

Tendenze recenti della delegazione legislativa

*Studio presentato dall'on. Lino Duilio
pubblicato in allegato al resoconto della seduta
del Comitato per la legislazione del 22 settembre 2011*

XVI legislatura

INDICE

Premessa	1
Nota metodologica	5
I. Gli andamenti generali	7
1) La casistica recente nell'uso della decretazione delegata	8
2) Gli andamenti quantitativi nelle legislature XV e XVI	10
II. Le tipologie di leggi delega	13
1) Le leggi omogenee di delega	14
2) Le leggi omogenee con deleghe di completamento	15
3) Le leggi <i>omnibus</i> con deleghe	16
4) Le leggi periodiche di delega	18
III. Le tipologie di disposizioni deleganti	21
1) Le deleghe di riforma	22
2) Le deleghe di riassetto e miste	27
3) Le deleghe per l'attuazione di accordi internazionali	29
4) Le deleghe di organizzazione amministrativa	30
5) Le riaperture e i differimenti	32
IV. L'attuazione delle deleghe	37
1) I ministeri proponenti e concertati	38
2) L'attività consultiva	42
3) I tempi di attuazione	47
4) Le dimensioni dei decreti	49
5) I correttivi	50
V. I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi	55
1) I fattori di efficacia dell'azione delle commissioni parlamentari	56
2) La struttura complessa dei pareri parlamentari	62
3) Il seguito dei pareri delle commissioni di merito	66
4) L'instabilità del modello della co-legislazione	69
5) I pareri delle commissioni bicamerali	70
6) Le connessioni con i pareri non parlamentari	75
VI. I pareri di altri organi	79
1) Le Conferenze	79
2) Il Consiglio di Stato	92
3) Il Garante per la protezione dei dati personali	96

4) Il confronto con le parti sociali	98
VII. Le deleghe e la copertura finanziaria	101
VIII. Le deleghe e le sovrapposizioni legislative	103
IX. Conclusioni	107
1) Un nuovo modello di delega legislativa	107
2) L'irrinunciabilità del nuovo modello	109
3) Il problema del contesto e dei presupposti istituzionali	110
4) La necessità di correttivi mirati	117
Tabelle	127

Premessa

Nel panorama della strumentazione legislativa degli ultimi decenni, la legge delega sembra avere assunto un rilievo, qualitativo e quantitativo, che merita di essere opportunamente indagato.

Esaminando infatti l'attività delle Assemblee parlamentari degli ultimi anni, se da una parte il ricorso alla delegazione legislativa, combinato con il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza ed alla crescita ipertrofica del sistema delle ordinanze, documenta un progressivo decadimento dello strumento "legge ordinaria", dall'altra un più approfondito esame degli esiti a cui perviene l'istituto della delega legislativa sembra presentare caratteri di "innovazione" reali e potenziali sui quali vale la pena di indugiare.

Ma andiamo con ordine.

Come la nostra ricerca documenta puntualmente, negli ultimi vent'anni circa, a fronte di una caduta verticale del numero di leggi ordinarie, sia di origine parlamentare che di impulso governativo, in larga parte conseguente all'abbandono delle "leggi-provvedimento", si è viceversa registrata una crescita significativa degli atti di normazione di matrice ordinamentale, che vede come sua fonte d'elezione la legislazione delegata.

Le disposizioni di delega, assumendo forme e tipologie diverse, talvolta collocate in grandi leggi di riforma organiche e coerenti, talaltra comparso in semplici articoli se non commi di leggi omnibus e così, non di rado, "nascondendo" temi politicamente strategici, hanno finito per rappresentare un veicolo di azione legislativa complesso e da studiare.

Rispetto al dettato costituzionale, con il trascorrere del tempo, nella prassi parlamentare abbiamo assistito ad un progressivo affievolimento dei "principi e criteri direttivi" previsti dall'articolo 76 della Costituzione, ad uno "slittamento" in avanti degli stessi, fino a vederli coincidere con

l'oggetto della delega, a ridursi a semplici obiettivi e finalità di massima o, all'opposto, a diventare autoapplicativi o di estremo dettaglio.

A fronte di tutto questo, sui confini dell'ortodossia costituzionale, si è verificato un progressivo ampliamento del perimetro dell'azione governativa, ampliamento peraltro "giustificato" dalla stessa suprema Corte per tutti quei contenuti normativi che, pur non strettamente conseguenti ai (peraltro sempre più rarefatti) principi e criteri direttivi della delega, potessero mostrare un "coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese".

Contestualmente all'evoluzione del modello di delega legislativa, si è assistito ad una mutazione dei caratteri originari dello stesso parere dato dalle commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi. Una tendenziale, strisciante "mutazione", la quale dal mero, spesso formale esercizio di un potere di controllo sembra spingersi a disegnare, sia pure in nuce e non senza problemi, una funzione di vera e propria "co-legislazione" nei confronti delle procedure e degli atti di esercizio della delega.

Questo peculiare modus agendi prende corpo a partire dalla metà degli anni Novanta, come è dimostrato dall'attività svolta in seno all'allora Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa, nella quale si manifesta un ruolo attivo del Parlamento non solo "a monte" del processo, ma anche "a valle", e cioè in sede di verifica di recepimento dei pareri espressi sui diversi decreti legislativi emanati in attuazione della delega. Il trascorrere degli anni e la progressiva esperienza accumulata hanno evidenziato poi – sia pure in modo non sempre univoco – che tanto più è curata ed organica l'attività che conduce all'espressione del parere parlamentare, tanto più esso ha probabilità di recepimento da parte del Governo.

La presenza, via via più cospicua delle condizioni/osservazioni di natura sostanziale rispetto a tutte le altre, e la stessa loro, complessiva efficacia, depongono peraltro per una propensione sempre più accentuata del

Parlamento a rivendicare, a Costituzione invariata, una nuova centralità fondata, oltre che su una funzione di indirizzo, sulla valorizzazione di una sua funzione di “controllo” che non sia meramente formale, ma punti alla sostanza delle cose, nel caso della delega addirittura attraverso una “compartecipazione” alla formazione del testo di legislazione delegata e comunque attraverso la formulazione di pareri (in alcuni casi di un doppio parere) niente affatto formali, per quanto quasi sempre non vincolanti.

L’approfondimento svolto dalla ricerca e di seguito presentato, assumendo in particolare i dati tipologici di deleghe e pareri dell’ultimo quinquennio, che abbraccia due legislature, conduce ad ipotizzare, pur in modo non assertivo ed apodittico, un nuovo modello di delega legislativa un poco “lontano” da quanto previsto dall’articolo 76 della Costituzione. Un modello che richiama (ed assume) una realtà sociale, politica ed istituzionale alquanto mutata rispetto al passato, in cui oggettivamente il Governo manifesta un sempre più pronunciato protagonismo, con il quale il Parlamento deve fare necessariamente i conti, traguardando la contingenza e cogliendovi elementi di un possibile futuro, anche politico-istituzionale, che assicuri alle Camere una rinnovata centralità, all’insegna di un più virtuoso equilibrio di poteri con il Governo medesimo.

In questa prospettiva, sulla base dell’esperienza sinora condotta, che negli ultimi venti anni ha visto realizzare le riforme più significative proprio attraverso di essa, la delega legislativa sembra assumere un significativo interesse. Come strumento di legislazione che, sotto la superficie, presenta caratteri di flessibilità e (sul piano sostanziale) di ortodossia costituzionale tali da prestarsi ad un utilizzo multiforme, che conserva al Parlamento un primato altrimenti destinato a subire progressive (anche qui, sostanziali) frustrazioni. Con il rischio che emerga una sottile, subdola questione democratica.

Nella consapevolezza che “c’è delega e delega”, attraverso il parere costruito in un certo modo dalle Commissioni ordinarie, la previsione dell’eventuale doppio parere quando necessario ed opportuno, quella di

una Relazione obbligatoria al Parlamento da parte del Governo quando esso non ritenga di adeguarsi al suo parere, il monitoraggio puntuale dell'esito "a valle" dei pareri parlamentari, la trasparenza dell'iter, la "messa al bando" di procedimenti che fanno nascere deleghe, anche pesanti in quanto a contenuto, in modo "occasionale ed opaco", come a volte capita negli incunaboli di leggi omnibus, la riscrittura in corso d'opera dei decreti legislativi da parte di Commissioni bicamerali istituite ad hoc in occasione di deleghe su grandi riforme, attraverso tutto questo ed altro la delega legislativa potrebbe rivelarsi come uno strumento di legislazione da (ri)scoprire in molte sue potenzialità.

Che del resto il Parlamento debba svolgere una riflessione adeguata sull'efficacia e la "modernità" dei suoi strumenti di legislazione è una realtà incontrovertibile, di un'evidenza quasi palmare solo che non si voglia chiudere gli occhi su quanto sta avvenendo, in termini di cambiamento, nella realtà economico-sociale che ci circonda.

Una vera attività di indirizzo, programmazione e controllo da parte del Parlamento, nel rispetto delle autonomie istituzionali subnazionali e nella consapevolezza dei nuovi rapporti che si vanno definendo a livello comunitario e sovranazionale, richiede, del resto, che ci si attrezzi su diversi fronti, compreso quello degli strumenti della legislazione.

In questa prospettiva, la legge di delega, se ben strutturata ed adeguatamente gestita, potrebbe riservare gradite sorprese.

Questa conclusione, credo emerga bene dallo studio che qui viene presentato, per il quale ci tengo a ringraziare, per il prezioso lavoro svolto, i miei collaboratori Benedetto Cimino, Simona Morettini e Claudio Tancredi Palma.

