi per stadi successivi (ogni anno leggi di delegificazione destinate ad ampliare progressivamente il campo affidato alla disciplina regolamentare, sul fondamento dell'osservazione della messa in opera del precedente intervento di delegificazione) e per strati (a prescindere dalla nuova legge di delegificazione, è sempre possibile un intervento regolamentare che si collochi su quello precedente, e si mostri idoneo a rimodularlo e a correggerlo, con il risultato di definire un corpo di norme destinato a non vedere mai esaurito il dinamismo ad esso impresso dalla permanente potestà normativa dell'Esecutivo). Il processo di integrazione politica assume in tal modo i connotati di sequenza «aperta», non solo «prolungata» con la previsione di possibilità integrative e correttive: a quest'esito la delega legislativa non sarebbe idonea a condurre.

La delega legislativa, dunque, si giustappone ad altre modalità di produzione normativa, secondo scelte sulle quali premono esigenze contingenti: tra la delega e tali altre modalità si perdono le distinzioni legate ad uno statuto teorico, a ricostruzioni, per così dire, ontologiche di ciascuna figura, prevalendo invece le ragioni empiriche derivanti dalle necessità di approvazione e di implementazione di ogni singola vicenda di legislazione. Siffatta contiguità-indistinzione non si manifesta solo nella variabilità del confine tra delega ed altre forme di investitura dell'Esecutivo nella potestà di normazione, ma anche nella funzione pratica attribuita di volta in volta alla delega. Il modello della delega è stato ricostruito - dalla Corte costituzionale in ispecie[53] - individuando un «naturale rapporto di riempimento» tra il livello normativo della legge di delega, in cui vengono definiti i princìpi e criteri direttivi, e quello del

[53]Cfr. sent. n. 355/1993, cit.; sent. n. 362/1995, cit.; sent. n. 111/1997, cit.; sent. (20 maggio) 3 giugno 1998, n. 198.

decreto delegato in cui i princìpi e criteri direttivi trovano attuazione e compimento. Tale «rapporto di riempimento» è predefinito con la legge di delega, per quanto lata e persino libera possa essere l'interpretazione del confine tra i due ambiti di normazione. Ma ciò può dirsi quando la delega si collochi nell'alveo della sua funzione, tipizzata dall'esperienza: articolare su due livelli di produzione legislativa la disciplina di una materia, mantenendo al livello parlamentare, all'atto della delega, la prefigurazione del *quantum* di dislocazione ritenuto necessario ad assicurare l'utile svolgersi del processo di integrazione politica. Questa capacità parlamentare di predeterminazione si perde, invece, quando la delega viene piegata ad altra funzione. Si consideri la previsione dell'esercizio eventuale della delega legislativa a scopo sostitutivo-sanzionatorio, per il caso di inadempimento da parte della Regione all'obbligo di «puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stessa» (art. 4, c. 5, legge 59/1997). La ragione pratica per la quale si ricorre allo strumento della delega - piuttosto che alle consolidate forme del controllo sostitutivo - consiste forse prevalentemente nell'obiettivo di rendere più stringente il termine assegnato alla Regione per adempiere (obiettivo comprensibile, se si considera la non soddisfacente vicenda attuativa dell'art. 3 legge 142/1990): il termine assegnato alla Regione con il decreto legislativo di individuazione delle funzioni trasferite o delegate risulta «rinforzato» dal termine stabilito dallo stesso art. 4, c. 5, della legge di delega 59/1997 per l'esercizio del potere sostitutivo, termine che il Governo non può lasciare decorrere inutilmente senza farsi visibilmente carico della responsabilità politica di compromettere una parte ragguardevole della riforma, e che dunque incombe indirettamente sulla Regione. Si consideri, inoltre, che la disciplina di derivazione governativa in sede di sanzione-sostituzione è, non solo eventuale, ma anche provvisoria, poiché destinata all'applicazione «fino alla data di entrata in vigore della legge regionale».