On. Lino Duilio

Nota metodologica

I dati e le analisi di seguito riportate si basano sulla mappatura delle disposizioni deleganti, delle procedure di attuazione e dei decreti legislativi non comunitari, emanati durante la XV legislatura (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008) e nei primi tre anni della XVI legislatura (29 aprile 2008 – 28 aprile 2011). Differenti periodi di rilevazione sono specificati di volta in volta in nota alle elaborazioni statistiche.

Le leggi e i decreti comunitari sono rimasti estranei all'oggetto diretto dell'indagine, perché già diffusamente trattati nel Rapporto su Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari, presentato durante il III turno di presidenza del Comitato; ai dati (eventualmente aggiornati) e alle analisi di tale Rapporto, tuttavia, si è fatto riferimento ogni qual volta ritenuto utile od opportuno, a fini di confronto.

I dati censiti sono riportati nelle due matrici allegate alla presente relazione. Per ogni disposizione delegante sono indicati: riferimenti normativi, tipologia, termine, previsione di pareri o intese, autorizzazione ai correttivi, oneri finanziari, attuazione. Per ogni decreto legislativo sono indicati: legge delegante, numero di articoli e caratteri a stampa, natura (se di riforma, riordino, organizzazione; se correttivi o principali), il ministro proponente, i ministri coinvolti in atti di concerto, i pareri resi dalle Camere, i pareri o le intese resi dalle Conferenze o da altri organi.

I dati relativi al seguito dei pareri istituzionali (Camere, Conferenze, Consiglio di Stato, Garante per la privacy), riferiti alla tipologia di rilievi sollevati e al loro accoglimento da parte del Governo, presentano un limitato margine di opinabilità.

Laddove tabelle o grafici riportino dati sui caratteri a stampa, le battute si intendono calcolate a spazi inclusi e si riferiscono all'intero e solo articolato; non sono considerati, invece, né le epigrafi dei provvedimenti, né gli eventuali allegati, sia per le evidenti difficoltà di conteggio (grafici,

tabelle, ecc.), sia perché le disposizioni in essi contenuti (riferimento a parametri scientifici, norme tecniche, elenchi, ecc.) non sono solitamente confrontabili con quelle dell'articolato.

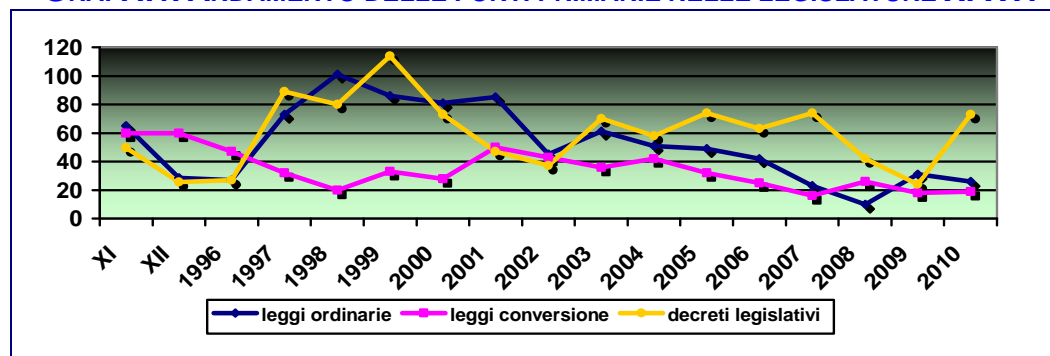
Il taglio prevalentemente empirico dell'indagine non ha impedito, ove ritenuto utile ed opportuno per la migliore descrizione dei fenomeni analizzati, l'inserimento nel testo di riferimenti alla pertinente giurisprudenza costituzionale o amministrativa, in appositi riquadri a sfondo giallo; o approfondimenti sulla casistica legislativa, in riquadri a sfondo verde.

I. Gli andamenti generali

Fino alla X legislatura repubblicana, la decretazione delegata è strumento di limitato utilizzo. Altre fonti dimostrano maggiore dinamismo: negli anni Settanta e Ottanta, si contano, in media, tra le 17 e le 22 leggi ordinarie al mese, con un ricorso diffusissimo alla sede legislativa ed un tasso di successo delle iniziative governative superiore ai due terzi.

A partire dall'XI legislatura, con la transizione al sistema maggioritario, le statistiche evidenziano una netta cesura: il numero di leggi ordinarie (non di conversione) approvate per anno si contrae vistosamente¹ e la sede legislativa sopravvive solo per un ridotto novero di leggi per lo più di iniziativa parlamentare². A partire dalla metà degli anni Novanta, invece, diviene sempre più marcata l'incidenza della decretazione legislativa.

GRAF. I.1. ANDAMENTO DELLE FONTI PRIMARIE NELLE LEGISLATURE XI-XVI



N.B.: le leggi ordinarie sono considerate al netto delle leggi di ratifica e delle leggi di conversione di decreti-legge. Per l'XI e la XII legislatura il dato indica la media annuale.

Da un punto di vista tipologico, la complessiva diminuzione delle leggi nella prassi della c.d. Seconda Repubblica dipende largamente dall'abbandono della micro-legislazione settoriale di spesa (le c.d. "leggi-

¹ Nell'XI leg., di 23,5 mesi, si contano 314 leggi approvate, per una media di 13,25 provvedimenti al mese; nella XII leg., di 24,5 mesi, le leggi sono 295, con una media mensile di 11,94; nella XIII leg., di 60,5 mesi, le leggi sono 906, con una media mensile di 14,93; nella XIV leg., di 59 mesi, le leggi sono 686, con una media mensile di 11,64; nella XV leg., di 24 mesi, le leggi sono 112, con una media mensile di 5.

² Alla Camera, nella XIII leg., su 697 leggi di iniziativa governativa 143 sono approvate in sede legislativa (il 20,51%) e 10 in redigente (1,45%); nella XIV, su 539 disegni, solo 44 in legislativa (8,16%) e 1 in redigente; nella XV, su 100 disegni, appena 3 in legislativa. Nelle stesse tre legislature, le percentuali di approvazione in sede legislativa delle leggi di iniziativa parlamentare si attestano, invece, tra il 70% e il 77%; in termini assoluti, tuttavia, i p.d.l. sono sempre meno numerosi (170 nella XIII, 137 nella XIV, 12 nella XV).

provvedimento”), che confluisce, in parte, nelle leggi finanziarie o nelle leggi di conversione di decreti-legge di manovra economica; e dall’esaurimento delle leggi in materia di pubblico impiego, sostituite dai contratti collettivi.

Per converso, aumenta la normazione di matrice ordinamentale, che adotta come sua fonte d’elezione la legislazione delegata. Nella prassi, i decreti legislativi assolvono a cinque funzioni essenziali: il recepimento delle direttive comunitarie, il riassetto e la codificazione normativa, l’organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici, la definizione dei rapporti istituzionali tra livelli di governo, l’attuazione di grandi progetti di riforma organica di settori dell’ordinamento.

1) La casistica recente nell’uso della decretazione delegata

La XIII legislatura segnala il massimo ricorso allo strumento. Sui dati incidono, per un verso, i 145 decreti autorizzati dalle leggi comunitarie annuali e, per altro verso, l’attuazione di tre complessi processi di riforma interna: gli interventi di razionalizzazione del sistema tributario, degli adempimenti e delle relative sanzioni, previsti dal collegato di sessione alla l.finanziaria per il 1997, l.n. 662 del 1996 (oltre quaranta decreti attuativi); il riordino e la modernizzazione della contabilità pubblica, del bilancio dello Stato e l’istituzione del Ministero dell’economia, stabiliti dalla l.n. 94 del 1997 (tre decreti attuativi); la riforma c.d. *Bassanini*, per il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali, il completamento della privatizzazione del pubblico impiego, la riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato e per la semplificazione amministrativa (66 decreti attuativi). Tutti e tre questi provvedimenti si caratterizzano per l’istituzione di altrettante Commissioni bicamerali *ad hoc*, col compito di esaminare gli schemi dei decreti e, per la delega *Bassanini*, di “*verifica[re] periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste ... e riferi[rne] ogni sei mesi alle Camere*”.

Nella XIV legislatura, si mantiene pressoché costante il dato relativo ai decreti comunitari, con 158 atti nel quinquennio. I processi di delega interna, poi, ruotano intorno a quattro assi portanti: a) l’attuazione del titolo V della Costituzione, con le autorizzazioni contenute nella l.n. 131 del 2003, *La Loggia*, alla ricognizione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente (3 decreti) e alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali (inattuata); b) la semplificazione normativa, tramite l’azione di riassetto e codificazione e l’avvio del

progetto di riduzione dello *stock* normativo tramite la tecnica c.d. *tagli-leggi*, previsti nelle due leggi annuali, n. 229 del 2003 e n. 246 del 2005 (12 decreti emanati nella legislatura); c) la riorganizzazione dell'amministrazione centrale del Governo, disposta dalla l.n. 137 del 2002 (29 decreti attuativi nella legislatura), tramite una riapertura della delega c.d. *Bassanini* e una parziale revisione degli esiti cui quest'ultima aveva condotto; d) le riforme collegate alla manovra finanziaria per il 2002, tra l'altro in materia di infrastrutture (l.n. 166 del 2002: 3 decreti attuativi), mercato del lavoro (l.n. 30 del 2003, c.d. *Legge Biagi*: 7 decreti), previdenza (l.n. 243 del 2004: 2 decreti), concorrenza (l.n. 273 del 2002, sulla cui scorta è stato emanato il *codice della proprietà industriale*), fisco e tributi (l.n. 80 del 2003, largamente inattuata). Al di fuori di questi ambiti, infine, meritano menzione le deleghe contenute nella l.n. 443 del 2001, c.d. *legge obiettivo*, in materia di grandi opere (5 decreti); e nella l.n. 366 del 2001, per la riforma del diritto societario (5 decreti).

Nella XV legislatura, il dato sulla legislazione delegata si mantiene elevato essenzialmente grazie ai decreti di recepimento (74 atti). Viceversa, sono solo due le deleghe "interne" di rilievo: la l.n. 123 del 2007, per la codificazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, e la l.n. 247 del 2007, c.d. *protocollo Welfare*, inattuata. Quest'esito dipende largamente dallo scioglimento anticipato delle Camere, che ha impedito, tra l'altro, l'approvazione dei d.d.l. di delega per l'attuazione del titolo V della Costituzione, in materia di funzioni fondamentali (A.S. 1464), federalismo fiscale (A.C. 3100), servizi pubblici locali (A.S. 772).

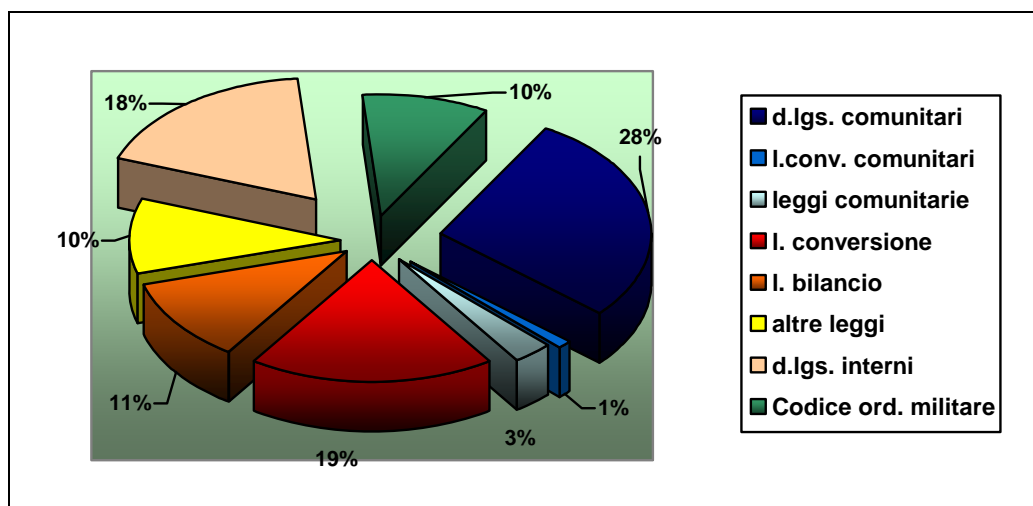
Nella XVI legislatura, l'autorizzazione alla decretazione legislativa torna capillare. Le prime comunitarie (l.n. 88 del 2009 e n. 96 del 2010) prevedono il recepimento di 111 direttive e 8 decisioni quadro; a queste si aggiungono altre 15 deleghe *ad hoc*. Sul piano interno, poi, nei primi due anni, il Governo ottiene l'apertura di quattro grandi deleghe di riforma: la l.n. 42 del 2009, per il *federalismo fiscale*, che prevede una complessa fase attuativa e l'istituzione di una commissione bicamerale *ad hoc*, col compito di emanare pareri semivincolanti (quattordici disposizioni deleganti, oltre alle autorizzazioni all'istituzione delle città metropolitane); la l.n. 196 del 2009, in materia di contabilità pubblica (sei disposizioni deleganti); la l.n. 15 del 2009, in materia di pubblico impiego (cinque disposizioni, attuate con i due d.lgs. n. 150 e 198 del 2009); la riforma dell'università (quattro disposizioni). Trentadue deleghe settoriali, poi, sono contenute nelle tre leggi collegate alla finanziaria per il 2009, frutto

dello stralcio dell'originale A.C. 1441 (l.n. 69 e 99 del 2009; n. 183 del 2010), in materia di energia, lavoro pubblico e privato, sostegno alle imprese, semplificazione amministrativa e normativa, organizzazione pubblica. Nella XVI legislatura, infine, si segnalano i primi provvedimenti attuativi della delega c.d. *taglia-leggi*: i decreti di abrogazione espressa e di ricognizione delle norme antecedenti al 1970 di cui si è ritenuta indispensabile la permanenza in vigore, e i codici di compilazione delle norme omogenee per materia, relative all'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), al turismo (n. 79 del 2011) e all'ordinamento e alle funzioni degli uffici consolari (n. 71 del 2011).

2) Gli andamenti quantitativi nelle legislature XV e XVI

Per l'ultimo quinquennio, è possibile offrire dati di maggiore dettaglio sulla quantità della regolazione distribuita tra le varie fonti, adottando il parametro dei caratteri a stampa pubblicati in gazzetta ufficiale. Nel grafico che segue, suddivisi per tipologia, con colori freddi, si indicano i provvedimenti di attuazione di obblighi comunitari e, in colori caldi, gli atti di legislazione "interna"; i dati sono al netto delle leggi di ratifica, non censite.

GRAF. I.2.
FONTI PRIMARIE PER TIPOLOGIA. DATI PERCENTUALI AGGREGATI PER CARATTERI
A STAMPA – ANNI 2006-2010*



* Il dato relativo alle "l. comunitarie" comprende, nel grafico e nella successiva tabella, oltre alle leggi comunitarie annuali, anche altre leggi ordinarie di attuazione di obblighi comunitari. Tra le "altre leggi" sono comprese le leggi di delega; non sono state considerate, invece, le leggi di ratifica (peraltro solitamente brevissime), poiché, salvo casi specifici, non innovano l'ordinamento interno. Il dato relativo al codice dell'ordinamento militare è stato enucleato dal totale per evitare di offrire una rappresentazione falsata del peso reciproco di decreti interni e comunitari.

Utili elementi di analisi per la comprensione delle recenti dinamiche, possono essere tratti presentando i dati con disaggregazione su base annuale, distinti per tipologia.

TAV. I. 1. FONTI PRIMARIE DI ATTUAZIONE DI OBBLIGHI COMUNITARI E ALTRE FONTI PRIMARIE. DATI IN MIGLIAIA CARATTERI A STAMPA. ANNI 2006-2010

ANNI	2006 XIV	2006 XV	2007 XV	2008 XV	2008 XVI	2009 XVI	2010 XVI	TOTALE
FONTI DI ATTUAZIONE DI OBBLIGHI COMUNITARI								
a) d.lgs. comunitari	1.377	250	1.562	160	474	175	2.460	6.457
b) l. conv. obb. com.	18	3	57	-	64	100	3	246
c) l. comunitarie	140	-	65	88	-	218	164	675
Totale comunitari	1.788		1.684	786		493	2.627	7.377
FONTI INTERNE								
a) d.lgs. interni	1.796	137	144	826	25	276	1.002	4.180
- <i>Codici taglia-leggi</i>							2.229	2.229
b) l. conversione	374	409	436	220	861	1.020	1.031	4.351
c) l. bilancio	1.054		860	129		293	228	2.565
d) altre leggi	194	60	413	16	4	958	625	2.270
Totale atti interni	4.023		1.854	2.081		2.547	5.115	15.620
Totale generale	5.811		3.548	2.867		3.040	7.742	22.997

Nel quinquennio, oltre la metà della legislazione è contenuta in decreti delegati (il 56% considerando il *codice dell'ordinamento militare*; il 52% altrimenti), cui devono aggiungersi le leggi comunitarie e una consistente quota delle "altre leggi ordinarie" costituite in tutto o in larga parte da disposizioni deleganti.

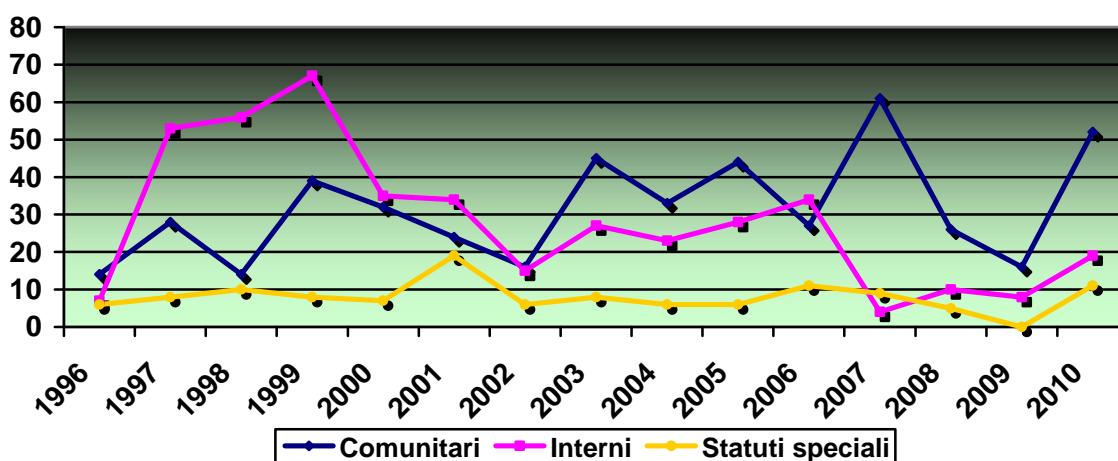
Sfuggono al circuito della delega legislativa soltanto due tipologie di norme, che per ragioni procedurali eccedono i limiti intrinseci dello strumento: da un lato, le disposizioni di spesa, poiché la copertura finanziaria dei provvedimenti, per Costituzione, deve essere prevista (salvo casi particolari) da leggi ordinarie (vedi § VII); dall'altro lato, le disposizioni urgenti, dati i tempi tecnici di autorizzazione e attuazione delle deleghe, difficilmente inferiori, nel complesso, ai diciotto mesi.