È facile comprendere come questo modulo di produzione legislativa prefiguri una linea di tensione tra il Governo e le singole Regioni, lungo la quale si dispongono, come l'esperienza insegna e il buon senso suggerisce, i comportamenti derivanti dallo stato delle relazioni politiche (non sempre decifrabili e ricostruibili): anche il controllo da compiere con legge delegata è suscettibile di essere «contrattato» (e, dopo la recente riforma, con l'elezione diretta del Presidente della Regione, il soggetto forte di tale contrattazione non è necessariamente lo Stato), e la Regione può adottare un atteggiamento contestativo verso il Governo[54], ma può anche contingentemente preferire (*rectius*: lo pos-

[54]Così è avvenuto nel caso della Regione Veneto, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso il d. lgs. 30 marzo 1999, n. 46: cfr. ordinanza del Giudice di Pace in data 15 maggio 1999, in G.U., I Serie speciale, n. 34 del 25 agosto 1999.

sono preferire le forze di maggioranza, d'intesa con il Governo, o, quando non sia stato possibile pervenire a determinazioni condivise e si ritenga desiderabile un'intesa, anche le forze di minoranza) che il potere sostitutivo del Governo si eserciti, per fruire di un maggior arco temporale nella produzione di una legge «di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate», la cui approvazione può rivelarsi politicamente complessa e le cui norme prevarranno, per quanto tardivamente introdotte, su quelle derivanti dal Governo[55]. Tali processi - che coinvolgono i rapporti tra diversi livelli e soggetti istituzionali – non sono suscettibili di predeterminazione ad opera del Parlamento, il quale non può prevedere l'*an* nella produzione dell'atto delegato né può influenzare il modo di esercizio della delega, mostrandosi in questo caso inidoneo (ed invero nella specie non previsto) lo strumento del limite «ulteriore» del parere di una commissione parlamentare: in questo caso il processo di determinazione politica comprende Governo e Regione, rispettivamente come organo di controllo e come soggetto controllato ed esclude interferenze parlamentari quasi per sua natura, essendo la figura costruita dall'art. 4, c. 5, legge 59/1997 un'ibridazione, in cui sul tronco della delega si innesta l'atto di controllo governativo. E ciò influisce sulla configurazione di quelli che, ad una prima considerazione, potrebbero apparire come limiti ulteriori: il Governo è vincolato a sentire la Regione prima di emanare il decreto delegato, ma in questo caso non v'è integrazione, attraverso lo strumento del «parere», di un soggetto o organo partecipante nella determinazione del contenuto dell'atto delegato. La necessità di sentire la Regione vale a contestare l'inadempimento, secondo un principio di partecipazione al procedimento che trova tipica applicazione in campo amministrativo. Ed invero, nell'esperienza dell'applicazione del richiamato art. 4, c. 5, legge 59/1997, il Governo non si è orientato

[55]La stessa Regione Veneto ha impugnato in via principale il d.lgs. 5 marzo 1998, n. 60, recante «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca, a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59». Successivamente all'impugnazione, la Regione ha approvato la legge 10 luglio 1998, n. 23, recante «Conferimento agli enti locali di funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione». La Corte costituzionale ha conseguentemente dichiarato la cessazione della materia del contendere: sent. (6 luglio) 14 luglio 2000, n. 284. Peraltro, in questo specifico caso, sembra che la Regione abbia conservato un orientamento contestativo e non «di contrattazione» nei confronti del Governo, almeno per quanto è dato evincere dalla condotta processuale, poiché, pur dopo l'entrata in vigore della propria legge, ha sostenuto il permanere dell'interesse al ricorso, sotto diversi profili: l'impossibilità di sostituire al decreto legislativo la propria disciplina, in assenza del trasferimento delle risorse; l'immediata applicabilità del decreto legislativo e dunque la produzione di effetti irrevocabili da parte di questo nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore di esso e l'entrata in vigore della legge regionale. La Corte è stata di diverso avviso.

a trasmettere alla Regione inadempiente uno schema di decreto delegato, ma solo a notificare l'intendimento di procedere alla sostituzione[56].

Questo modo di delegazione della potestà legislativa rimodula lo schema dell'interposizione disegnato dall'art. 76 Cost., secondo il quale il parametro della legittimità costituzionale viene integrato mediante la predeterminazione del contenuto dell'atto delegato, oltre che stabilendo l'oggetto, anche con la statuizione dei princìpi e criteri direttivi.