Tra i decreti legislativi, dinamiche differenti contraddistinguono le deleghe interne da quelle comunitarie. L'andamento delle prime è evidentemente condizionato dallo stato di avanzamento della legislatura: la delega "*interna*", nelle legislature del maggioritario, presuppone un perdurante rapporto fiduciario tra Camere e Governo durante tutti l'*iter* di attuazione; conseguentemente, è raro che i termini di delega superino quelli naturali della legislatura. Per l'effetto, come si evidenzierà anche nel

§ III.5, i decreti “*trascinati*” (salvo i casi di riapertura) sono numericamente ridotti; i decreti delegati, piuttosto, divengono numerosi nella parte centrale e finale delle legislature (si vedano i dati, davvero significativi, relativi agli ultimi quattro mesi della XIV e della XV leg.).

Grande continuità al *turn over* delle maggioranze di governo, viceversa, si dimostra nelle procedure di attuazione degli obblighi comunitari. In quest’ambito, la “sopravvivenza” della delega allo scioglimento delle legislature è la regola; sulla quantità della regolazione incidono piuttosto alcuni fattori contingenti e specialmente la tempestività nell’approvazione della legge comunitaria annuale e il numero e l’importanza delle direttive da recepire elencate negli allegati³.

GRAF. I.3. DECRETI LEGISLATIVI PER TIPOLOGIA. ANNI 1996-2010



³ In particolare, il dato relativo al 2006 è stato fortemente condizionato dall’approvazione del codice dei contratti pubblici e dal codice comunitario dei medicinali veterinari, che hanno pesato per circa il 20% dell’intera legislazione di recepimento nel quinquennio. Il 2007 segna l’apice dei decreti legislativi di recepimento, con ben 61 atti emanati, ma solo 10 provvedimenti sono stati emanati in forza della legge comunitaria approvata nella legislatura: i restanti attuano deleghe aperte dalle comunitarie 2004 e 2005, approvate nella XIV legislatura (rispettivamente nell’aprile 2005 e nel gennaio 2006). All’opposto, il bassissimo dato relativo al 2009 si lega ai ritardi nell’approvazione della legge comunitaria 2008 (che pure elenca in allegato ben 50 direttive), avvenuta solo nel luglio 2009, incidendo così in modo marginale sulle deleghe attuate nell’anno (appena 4 decreti), mentre la legge comunitaria 2007 (base giuridica di metà degli atti di recepimento emanati nel 2009) elencava in allegato solo 16 direttive.

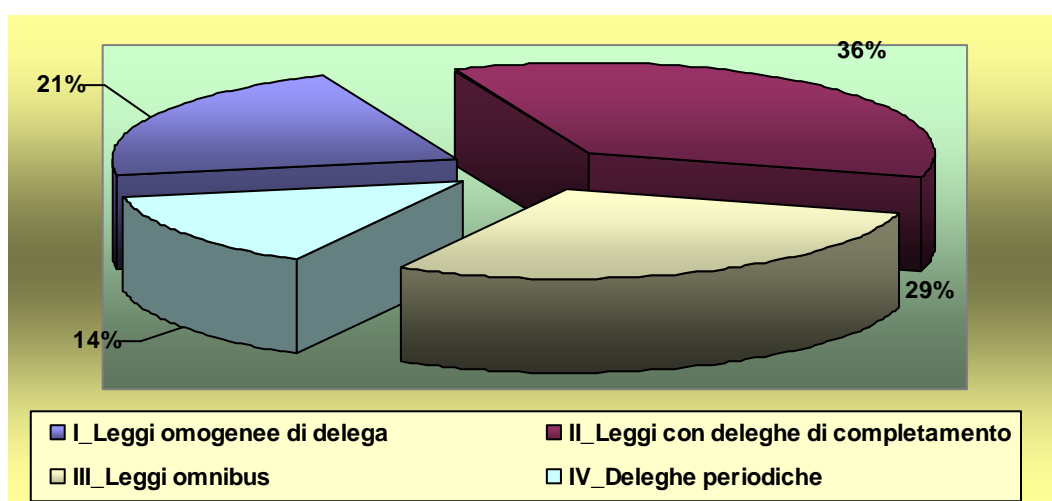
II. Le tipologie di leggi delega

Nella prassi si segnalano quattro tipologie di leggi contenenti disposizioni di delega:

1. leggi omogenee di delega: leggi di riforma di settore a contenuto omogeneo, costituite interamente o prevalentemente da una singola disposizione delegante o da più disposizioni tra loro strettamente collegate e coerenti;
2. leggi con deleghe di completamento: leggi di riforma di settore a contenuto omogeneo, che presentano, oltre a disposizioni ordinarie, anche disposizioni di delega, tra loro coerenti, con funzione di integrazione o completamento della disciplina introdotta o di autorizzazione alla sua futura revisione;
3. leggi eterogenee od *omnibus*, che contengono varie disposizioni di delega (o riaperture di deleghe) tra loro non collegate, disseminate nell'articolato;
4. leggi 'periodiche' di delega: la legge comunitaria, la legge annuale di semplificazione, la legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Il grafico che segue indica la distribuzione percentuale di questi modelli:

GRAF. II.1.
TIPOLOGIE DI LEGGI CONTENENTI DISPOSIZIONI DI DELEGA.
DATI PERCENTUALI ANNI 2006-2010



1) Le leggi omogenee di delega

Si tratta certamente del modello idealtipico della delegazione legislativa, che assicura il massimo coinvolgimento delle Camere e consente il miglior controllo sull'esercizio del potere delegato.

È tramite questa tipologia di leggi che sono state incardinate alcune grandi riforme di legislatura, corrispondenti ad altrettanti punti del programma di governo della coalizione di maggioranza. Nella XVI legislatura, in particolare, si segnalano la l.n. 42 del 2009, in materia di *federalismo fiscale* e la l.n. 15 del 2009, in tema di *produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*. Si tratta di testi normativi complessi, che non predeterminano individualmente il numero e l'oggetto dei decreti da emanare; essi si articolano, piuttosto, su due gruppi di disposizioni deleganti: ad un primo livello, vengono individuati "obiettivi" o "criteri generali" che investono l'intera azione riformatrice; ad un secondo livello, principi e criteri specifici, concernenti i singoli settori di intervento.

La l.n. 15 del 2009 individua, all'art. 2, l'oggetto della delega, le procedure da seguire per l'attuazione ed otto obiettivi generali da raggiungere (inter alia, la convergenza delle relazioni sindacali e della contrattazione tra lavoro pubblico e privato, la territorialità delle procedure concorsuali, il rafforzamento del sistema disciplinare, la trasparenza e l'efficienza delle strutture). I successivi artt. 3-7, fissano i criteri e i principi specifici, in merito alle cinque deleghe per la contrattazione collettiva pubblica (12 criteri); la valutazione dei dipendenti e delle strutture (22 criteri); il merito e la premialità (7 criteri); la dirigenza (17 criteri), le sanzioni disciplinari (14 criteri).

Ancora più complessa la struttura della l.n. 42 del 2009. L'art. 2, co. 1, della legge fissa, innanzitutto, l'oggetto della delega (l'attuazione dell'art. 119 cost.) e la finalità da perseguire: "assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni". Segue, quindi, al co. 2, la definizione di 34 tra criteri e principi generali, valevoli per tutti i decreti delegati da adottare. Criteri specifici per i vari ambiti di intervento sono poi contenuti in altri 20 articoli della legge. Manca una precisa predefinitone del numero di decreti legislativi da adottare, ma le varie disposizioni deleganti sono distribuite in otto capi (II: rapporti finanziari Stato-regioni; III: finanza degli enti locali; IV: finanziamento delle città metropolitane; V: interventi speciali; VI: coordinamento dei diversi livelli di governo; VII: patrimonio di regioni ed enti locali; VIII: norme transitorie; IX: obiettivi di perequazione per le regioni a statuto speciale).

Accanto a queste figure, si danno anche deleghe di portata più ridotta: ne sono esempio, la l.n. 106 del 2007, in materia di *diritti televisivi per la trasmissione di eventi sportivi* (22 criteri); o la l.n. 165 del 2007, per il *riordino degli enti di ricerca* (12 criteri oltre al rinvio *per relationem* ai criteri dell'art. 11, l.n. 59 del 1997); o la l.n. 201 del 2009, sulla *limitazione della responsabilità per crediti marittimi* (11 criteri).

2) Le leggi omogenee con deleghe di completamento

Come evidenzia il grafico II.1, è il modello numericamente più ricorrente.

Il rapporto tra le disposizioni immediatamente precettive e le disposizioni di delega può essere molto vario.

In alcuni casi, la legge regola interamente una materia o una funzione, ma sfrutta la delega per i profili organizzativi, istituzionali o di disciplina del personale. Si possono annoverare in questa sotto categoria, ad es., la l.n. 43 del 2006, in materia di *professioni sanitarie*, che delegava al Governo l'*istituzione dei relativi ordini professionali*; o la l.n. 85 del 2009, di ratifica del trattato di Prum, con delega per l'*istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria*; o ancora la l.n. 94 del 2009, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, che, nel disciplinare l'amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità, prevedeva una delega per la successiva istituzione dell'*Albo degli amministratori giudiziari*.