Nella specie, i princìpi contenuti nella legge contenente la delega ad esercizio eventuale sono in primo luogo diretti alla Regione, che, sulla base di essi, deve adottare la legge di «puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate» (e sono definiti con molta larghezza, in termini teleologici - «ai fini dell'applicazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142» - o identificandoli con princìpi da porre a fondamento dell'intero sistema che si intende costruire, e di contenuto controverso e ancipite: sussidiarietà, economicità). Solo in seconda istanza e per l'eventualità che la delega debba essere esercitata, questi stessi princìpi sono posti ad orientare l'esercizio della funzione legislativa delegata[57]. Si verifica, dunque, un duplice effetto, di traslazione e di estraniazione: i princìpi dettati per orientare la potestà legislativa regionale vengono assunti a parametro dell'attività delegata del Governo, ma in ciò si mostrano privi di riconoscibile statuto ontico; siccome questi stessi princìpi sono, nella loro sostanza, «clausole generali», ritenute idonee a fondare l'esercizio della potestà legislativa delegata solo in virtù dei caratteri specifici della legge in cui si collocano[58], la trasfigurazione di essi, da princìpi rivolti alla Regione in princìpi e criteri direttivi della delega, ne diminuisce ulteriormente la capacità deontica. L'effetto complessivo è quello di sottrarre, con la scansione assai netta tra legge di delegazione e atto delegato, il processo di produzione normativa alla volontà parlamentare. E la particolare interposizione che si realizza nella specie - per molti versi indifferente ai contenuti assunti dall'atto delegato - attribuisce tendenzialmente all'art. 76 Cost. la funzione di mero fondamento della trasposizione del potere legislativo: un modulo concettualmente avvi-

[56]Cfr. la citata ordinanza del Giudice di Pace in data 15 maggio 1999, nel caso della Regione Veneto.

[57]In tal senso, Corte cost., sent. (10 dicembre) 14 dicembre 1998, n. 408: i princìpi e criteri direttivi della delega «sono quegli stessi che l'art. 4 indica al comma 2 per i conferimenti di funzioni operanti in via normale e definitiva dalla legge regionale ...».

[58]Cfr., ancora, Corte cost., sent. n. 408/1998: «Il ricorso a clausole generali ... appare coerente con un disegno di decentramento che non mira a modificare questo o quel riparto specifico di funzioni e di compiti, ma a ridisegnare complessivamente ed in modo coerente l'allocazione dei compiti amministrativi fra i diversi livelli territoriali di governo».

cinabile più al principio di legalità che alla delegazione. Questa vede recisa, forse in via definitiva sul piano dommatico, la sua più lontana radice triepeliana[59], dalla quale attingeva la propria essenza di istituto inteso ad attribuire al Governo una potestà per sua natura limitata (nei contenuti, non solo nel tempo); radice sopita nell'esperienza concreta della delegazione, ma non priva di una residua vitalità. La Corte costituzionale, invero, aveva certo contribuito ad attenuare, con una giurisprudenza consolidata, la capacità conformativa del limite dei princìpi e criteri direttivi. Ma, nel caso della legge 59/1997, trova campo un concetto di norma di principio a valenza plurima, e non per corrispondenza empirica tra formule utilizzate in diversi contesti legislativi nel limitare la potestà regionale ovvero quella delegata al Governo - contesti nei quali il senso peculiare da attribuire a formule coincidenti avrebbe potuto farsi derivare dai raccordi interni a ciascun sistema di norme -, ma per positiva determinazione di una stessa legge, che ad una medesima formula normativa attribuisce funzioni diverse. Qui la tecnica dell'interpretazione sistematica non può condurre a distinzioni di senso; conduce semmai a considerare omogenei i significati. L'affermarsi del principio a valenza plurima è sintomo del superamento da parte del fenomeno della delegazione della «linea d'ombra», oltre la quale esso perde le proprie connotazioni strutturali, per acquisirne altre, che trovano radice nelle prime, ma segnano un mutamento di funzione. Questo mutamento potrebbe essere forse designato come perdita di funzione autonoma della delega, nel senso che questa viene privata delle proprie peculiarità, sovrapponendosi e confondendosi con altre forme di produzione normativa da parte del Governo: una sorta di abbassamento del «tono» costituzionale di certe forme di delegazione (che trova riscontro nell'abbassamento del tono costituzionale del correlativo giudizio innanzi alla Corte: si pensi alla contestazione dei vizi di forma nell'esercizio eventuale della potestà legislativa delegata come tipo di controllo sostitutivo).

5. Delegazione, delegificazione e controllo giurisdizionale. Indicazioni dal caso spagnolo

L'esperienza più recente, che ha messo alla prova in termini nuovi la tenuta del modello di delegazione prefigurato dall'art. 76 Cost., ha indotto al riesame delle ricostruzioni dommatiche (e forse anche alla riconsiderazione delle categorie teoriche).