Una seconda eventualità è quella che la legge innovi una determinata materia e deleghi al Governo l'opera di razionalizzazione e di coordinamento delle nuove disposizioni appena introdotte con la normativa vigente. È il caso, tra l'altro, dell'art. 1, co. 2, l.n. 223 del 2006, che converte il d.l. n. 181 di *riordino delle attribuzioni dei ministeri e della Presidenza del Consiglio*; dell'art. 7, co. 1, l.n. 111 del 2007, di *modifica alle norme sull'ordinamento giudiziario*; dell'art. 50, co. 1, l.n. 196 del 2009, *Legge di contabilità e finanza pubblica*, che delega il Governo all'emanazione di un testo unico delle norme in materia di contabilità di Stato e tesoreria; dell'art. 1, co. 1, l.n. 136 del 2010, in materia di *codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*.

Sussistono, invece, altri casi, nei quali il legislatore delegato assume compiti molto più impegnativi.

Talvolta il Parlamento si limita ad anticipare con disposizioni immediatamente precettive solo le questioni più sensibili o urgenti da un punto di vista politico o istituzionale, o semplicemente più agevoli da disciplinare con correttivi mirati alla legislazione vigente; mentre si delega al Governo un'azione contestuale di riforma e di riassetto di ampia portata. È il caso della l.n. 123 del 2007, in tema di *tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, sulla scorta della quale il Governo ha emanato l'importante d.lgs. n. 81 del 2008; o della l.n. 247 del 2007, di attuazione del c.d. *Protocollo sul Welfare* del 23 luglio.

In altre occasioni, da ultimo, il descritto rapporto si inverte: il cuore della disciplina di riforma è già definito con norme di legge ordinaria, ma il Governo è chiamato a completare o integrare la riforma con successivi decreti per alcuni ambiti di maggiore complessità tecnica. Questa tecnica è stata adottata tra l'altro, nella già citata l.n. 196 del 2009; o nella l.n. 183 del 2010, c.d. *collegato lavoro* o, ancora, nella l.n. 240 del 2010, in materia di *organizzazione delle università*.

La l.n. 196 del 2009 interviene con norme immediatamente precettive, riscrivendo interamente le procedure e il ciclo di bilancio e gli strumenti di programmazione e di decisione di spesa pubblica, superando ed abrogando la legge n. 468 del 1978. Benché l'architettura della riforma sia contenuta in disposizioni ordinarie, la legge sfrutta ampiamente le tecniche di delegazione legislativa, con varie finalità: di sviluppo e completamento della riforma (artt. 40 e 42: revisione della struttura del bilancio e passaggio al bilancio di sola cassa); per la semplificazione e il coordinamento di materie collaterali alle nuove norme (art. 50: adozione di un t.u. di contabilità pubblica e tesoreria); per regolare alcune questioni puntuali, di particolare natura tecnica (art. 2: armonizzazione dei sistemi contabili; 30: spese in conto capitale; 49: spending review).

3) Le leggi omnibus con deleghe

Si tratta di una tecnica legislativa che solleva forti criticità, perché rende difficile un compiuto esame parlamentare della disposizione delegante. La collocazione delle disposizioni è dispersa nell'articolo; talvolta si ritrova addirittura in singoli commi di un articolo contenente altre disposizioni immediatamente precettive.

Le leggi in questione sono quasi sempre collegate alla manovra finanziaria (l.n. 69 del 2009 con 12 disposizioni di delega e l.n. 99 del 2009, con 11 disposizioni), ovvero sono leggi di conversione di decreti-

legge (tra i casi più significativi, si segnalano la l.n. 228 del 2006, contenente 19 riaperture di deleghe conferite nella XIV legislatura; e il differimento del termine per il riassetto dell'autotrasporto, inserito, in sede di conversione, direttamente nell'articolato del decreto-legge n. 248 del 2007, di proroga di termini)⁴.

Come noto, l'art. 15, co. 2, l.n. 400 del 1988 stabilisce che « il Governo non può, mediante decreto-legge ... conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione ». Non è infrequente, tuttavia, che disposizioni di delega e specialmente differimenti e riaperture, siano contenute direttamente nella legge di conversione. Il Comitato per la Legislazione ha più volte contestato questa prassi, « interpretandosi il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo o nel disegno di legge di conversione possano confluire disposizioni che incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite ».

La Corte costituzionale, tuttavia, ha sempre ritenuto legittima questa prassi: « relativamente alla legge di conversione, non ha pregio l'assunto secondo cui tale dettato normativo, adottato dalle Camere, sarebbe inidoneo a recar modifiche ad una legge di delega, trattandosi di una stessa funzione posta in essere dagli Organi legislativi » (**Corte cost., ord. n. 393/1987**); anche in seguito si è precisato che nulla vieta che una legge abbia « un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto-legge "con le modificazioni riportate in allegato alla legge", adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma della Costituzione; l'altro di legge di delega, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione ... essendovi solo una mera contestualità nelle disposizioni legislative » (**C. cost., ord. n. 63/1998**).

Le deleghe contenute in leggi *omnibus*, sono in larga misura riaperture o deleghe di riassetto normativo o di riorganizzazione amministrativa; più di rado di riforma, e in tal caso solitamente di portata micro-settoriale e corredate da pochi criteri direttivi⁵.

Non si tratta, tuttavia, sempre e solo di mere deleghe "tecniche". Nei collegati alla legge finanziaria per il 2009 si ritrovano deleghe politicamente strategiche, come la delega per la *disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di*

⁴ Nella XV legislatura, si vedano anche i casi delle l.n. 223 del 2006 di conversione del d.l. n. 181 del 2006 (c.d. di spaccettamento dei ministeri) e n. 17 del 2007 di conversione del d.l. n. 300 del 2006, di proroga termini), ognuna recante una riapertura; nella XVI legislatura, si vedano la l.n. 133 del 2008, di conversione del d.l. n. 112 (c.d. manovra d'estate), contenente due riaperture di deleghe comunitarie; e le leggi n. 163 del 2010 e n. 129 del 2010, contenenti entrambe una riapertura.

⁵ Vedi, ad esempio: l.n. 69 del 2009, art. 11: *nuovi servizi erogati dalle farmacie*, 6 criteri; art. 65: *atto pubblico informativo redatto da notaio*, 2 criteri; l.n. 99 del 2009, art. 30, co. 6: *costo del gas per l'industria manifatturiera*, 2 criteri.

impianti di produzione di energia elettrica nucleare, poi attuata col d.lgs. n. 31 del 2010; o di largo rilievo sociale come la delega per mediazione e la conciliazione delle controversie civili, attuata con il d.lgs. n. 28 del 2010.

4) Le leggi periodiche di delega

L'ordinamento regola talune leggi *periodiche* di delega per le quali il Governo ha l'obbligo di presentare i relativi disegni con cadenza annuale: la legge comunitaria, la legge di semplificazione e, di recente, la legge per il mercato e la concorrenza.

Negli anni dal 2006 al 2010 sono state approvate cinque leggi comunitarie (nn. 29 del 2006, 13 del 2007, 34 del 2008, 88 del 2009; 96 del 2010) che hanno autorizzato il recepimento per via legislativa di 12 decisioni quadro e di 185 direttive; di queste ultime, 29 sono state corredate da criteri specifici di delega, mentre, per le restanti, le Camere si sono limitate a fissare criteri generali (redazionali, di copertura finanziaria, organizzativi, procedurali e in materia di sanzioni), valevoli indistintamente per tutti gli atti da trasporre. Si contano, poi, 94 correttivi diretti (le c.d. "*disposizioni particolari di attuazione*") e 26 ulteriori disposizioni di delega di vario oggetto, principalmente in funzione di riordino⁶. Quanto al contenuto della legge comunitaria e ai suoi rapporti con i decreti legislativi attuativi, si rinvia senz'altro a quanto riferito nella *Relazione su Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*, presentata nella seduta del Comitato per la legislazione del 23 novembre 2010.

La legge di semplificazione è stata introdotta dall'art. 20 della l.n. 59 del 1997 (c.d. *Bassanini*) che ha incaricato il Governo della presentazione di un disegno annuale per la delegificazione dei procedimenti amministrativi e per la delega alla compilazione di testi unici di norme legislative e regolamentari. Nella XIII leg., sono seguite le due leggi annuali per il 1998 e per il 1999, n. 50 del 1999 (sulla cui scorta sono stati

⁶ Ordinariamente, questi contenuti ulteriori rispetto all'autorizzazione *per relationem* al recepimento delle direttive in allegati, sono racchiusi nel Capo II delle leggi comunitarie, rubricato "*Disposizioni particolari di adempimento e criteri specifici di delega legislativa*": le prime sono norme immediatamente precettive (non di delega) e sono solitamente correttivi puntuali alla legislazione esistente o interventi di manutenzione normativa; i secondi possono sia riguardare direttive in allegato, sia avere altri oggetti, comunque di attinenza comunitaria.

adottati 6 testi unici⁷) e n. 344 del 2000, che ha consentito la redazione del t.u. sul pubblico impiego (n. 165 del 2001). Nella XIV leg., la legge per il 2001, n. 229 del 2003, in luogo di testi unici compilativi o di riordino, ha previsto l'emanazione di codici di riassetto normativo, che offrono maggiori margini al Governo per la manipolazione dei testi originari⁸. La legge per il 2003, l.n. 246 del 2005, oltre ad alcune autorizzazioni *ad hoc* di riassetto⁹, ha introdotto una procedura generale di abrogazione della legislazione desueta e codificazione delle norme vigenti (c.d. *taglia-leggi*), sulla cui scorta risultano emanati, ad oggi, i d.lgs. n. 66 del 2010, *codice dell'ordinamento militare*; n. 71 del 2011, *ordinamento e alle funzioni degli uffici consolari*; e n. 79 del 2001, *codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*.

Nella XV legislatura, non sono state approvate deleghe "periodiche" di semplificazione; nella XVI, si segnala invece l'A.C. 3209 – S. 2243 recante semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione: il provvedimento è stato rapidamente licenziato dalla Camera, ma l'*iter* si è dimostrato più lento al Senato. A causa di questo ritardo, il Governo, nel 2010 e nel 2011, ha preferito adottare con decreti d'urgenza alcune delle disposizioni di rilievo contenute nell'originale disegno¹⁰; da ultimo, si è proceduto con stralcio dell'intero

⁷ La tecnica di semplificazione normativa stabilita dall'art. 7, co. 2, l. n. 50 del 1999, prevedeva l'emanazione di tre testi "A", "B" e "C", l'ultimo contenente raccolta delle disposizioni regolamentari, il secondo legislative, il primo misto. Solo i testi "B" erano quindi emanati tramite decreti delegati; si tratta dei d.lgs. n. 443 del 2000, *in materia di documentazione amministrativa*; n. 325 del 2001, *in materia di espropriazione per pubblica utilità*; n. 378 del 2001, *in materia edilizia*; n. 42 del 2002, *in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari*; n. 113 del 2002, *in materia di spese di giustizia*; n. 311 del 2002, *in materia di casellario giudiziale*; n. 396 del 2003, *in materia di debito pubblico*.

⁸ Si contano cinque decreti emanati su delega della l. di semplificazione per il 2001: d.lgs. n. 209 del 2005, *codice delle assicurazioni private*; n. 206 del 2005, *codice del consumo*; n. 42 del 2005, *Istituzione del sistema pubblico di connettività*; n. 82 del 2005, *codice dell'amministrazione digitale*; n. 139 del 2006, *funzioni e compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*.

⁹ Si vedano i d.lgs. n. 307 del 2006, *Uffici all'estero del Ministero degli affari esteri*; n. 198 del 2006, *codice delle pari opportunità tra uomo e donna*; e i tre decreti del 2006 sull'ordinamento della professione notarile (n. 166, *concorsi*, n. 182, *responsabilità e n. 249, procedimento disciplinare*).

¹⁰ Tra l'altro, l'art. 5-bis dell'A.C. 3209-bis-A che prevedeva la riforma della conferenza dei servizi, è confluito nell'art. 49 del d.l. n. 78 del 2010; l'art. 5-ter, in materia di VAS,

articolato, fatta eccezione per un'unica disposizione di delega in materia di codificazione del procedimento amministrativo, definitivamente approvata dalla Camera dei deputati nel settembre 2011.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata introdotta dall'art. 47 della l.n. 99 del 2009, « *al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori* ». La legge sfrutta la varietà di fonti della legge comunitaria, potendo contenere: norme di immediata applicazione, autorizzazioni all'emanazione di regolamenti, deleghe legislative, norme di principio di carattere trasversale in materie di competenza legislativa regionale.

Ad oggi non è ancora stato presentato in Parlamento il primo d.d.l., nonostante l'Autorità *antitrust* abbia trasmesso, già nel febbraio 2010, una prima segnalazione al Governo recante *Proposte di riforma concorrenziale*¹¹.

è confluito nell'art. 5, co. 8, d.l. n. 70 del 2011; l'art. 1-*quater*, con differimento del termine di delega per il riassetto del sistema degli incentivi alle imprese, è confluito nella l.n. 129 del 2010.

¹¹ *Autorità garante per la concorrenza e il mercato*, segnalazione AS.659 del 4.II.2010, pubblicato nel *Bollettino* n. 4/2010.

III. Le tipologie di disposizioni deleganti

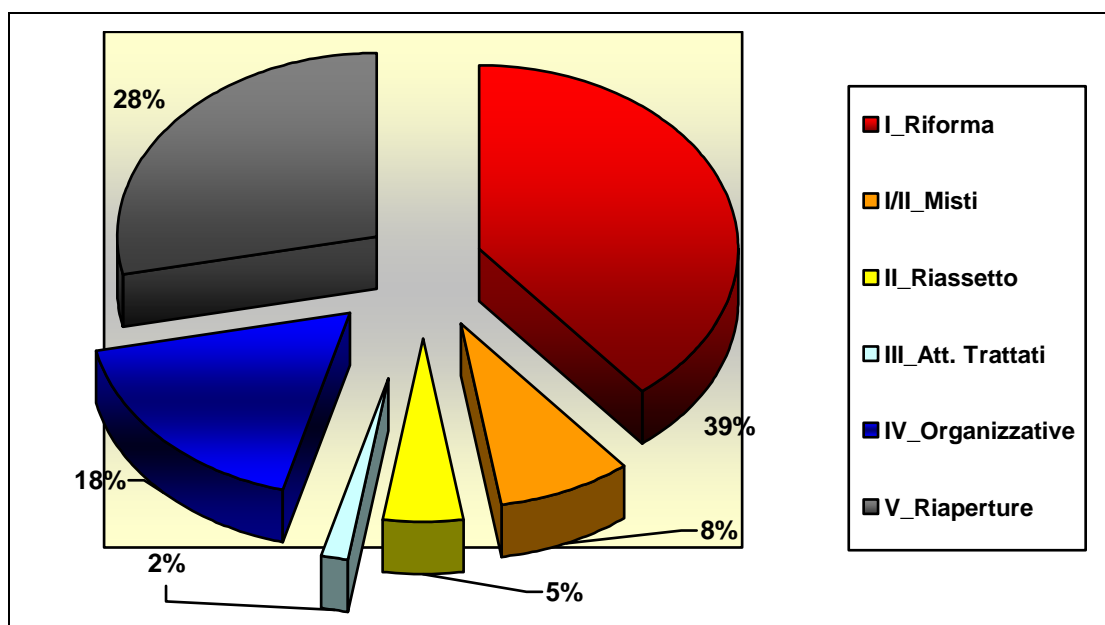
A fini descrittivi, le singole disposizioni deleganti (non comunitarie) possono essere suddivise in cinque categorie:

- I. deleghe di riforma di settore;
- II. deleghe di riordino o riassetto, per codici o testi unici;
- III. deleghe per l'attuazione di accordi e convenzioni internazionali;
- IV. deleghe per la riorganizzazione di enti o uffici pubblici;
- V. disposizioni di riapertura o differimento di termini di delega, con o senza nuovi criteri direttivi.

Il grafico che segue indica la distribuzione percentuale di queste tipologie.

GRAF. III.1.

TIPOLOGIA DELLE DISPOSIZIONI DI DELEGA NON COMUNITARIE. DATI PERCENTUALI XV E XVI LEGISLATURA FINO AL 31.XII.2010



N.B.: nel grafico, sono state indicate separatamente le deleghe di riassetto "pure", con mere finalità di razionalizzazione e semplificazione amministrativa, e le deleghe "miste" di riforma e riassetto, che conferiscono al Governo un significativo potere di manipolazione dei testi.

In termini assoluti, nelle ultime due legislature si contano 120 disposizioni, 86 primarie e 34 tra riaperture e differimenti. Non sono considerate, nella statistica, le autorizzazioni contestuali all'emanazione di decreti correttivi o integrativi, che si ritengono meglio classificabili come modalità procedurali di attuazione delle deleghe primarie e perciò trattate al § IV.

La tavola che segue evidenzia il tasso di attuazione delle disposizioni, sensibilmente influenzato dalla tipologia considerata.

TAV. III.1.

TASSO ATTUAZIONE PER TIPOLOGIA DELLE DELEGHE INTERNE CONFERITE NELLA XV E XVI LEGISLATURA

TIPOLOGIA	ATTUATE	ATTUATE DOPO DIFFERIMENTO	PENDENTI	NON ATTUATE	TOTALE
I – RIFORMA	30 (63,8%)	2 (4,2%)	12 (25,5%)	3 (6,4%)	47
II – RIASSETTO	7 (43,7%)	-	6 (37,5%)	3 (18,7%)	16
III – ATT. TRATTATI	1 (50%)	-	-	1 (50%)	2
IV – ORGANIZZATIVE	5 (23,8%)	1 (4,8%)	11 (52,4%)	4 (19%)	21
V – RIAPERTURE	9 (26,5%)	-	5 (14,7%)	20 (58,8%)	34
TOTALE	52 (43,3%)	3 (2,5%)	34 (28,3%)	31 (25,8%)	120

N.B.: i dati tengono conto anche di attuazioni o differimenti disposti fino al 9.IX.2011, purché relativi a disposizioni approvate al 31.XII.2010. Nella colonna "Pendenti" sono computate anche le deleghe non attuate e attualmente pendenti in virtù di differimento o proroga del termine iniziale.

1) Le deleghe di riforma

Le tecniche di redazione e il concreto contenuto delle disposizioni di delega appaiono quanto mai diversificati; parallelamente, molto differente può essere il grado di condizionamento della discrezionalità del Governo.

La Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare come « i "principi e criteri direttivi" presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa "principi" a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze » (C. cost., n. 224 del 1990).

Da un punto di vista formale, e con riferimento agli elementi essenziali previsti dall'art. 76 Cost., è molto raro che le Camere distinguano chiaramente tra principi e criteri direttivi. Nelle ultime due legislature, si segnala il solo caso della l.n. 106 del 2007, in materia di *diritti di trasmissione degli eventi sportivi*, che presenta, in commi separati, due elenchi chiaramente e genuinamente distinti¹²; in tutte le altre leggi, ed anche quando sono imposti limiti stringenti al legislatore delegato, l'elencazione è sempre endiadica.