Le suggestioni della prassi, il formarsi della disciplina della produzione giuridica secondo un andamento disorganico, per interventi legislativi ordinari intesi a valorizzare indicazioni della Costituzione considerate «assai tenui»[60], hanno indotto a ritenere priva di saldo fondamento logico la distinzione tra le diverse forme di dislocazione della potestà normativa nell'Esecutivo - segnatamente delega e delegificazione - conducendo al tentativo di costruire ed inquadrare teoricamente una figura generale di «delega normativa», in cui i due istituti dovrebbero ricomporsi[61]. Questa ricostruzione vede incrinata la propria nitidezza - e dunque deve proporsi, più che come una ridefinizione dei caratteri e della posizione della delega legislativa nel sistema delle fonti alla luce del dato costituzionale rimodellato dall'esperienza, come la segnalazione delle aporie del sistema della produzione normativa affidata al Governo, in vista di una revisione costituzionale e legislativa che a tali aporie valga a porre rimedio[62] - nella, finora salda, distinzione dei meccanismi di controllo, fondata sulla connotazione formale degli atti: alla Corte costituzionale il vaglio di legittimità del decreto delegato; al giudice comune quello di legittimità del regolamento, ancorché «delegato». E ciò fa riemergere - nel suo percorso carsico, mai interrotto, ma non sempre alla luce della considerazione attuale - l'antico tema che ha accompagnato già la primissima esperienza della delegazione legislativa: l'elusione della garanzia giurisdizionale, sancita dagli artt. 24 e 113 Cost.[63], con il conferimento di contenuto «amministrativo» al decreto delegato; reciprocamente (e, in qualche misura, oppositivamente), il carattere sostanzialmente legislativo del regolamento autorizzato, ritenuto distinguibile dalla legge delegata solo in un approccio formalistico o addirittura nominalistico al sistema delle fonti, e tuttavia sottratto al giudizio della Corte costituzionale, considerata invece più sensibile alle ragioni della tutela dei diritti[64].

[59] Sulla delega legislativa come *unechte Delegation*, cui è coessenziale un sistema di limiti all'esercizio del potere delegato, vale il richiamo a H. Triepel, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*, Stuttgart und Berlin 1942, e ai suoi avvertiti epigoni, che hanno bensì realisticamente constatato la distanza delle esperienze di delegazione legislativa dalla ricostruzione triepeliana, ma ne hanno rilevato la perdurante forza teorica.

[60] A. Pizzorusso, *Pluralismo delle fonti interne e formazione di un sistema di fonti sovranazionali*, in AA.VV., *Storia d'Italia. Annali*, 14, *Legge, diritto, giustizia*, Torino 1998, 1132.

[61] Cfr. E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino 1999, *passim* e spec. 151 ss. e 225 ss.

[62] Cfr., ivi, 238 ss.

[63] Su questa dottrina, di recente, F. Sorrentino, *Sull'unità della funzione legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1997, 566 ss.

[64] Cfr. A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, sub *art. 1-3 dis prel.*, in AA.VV., *Comm. cod. civ.*, a cura di V. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, spec. 307 e, dello stesso autore, a conferma dell'idea di una tutela «nei confronti dei regolamenti illegittimi ... meno efficace di quella prevista nei confronti delle leggi costituzionali», *Pluralismo delle fonti interne*, cit., 1148.

Un'attenuazione non trascurabile della rigidità di questo modello di riparto sembra essersi prodotta quando la Corte costituzionale ha cessato di attestarsi sulla natura non legislativa dell'atto per ritenere ammissibile il conflitto di attribuzione interorganico: il decreto legislativo delegato viene ritenuto idoneo a ledere la sfera di attribuzione di un potere dello Stato, costituzionalmente definita, purché ricorrano i presupposti soggettivi dai quali si evinca la legittimazione ad agire e a resistere degli organi in conflitto[65]. La Corte, dunque, non fa più richiamo alla natura dell'atto - con riferimento alla quale aveva considerato precluso il conflitto suscitato da atto legislativo, essendo prevista, per questo, in un sistema «incentrato sul sindacato incidentale», diversa modalità di accesso al giudizio costituzionale[66] - per guardare al suo contenuto, potenzialmente idoneo a produrre la lesione di altra sfera di potere (più esattamente, il conflitto in discorso sembra qualificarsi come di menomazione, poiché non si intende negare la competenza del Governo ad adottare il decreto legislativo delegato, ma si lamenta che il non corretto esercizio del potere delegato depriva l'organo ricorrente di una propria sfera di competenza). E la centralità del contenuto si evidenzia maggiormente in quanto l'atto da cui si assume derivi la menomazione è il decreto legislativo delegato, prospettandosene l'illegittimità per eccesso di delega, con riferimento al parametro dell'art. 76 Cost.: si assume che esso rechi previsioni non conformi o comunque non consentite dai «criteri direttivi» della legge di delega e che tali previsioni eccedano la compentenza del legislatore delegato compromettendo la sfera di attribuzione di altro potere dello Stato; si chiede cioè, in sede di conflitto di attribuzioni, anche un raffronto tra contenuti normativi, secondo lo schema logico dell'interposizione. Ma il giudizio sul vizio materiale della legge, al di fuori della modalità di accesso incidentale, può condurre all'esito dell'annullamento della legge stessa solo in quanto esso consegua all'invasione della sfera