Viceversa, è abbastanza frequente che le deleghe presentino – nello *chapeau* e prima dell'elencazione dei criteri – elementi ulteriori, a chiarimento del contenuto o dell'oggetto della delega. Per un verso, può trattarsi dell'imposizione di più o meno pregnanti salvaguardie o limiti esterni alla discrezionalità del legislatore delegato¹³. Per altro verso, l'oggetto della delega può essere integrato con l'indicazione della finalità di massima che deve ispirare l'intervento riformatore¹⁴; o con l'elencazione di un catalogo di obiettivi da raggiungere, spesso vaghi o, comunque, di portata molto ampia¹⁵.

¹² Tra le nove disposizioni di principio previste dall'art. 1, co. 2, si legge, tra l'altro: il "riconoscimento del carattere sociale dell'attività sportiva", la "garanzia del diritto di cronaca"; la "tutela degli utenti dei prodotti audiovisivi", l'"equa ripartizione, tra i soggetti partecipanti alle competizioni sportive, delle risorse economiche e finanziarie".

¹³ V., ad esempio, l.n. 247 del 2007, art. 1, co. 28: "garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, anche con riguardo alle differenze di genere e alle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati"; l.n. 99 del 2009, art. 25: "nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure"; l. n. 69 del 2009, art. 11: "ferme restando le competenze regionali".

¹⁴ V., ad esempio, l.n. 106 del 2007, art. 1, co. 1: "garantire l'equilibrio competitivo dei soggetti partecipanti alle competizioni sportive", "stabilire e garantire la trasparenza e l'efficienza del mercato dei diritti di trasmissione ... degli eventi sportivi"; l.n. 69 del 2009, art. 44: "assicurare la concentrazione delle tutele"; l.n. 99 del 2009, art. 3: "rilanciare l'intervento dello Stato a sostegno delle aree o distretti in situazione di crisi, con particolare riferimento a quelli del mezzogiorno, in funzione della crescita unitaria del sistema produttivo nazionale"; l.n. 99 del 2009, art. 27, co. 28: garantire "in un contesto di sviluppo sostenibile del settore e assicurando la protezione ambientale, un regime concorrenziale per l'utilizzo delle risorse geotermiche"; l.n. 196 del 2009, art. 30, co. 8: "razionalizzazione, trasparenza, efficienza efficacia delle procedure di spesa in conto capitale".

¹⁵ V. l.n. 1 del 2007, art. 2, co. 1: "realizzare appositi percorsi di orientamento finalizzati alla scelta ... di corsi di laurea", "potenziare il raccordo tra scuola ... e le università", "valorizzare la qualità dei risultati scolastici ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea", "incentivare l'eccellenza degli studenti"; l.n. 240 del 2010, art. 5: "valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università", "trasparenza ed omogeneità della contabilità di ateneo", "introduzione di un sistema di valutazione ex post", "rimuovere gli ostacoli

Questo secondo gruppo di indicazioni non sono sempre formule neutre o mere disposizioni programmatiche: esse possono dilatare, anche in modo significativo, i poteri del legislatore delegato. Secondo la posizione della Corte costituzionale, infatti, il Governo potrà adottare tutte le disposizioni che rappresentino “*coerente sviluppo*”, rispetto alla *ratio* della delega così individuata.

La Corte ha spesso ribadito che « *per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto i più o meno ampi margini di scelta, occorre soprattutto individuare la ratio della delega, cioè le ragioni e le finalità che, nel complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, e verificare poi se la norma delegata sia ad esse rispondente. L'uso di espressioni letterali di così vasto ambito e la ratio ispiratrice della delega non possono non giustificare un intervento del legislatore delegato notevolmente discrezionale, come appunto si è realizzato* » (C. cost., 126 del 2000; v. anche n. 490 del 2000).

Tra norma delegata e norma delegante si instaura un *naturale rapporto di riempimento* (C. cost., nn. 111 del 1997, 198 del 1998, 308 del 2002, 426 del 2006), che fa sì che « *il silenzio della legge di delegazione non impedisca al Governo di emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese* » (C. cost. 141 del 1993).

Particolare interesse presenta l'analisi del contenuto e delle tecniche di formulazione delle disposizioni di delega. La casistica che segue, senza pretesa di esaustività, offre sommari elementi per la descrizione delle recenti tendenze.

a) *Casi di identificazione dei criteri direttivi con l'oggetto della delega.* Talvolta, i “criteri” di delega in senso proprio mancano del tutto: la disposizione si limita a definire l'oggetto della delega e indicare le questioni che il decreto legislativo deve trattare, senza alcun indirizzo ulteriore. Esempio, in quest'ambito, la delega contenuta nell'art. 2, co. 13, l.n. 94 del 2009 per l'istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, che prevede, senza ulteriore specificazione, che “*siano definiti*” nel decreto legislativo attuativo, i titoli e i requisiti per l'iscrizione, e persino

di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore”; l.n. 99 del 2009, art. 30, co. 6: “*garantire la competitività dei clienti industriali finali dei settori dell'industria manifatturiera*”.

“l’ambito di attività oggetto della professione”¹⁶; o la delega per la definizione dell’ammontare del contributo di solidarietà di cui al comma 17 dell’art. 2 del “protocollo *welfare*”, a discrezione del Governo purché “*limitato nell’ammontare e nella durata*”.

Questa tecnica si riscontra, poi, frequentemente nelle disposizioni per la riforma di norme processuali: si vedano, tra l’altro, l’art. 44 della [l.n. 69 del 2009](#), in materia di riforma del giudizio amministrativo; il successivo l’art. 56 relativo all’accorpamento dei riti civili; la [l.n. 201 del 2009](#), relativa alla procedura fallimentare per crediti marittimi.

b) Casi di riduzione dei criteri direttivi a semplici obiettivi o finalità di massima. Davvero significativo, da questo punto di vista, è il caso della delega in materia di mercato del gas naturale prevista dall’art. 30, co. 6, della [l.n. 99 del 2009](#). La norma presentava, come criteri direttivi, due semplici finalità di massima: *rendere maggiormente concorrenziale il mercato del gas e trasferire i benefici della maggiore apertura del mercato ai clienti finali industriali*. Su questo esile corredo di criteri, il Governo ha emanato un decreto di quasi quarantamila caratteri a stampa, che interviene ampiamente sugli assetti di mercato e sul ruolo delle autorità di settore.

Talvolta, poi, sono indicati, come criteri, meri obiettivi generali di politica sociale, come nel comma 32 del protocollo *welfare* che delegava il Governo al riordino degli incentivi all’occupazione, incaricandolo di adottare soluzioni che permettano di “*incrementare i livelli di occupazione*” e di “*migliorare il tasso di occupazione stabile delle donne*”.

c) Casi di criteri direttivi autoapplicativi o di particolare dettaglio. Talvolta, viceversa, la disposizione di delega è di estremo dettaglio, lasciando al Governo solo la definizione di aspetti procedurali o di certificazione amministrativa. È il caso, tra l’altro, della delega sul pensionamento anticipato nei lavori usuranti, di cui all’art. 1, co. 3, della [l.](#)

¹⁶ Sul punto, si veda Comitato per la Legislazione, seduta 29 aprile 2009, per l’esame dell’A.C. 2180 Governo, parere ai sensi dell’art. 16-bis, co. 6-bis Reg.: “*all’articolo 32, comma 3 - che conferisce una delega al Governo finalizzata all’istituzione dell’Albo nazionale degli amministratori giudiziari, prevedendo in particolare che l’albo sia istituito con decreto legislativo - si proceda ad esplicitare formalmente i relativi principi e criteri direttivi connessi all’oggetto della delega*”.

n. 247 del 2007, che individua anche i requisiti di età e le singole tipologie di mansioni interessate. Dettagliatissima, del pari, appare l'elencazione di 47 criteri contenuta nell'art. 1, co. 3, della l.n. 136 del 2010, in materia di misure di prevenzione, molti dei quali necessitano solo di mera trasposizione letterale in sede di decreto delegato.

Il numero e la qualità dei criteri e dei principi direttivi è un fattore decisivo per dedurre l'effettiva portata delle deleghe di riforma e la latitudine dei poteri di intervento riconosciuti al Governo.

In via generale, la Corte ha più volte ribadito il principio per cui «*Il precetto costituzionale è da ritenersi soddisfatto allorché sono date al legislatore delegato delle direttive vincolanti, ragionevolmente limitatrici della sua discrezionalità e delle indicazioni che riguardino il contenuto della disciplina delegata ... In particolare, la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato*» (C. cost., n. 158 del 1985), dacché «*il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega*» (C. cost., n. 340 del 2007 e 68 del 1991). È parimenti ricorrente, tuttavia, la precisazione per cui «*il livello di specificazione dei principi e criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide*» (C. cost., ord. n. 134 del 2003); e altrove, con ancora maggior chiarezza «*in materia di delega legislativa, quanto più i principi ed i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato e viceversa*» (C. cost., n. 126 del 2000).

In concreto, consta un solo precedente nel quale la Corte abbia dichiarato l'illegittimità di una legge di delega per violazione dell'art. 76 Cost. (C. cost., n. 280 del 2004, riferita alla legge n. 131 del 2003, *La Loggia*).

Le statistiche dimostrano effettivamente l'esistenza di una sufficiente correlazione tra il numero dei criteri e le dimensioni dell'intervento riformatore disposto dal Governo.