[65]Cfr. Corte cost., sent. (14 dicembre) 23 dicembre 1999, n. 457 e ord. (17 gennaio) 27 gennaio 2000, n. 23.

[66]Cfr. Corte cost., sent. (6 luglio) 14 luglio 1989, n. 406. Decisione questa cui si pervenne dopo un itinerario tormentato, avendo dapprima la Corte dichiarato, in sede delibatoria, ammissibile il conflitto (ord. 22 aprile 1989), per poi risolversi per diversa determinazione sulla base di un argomento ricostruttivo - «l'incentrarsi» nel sindacato incidentale del sistema di garanzia costituzionale verso la legge e gli atti equiparati - tutt'altro che pacifico e condiviso: cfr. le notazioni critiche sulla sent. n. 406/1989 di S.M. CICCONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, 1869 ss. Analoghe considerazioni in P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, ivi, 1875 ss. Sul tema anche A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 2172 ss.

di competenza dell'organo ricorrente[67]. L'accertamento della illegittimità costituzionale si pone dunque in secondo piano, accedendo - in chiave strumentale o complementare - all'accertamento dell'invasione di competenza nell'argomentazione della Corte. Nelle considerazioni in diritto della citata sentenza n. 457/1999, si valorizzano gli elementi di coerenza e di continuità con precedenti decisioni pervenute invece alla dichiarazione di inammissibilità del conflitto di attribuzione da atto legislativo. In particolare si dichiara condivisione per l'assunto secondo cui il giudizio incidentale sarebbe il mezzo proprio «per sottoporre le leggi al controllo di costituzionalità». E si motiva, nel caso di specie, l'ammissione della domanda per conflitto di attribuzione con la circostanza che nel sistema non vi sarebbe altro strumento di tutela della sfera di competenza costituzionalmente garantita al ricorrente, strumento che invece vi sarebbe - consistendo appunto nell'accesso in via incidentale alla Corte, e risultando dunque precluso il conflitto - ove le competenze lese fossero quelle di un'autorità giudiziaria nell'esercizio delle sue funzioni. Tuttavia, se si guarda a questo recente orientamento del giudice costituzionale dal punto di vista del sistema, il mutamento dell'indirizzo giurisprudenziale non appare di poco momento. Conta infatti soprattutto considerare che il conflitto di attribuzione venga adoperato per rimettere in discussione, nella sede giurisdizionale, una determinazione tipica - nella forma legislativa - degli organi titolari dell'indirizzo politico: ciò che è ammesso, ed è finora largamente avvenuto, ma è anche assoggettato a particolari limitazioni e a procedimenti preclusi all'accesso diretto di organi che titolari dell'indirizzo politico (in senso proprio) non sono.

Sta di fatto che sembra cedere il dogma della forma dell'atto quanto all'identificazione della modalità di giudizio della Corte.

Ma si può prevedere che, per questa via, sia assai difficile pervenire anche alla sindacabilità dei regolamenti «delegati» da parte del giudice costituzionale. Il superamento del criterio formale, invero, sembra valere a mutare le forme di giudizio della Corte, affinché l'intervento di questa possa essere più diretto e, secondo il recente orientamento giurisprudenziale, più efficace nella garanzia delle sfere di attribuzione dei poteri dello Stato; ma tale mutamento si compie all'interno delle competenze che alla Corte sono già riconosciute, non muove verso l'estensione di esse. Ciò perché si mostra ancora fermo un archi-

[67]Cfr. Corte cost., sent. n. 457/1999, cit.: «il giudizio per conflitto di attribuzioni non è giudizio sulla legittimità di atti (anche se, a seconda dell'esito del giudizio stesso, può conseguire l'annullamento dell'atto lesivo), ma è garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze (art. 38 delle legge n. 87 del 1953), quale che possa essere la natura dell'atto cui, in ipotesi, sia ascrivibile la lesione delle competenze medesime».

trave delle ricostruzioni dei poteri della Corte costituzionale, configurato nella classica elaborazione di Esposito[68], ma sempre riconoscibile nelle varie, anche più recenti, architetture argomentative: la competenza del giudice costituzionale trova ragione e fondamento nella necessità di sottoporre al sindacato di legalità atti che altrimenti sfuggirebbero ad esso nelle sedi in cui si esercita il controllo solo sul presupposto della «dipendenza dell'organo e della competenza da una previa norma di legge»[69]. Questo concetto trova conferma proprio nella citata sentenza n. 457/1999, ove la Corte argomenta per l'ammissibilità del conflitto di attribuzione da atto legislativo assumendo appunto che «dal valore, sì generale (rispetto alle leggi e agli atti equiparati), ma al contempo specifico (rispetto alla generalità degli atti) del giudizio incidentale sulle leggi deriva ... soltanto che deve escludersi, nella normalità dei casi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale ...»: quando, invece, tale possibilità di tutela non vi sia, si manifesta la funzione «di chiusura» della competenza della Corte quanto alla garanzia di legalità degli atti di ogni pubblico potere (legislativo incluso). Ora, non può obliterarsi che il sindacato sulla legalità del regolamento «delegato» sia assicurato in forme diverse dall'accesso alla Corte[70], e che questo dato normativo possa essere mutato solo attraverso una revisione del sistema di giustizia costituzionale, essendo invece difficilmente perseguibile attraverso la pur oggi, per altro verso, tendenzialmente innovativa giurisprudenza del giudice della costituzionalità. Questa giurisprudenza, peraltro, non può che arrestarsi innanzi al dato, proprio dell'intero modello di produzione normativa, della carenza nell'organo Governo di una potestà legislativa originaria; originaria nel senso che non necessiti di una specifica investitura parlamentare. E senza una tale potestà, l'esercizio della funzione normativa da parte dell'Esecutivo si

[68]C. ESPOSITO, *Elementi soggettivi e oggettivi degli «atti aventi forza di legge»*, in *Giur. cost.*, 1959, 1078 ss. Sulla ricostruzione di Esposito, cfr. le notazioni di A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 1994, 44 ss.

[69]A. CERRI, loc. cit.

[70]Sul tema, cfr., sulla falsariga di Esposito, le considerazioni di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 105: «a evitare sovrapposizioni di competenze e per rispettare quello che appare essere il carattere storico del controllo di costituzionalità, nato come completamento (e non come stravolgimento) degli strumenti di garanzia dello stato liberale di diritto, richiamati del resto nella costituzione, il riferimento alla primarietà dell'atto esclude la competenza della Corte costituzionale rispetto a tutti gli atti sulla cui validità esistono già altre istanze di giudizio: si pensi a quanto disposto dagli artt. 24, 103, 111 e 113 cost. Viceversa, la competenza della Corte costituzionale viene ad essere ammessa sugli atti altrimenti privi di controllo giurisdizionale».

pone necessariamente al livello sub-legislativo: l'attestarsi della Corte sul caposaldo della formula dell'art. 134 Cost. per escludere la sindacabilità di atti di rango regolamentare, anche quando si tratti di regolamenti autorizzati in un quadro di intensa delegificazione, non si mostra, allora, come una caduta «formalistica», ma corrisponde ai connotati di fondo del sistema.

Reciprocamente - se si guarda al tema da un angolo visuale *de jure condendo* - l'esigenza di unificare il giudizio di legittimità sugli atti normativi del Governo (legislativi delegati o regolamentari autorizzati), per corrispondere in modo coerente ad analoghe esigenze di tutela verso il vizio di «eccesso di potere»[71], potrebbe essere perseguita facendo capo al giudice comune: ciò che condurrebbe alla sindacabilità in questa sede del decreto delegato. Una tale prospettiva - negli esiti cui essa potrebbe condurre - può risultare chiarita dall'esame del caso spagnolo. L'art. 82.6 della Costituzione del 1978 prevede che le leggi di delega possano stabilire forme di controllo «ulteriore» sui decreti delegati, forme che tuttavia non debbono compromettere la competenza propria dei Tribunali. La formula plurale adoperata dalla Costituzione (*«sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales»*) è stata letta come un conferma della «*doctrina del* ultra vires», cioè della concezione che considera il decreto delegato viziato per eccesso di potere in quanto non conforme alla legge di delegazione come privo della natura di atto legislativo e dunque come suscettibile di essere disapplicato dai giudici ordinari senza necessità di sollevare la questione di incostituzionalità innanzi al Tribunale costituzionale, al pari degli atti di natura regolamentare, cui il decreto legislativo viziato dovrebbe assimilarsi, avendo perduto la «protezione» costituzionale propria della legge. Secondo la stessa concezione, tuttavia, in caso di violazione della legge di delega, si configurerebbe comunque una lesione dell'art. 82.6 della Costituzione, e, trattandosi di vizio di incostituzionalità, potrebbe *anche* essere, alternativamente, sollevata questione di legittimità costituzionale. In pratica, il giudice ordinario, chiamato ad applicare un decreto legislativo che ritenga viziato per *ultra vires*, avrebbe la scelta tra disapplicarlo egli stesso o sollevare la questione di legittimità innanzi al Tribunale costituzionale[72]. Questa linea teorica è stata confuta-

[71]Esigenza segnalata da A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, loc. cit.

[72]Cfr. I. DE OTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987 e 1999, 191: «En la práctica ... el juez llamado a aplicar un decreto legislativo que a su judicio haya incurrido en *ultra vires* puede optar entre inaplicarlo por sí mismo o plantear la cuestión de incostitucionalidad». La compiuta esposizione della «doctrina del *ultra vires*» è dovuta in ispecie a García de Enterría: la si trova esposta in E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, IV ed., Madrid 1983, 250 ss. Ma cfr. già J. JIMÉNEZ CAMPO, *El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos*, in *Revista de Derecho Politico*, 1981, n. 10, 77 ss. e, *contra*,

ta riconoscendosene il fondamento nell'impropria sovrapposizione tra i concetti di validità e di efficacia delle norme: il decreto legislativo viziato per *ultra vires* sarebbe certamente invalido, per violazione dell'art. 82 della Costituzione e, come tale, sarebbe incapace di produrre una norma giuridica[73]; ma, nel sistema dei controlli disegnato dalla Costituzione spagnola, la legge illegittima conserverebbe efficacia come tale (e non degradandosi in regolamento) fino all'espressa dichiarazione di incostituzionalità, la quale spetterebbe in via esclusiva al Tribunale costituzionale[74]. Secondo questa logica, la formula dell'art. 82.6 della Costituzione, la quale si riferisce, quanto al controllo sul decreto delegato, non solo al Tribunale costituzionale, ma anche ai tribunali ordinari, dovrebbe leggersi nel senso che, nell'ambito di tale attività di controllo, al giudice della costituzionalità spetti in via esclusiva la dichiarazione di illegittimità, con la seguente deprivazione di efficacia del decreto delegato, e ai giudici ordinari solo la facoltà di sollevare la questione[75]. Né varrebbe, di fronte al «monopolio» riconosciuto al Tribunale costituzionale quanto al controllo sulla validità delle norme di rango legislativo, distinguere tra «invalidità» e «inesistenza» dell'atto con forza di legge, mostrandosi dunque erroneo ritenere, in questa seconda ipotesi, la competenza dei tribunali ordinari[76].

I. DE OTO, op. cit., 191 ss. Una ricostruzione del dibattito dottrinale sulla teoria dell'*ultra vires* come conformato dalla tensione teorica tra *administrativistas* e *constitucionalistas* si legge in E. VIRGALA FORURIA, *De nuevo sobre los decretos legislativos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1999, n. 56, 43 ss.

[73]I. DE OTO, op. cit., 191 e s.: «En el plano teórico-jurídico el acto de dictar una ley inconstitucional es incapaz de producir una norma jurídica, es simplemente un heco sin valor normativo...».

[74]Ivi, 192: «... la Constitucíon ha querido que, mientras no se declare expresamente la inconstitucionalidad, siga siendo eficaz come ley lo que en rigor no es más que una apariencia de ley, y ha atribuido en exclusiva al Tribunal Constitucional la posibilidad de hacer esa declaración».

[75]Cfr. I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, *Los controles de la legislacion delegada*, Madrid 1995, 254: «La facultad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es, pues, una de las competencias que llenan la referencia del artículo 82.6 de la Constitución a los Tribunales ordinarios. A juicio de los más rigurosos críticos de las tesis mayoritarias, ésta es la única competencia de control de los Decretos Legislativos que corresponde a la jurisdicción ordinaria». L'autore mostra di non condividere questa linea ermeneutica, poiché con essa «se priva de significado autónomo al número plural del sustantivo *Tribunales* que aparece en tal artículo [82.6], algo que ciertamente parece difícil de admitir en el actual estado del debate sobre el tema; pues tal competencia no depende de dicha mención, que resultaría así inútil».

[76]In proposito - in dissenso dall'opinione di I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, op. cit., 256 ss. - E. VIRGALA FORURIA, op. cit., 59: «Un Decreto-Ley aprobado por órgano distinto del Gobierno, por ejemplo un Ministro, en materia que claramente afecte a las mencionadas en el artículo 86 CE, en casos absolutamente negados de extraordinaria y urgente necesidad, etc., es un Decreto-Ley inconstitucional, si así lo entiende el TC, pero no he leído que nadie propugne su inaplicación directa por los Tribunales ordinarios, por la sencilla razón de que el TC tiene un auténtico «monopolio» para el control de validez de cualquier norma con rango de ley en su totalidad. Si todo lo anterior fuera correcto, ¿por qué no aplicar la misma doctrina al Decreto Legislativo?».

Sta di fatto che la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (LJCA), ha conferito carattere di generalità al controllo giurisdizionale sugli atti viziati per *ultra vires*, attribuendone la competenza ai tribunali ordinari[77]. Tra gli atti sottoponibili a tale controllo sono ricompresi anche i decreti legislativi viziati per eccesso di delega.

Nel sistema disegnato dalla LJCA - in cui trova dunque riscontro l'orientamento di una parte cospicua della dottrina spagnola - la competenza dei tribunali ordinari a giudicare sul vizio di *ultra vires* non si sostituisce ma si affianca al giudizio di legittimità costituzionale: l'organo della giurisdizione contenzioso-amministrativa può far valere direttamente il vizio, annullando il decreto legislativo che violi la legge di delegazione (e anche sospendendolo prima della pronuncia di merito[78]) o può alternativamente sollevare la questione di legittimità costituzionale. Si è ritenuto che questo sistema funzionasse già di fatto, in Spagna, da almeno un ventennio e che la LJCA ne abbia costituito solo la consacrazione legislativa[79]. Ma tale codificazione del modello ha condotto ora nel fuoco della riflessione teorica e della considerazione sul rendimento del sistema i difficili problemi di coordinamento tra le giurisdizioni. La dottrina spagnola ha, infatti, rilevato quali gravi incertezze possano derivare dai contrasti di giudicato nell'ambito del complesso sistema di giustizia ordinaria di diverso grado e nelle ipotesi in cui la dichiarazione di illegittimità del decreto delegato da parte del Tribunale costituzionale segua il giudicato in ambito giurisdizionale contenzioso-amministrativo[80].

La questione, prospettata da tempo dalla più attenta dottrina italiana, della diversa efficacia della garanzia giurisdizionale in ragione della natura dell'atto - legislativo delegato o regolamentare autorizzato - che si assuma illegitti-

---

[77]Art. 1.1 LJCA: «Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación».

[78]Questa l'interpretazione che sembra consentita delle competenze affidate alla *Sala de lo Contencioso-administrativo del TS* dalla LJCA. Cfr. E. VIRGALA FORURIA, op. cit., 65, il quale ritiene che gli artt. 129.2, 107.2 e 134.2 della legge richiamata conducano a che «... la jurisdicción ordinaria no sólo pueda anular una norma con rango de ley, sino que, con anteriodidad, pueda suspender su vigencia».

[79]Cfr. E. VIRGALA FORURIA, op. cit., 62: « ... parece que la LJCA atríbuye a los órganos judiciales contencioso-administrativos el control del *ultra vires*. Esta atribución jurisdiccional que para muchos ya estaba implícita o explícitamente en el artículo 82.6 CE y que, *de facto*, funcionaba ya desde, al menos, 1977, supone la consagración legislativa de la concurrencia entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional sobre el mismo tipo de norma jurídica y con el mismo objeto».

[80]Ivi, 62 ss.

UNIVERSITÀ DI GENOVA
C.S.B. di GIURISPRUDENZA