TAV. III.2. RAPPORTO TRA CRITERI E DIMENSIONI DEI DECRETI LEGISLATIVI

DECRETO N.	NUMERO CRITERI	N. CARATTERI
198/2009 – Class action <i>contro le pubbliche amministrazioni</i>	7	11.700
110/2010 – <i>Atto pubblico informatico redatto da notaio</i>	2	14.200
67/2001 – <i>Pensionamento anticipato nei lavori usuranti</i>	7	18.500
153/2009 – <i>Nuovi servizi erogati dalle farmacie</i>	6	20.400
262/07; 21 e 22/2008 – <i>Eccellenza e orientamento studenti</i>	8	29.100
28/2010 – <i>Media-conciliazione nelle controversie civili</i>	17	33.200
130/2010 – <i>Concorrenza nel mercato del gas</i>	2	38.000
9/2008 – <i>Diritti di trasmissione degli eventi sportivi</i>	22	51.200
106/2009 – <i>Sicurezza sul lavoro – I Correttivo</i>	30	67.700
235/2010 – <i>Riforma del codice dell'amministrazione digitale</i>	15 + <i>Bassanini</i>	78.100
31/2010 – <i>Localizzazione degli impianti nucleari</i>	15 + <i>Bassanini</i>	90.600
150/2009 – <i>Riforma del pubblico impiego</i>	65	151.400
RAPPORTO MEDIO CRITERI/CARATTERI	1 / 2.850	

N.B.: nei due casi in cui il numero dei criteri è indicato con riferimento alla l. Bassanini, la legge di delega conteneva, oltre a criteri nuovi, un rinvio per relationem all'art. 20 della l.n. 59 del 1997.

Come già evidenziato nella tavola III.1, le deleghe di riforma, avendo un connotato più marcatamente politico rispetto alle deleghe “tecniche” di riassetto e razionalizzazione normativa, presentano solitamente un elevato tasso di attuazione.

Nelle ultime due legislature sono state lasciate decadere solo le deleghe attuative del c.d. *Protocollo per il Welfare (l.n. 247 del 2007)*, a causa della crisi del II Governo Prodi (peraltro, alcune delle disposizioni in questione sono state oggetto di differimento, nel c.d. *collegato lavoro, l.n. 183 del 2010*); e alcune delle deleghe di completamento della riforma della legge finanziaria, contenute nella *l.n. 196 del 2009*, a causa delle sovrapposizioni e della necessità di coordinamento con altre iniziative legislative in corso di approvazione (anche queste disposizioni sono state recentemente riaperte, con la *l.n. 39 del 2011*).

2) Le deleghe di riassetto e miste

Le deleghe di riassetto sono strumenti di semplificazione e razionalizzazione normativa. Mentre le deleghe di riforma introducono

nuovo materiale normativo od operano novelle a testi esistenti, i decreti di riassetto comportano l'abrogazione delle disposizioni previgenti e la loro rifusione in un unico, nuovo testo normativo.

Il modello idealtipico è quello descritto nell'attuale art. 20, l.n. 59 del 1997, che prevede: *a)* la codificazione della normativa primaria di un dato settore; *b)* il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica dei testi; *c)* la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la liberalizzazione delle attività economiche interessate. È molto frequente, in effetti, che le deleghe di riassetto contengano un rinvio espresso a tale disposizione¹⁷ o che formulino i propri criteri in modo ad essa pedissequo¹⁸.

Sul piano sostanziale, gli interventi autorizzati sono talvolta di minore portata, limitati al solo riordino tecnico-formale o addirittura alla mera "compilazione" della normativa vigente, senza alcun margine manipolativo: quest'ultimo è ad esempio il caso dell'art. 7, l.n. 111 del 2007, relativo al coordinamento delle norme sull'ordinamento giudiziario.

In altri casi, invece, la finalità di razionalizzazione si accompagna a finalità di riforma, che possono anche assumere rilievo preminente. Il confine, in questi casi può divenire sfuggente: a fini descrittivi, come proposto nel grafico III.1, può distinguersi tra deleghe di *puro riassetto* e deleghe *miste*; a fini sostanziali di controllo della discrezionalità dell'Esecutivo, invece, la Corte costituzionale sfrutta una ben precisa tecnica ermeneutica: quella di istituire un nesso di proporzionalità diretta tra numero e specificità dei criteri fissati dalla delega e ampiezza del potere manipolativo ammissibile.

Ha notato infatti la Corte che « *in mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma, [la disposizione di delega] deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente* » (C. cost.,

¹⁷ Un rinvio espresso all'art. 20, l.n. 59 del 1997 è contenuto, tra l'altro, nella l.n. 99 del 2009, all'art. 5, recante delega per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese, e all'art. 12, recante delega per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese; e, nella l.n. 69 del 2009, all'art. 44, recante delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo.

¹⁸ Così l'art. 23 della l.n. 183 del 2010, recante delega per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative, permessi.

n. 354 del 1998). E più di recente, con pari chiarezza: « *qualora la delega abbia ad oggetto ... la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato* » (**C. cost., nn. 170 del 2007 e 239 del 2003**). L'applicazione di questi principi ha condotto la Corte a censurare per eccesso di delega l'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, *T.u. espropri*, che aveva introdotto la fattispecie dell'acquisizione coattiva "sanante": « *La legge-delega aveva conferito ... il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento "formale" relativo a disposizioni "vigenti". L'istituto previsto e disciplinato dalla norma impugnata, viceversa, è connotato da numerosi aspetti di novità, rispetto sia alla disciplina espropriativa oggetto delle disposizioni espressamente contemplate ... sia agli istituti di matrice giurisprudenziale* »; il Legislatore delegato aveva perciò agito « *al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità* » e quindi illegittimamente (**C. cost., n. 293 del 2010**).

Nella casistica recente, tra le più significative operazioni di riordino manipolativo, si segnala il d.lgs. n. 81 del 2008, in materia di sicurezza sul lavoro, adottato su delega della l.n. 123 del 2007, recante 30 criteri direttivi; l'all. "A" al d.lgs. n. 104 del 2010, *codice del processo amministrativo*, su delega dell'art. 44, co. 1 della l.n. 69 del 2009, recante, oltre al rinvio all'art. 20 della l. *Bassanini*, altri 12 criteri di merito; il *codice delle leggi antimafia*, di recente licenziato dal Consiglio dei ministri, in attuazione dei 47 criteri elencati dall'art. 1 della l.n. 136 del 2010.

Questa casistica, che presenta – al pari delle deleghe di riforma – evidente rilievo politico e istituzionale, dimostra un tasso di attuazione elevato; al di fuori di queste fattispecie, viceversa, la delega "tecnica", di puro riassetto, resta frequentemente inattuata.

3) Le deleghe per l'attuazione di accordi internazionali

Tendenzialmente, il procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno ai trattati internazionali si esaurisce *uno actu*, con i contestuali autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione. Nella legge di ratifica, possono essere presenti altre disposizioni finalizzate all'attuazione, ma sono solitamente di limitata rilevanza ed immediatamente precettive. In taluni, pur rari casi, tuttavia, l'attuazione comporta interventi normativi di maggiore complessità tecnica e di maggiore incidenza sull'ordinamento

interno: può allora ricorrersi allo strumento della delega legislativa di riforma.

Nelle ultime due legislature si contano: la delega all'adozione di "*ulteriori disposizioni occorrenti per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle norme della Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina*", contenuta nella l.n. 17 del 2007 (in verità una riapertura di una precedente delega del 2001), poi lasciata decadere; la delega contenuta nella l.n. 201 del 2009, per l'attuazione del Protocollo del 1996, di modifica della *Convenzione di Londra* del 1976 sulla *limitazione della responsabilità in materia di crediti marittimi*, anch'essa inattuata; la delega contenuta nella l.n. 85 del 2009, di ratifica del trattato di Prum, per *l'istituzione dei ruoli tecnici della polizia penitenziaria* da impiegare nelle attività presso la banca dati nazionale del Dna, cui ha fatto seguito il d.lgs. n. 162 del 2010.

4) Le deleghe di organizzazione amministrativa

La decretazione delegata è oramai la fonte d'elezione per la regolazione dell'organizzazione amministrativa.

Questa tendenza si è stabilizzata a partire dalla XIII legislatura, con l'emanazione dei decreti legislativi attuativi dell'art. 11 della delega *Bassanini* (*in primis* i d.lgs. n. 300 e 303 del 1999) e dei successivi regolamenti di delegificazione. I criteri direttivi previsti legislativamente hanno riguardato il rafforzamento delle funzioni di impulso della Presidenza del Consiglio, l'accorpamento dei ministeri e delle strutture, la redistribuzione delle funzioni in relazione al federalismo amministrativo, la dipartimentalizzazione, l'*agencification*, il rafforzamento delle prefetture.

Nell'ultimo decennio, al di là degli interventi di contenimento dei costi degli uffici pubblici, contenuti nelle leggi finanziarie, si conta una sola legge ordinaria in materia: il c.d. "*collegato ordinamentale*", l.n. 3 del 2003. Costano, poi, i decreti legge c.d. di "spacchettamento" o di riordino dei ministeri, in occasione dell'insediamento dei primi governi di legislatura (i tre d.l. n. 217 del 2001; n. 181 del 2006; n. 85 del 2008). A fronte di ciò, si possono elencare, invece, ben 36 decreti delegati, 14 dei quali relativi ad

uffici del Governo (Presidenza del Consiglio, singoli ministeri o loro organi, prefetture) e 22 ad enti pubblici parastatali o territoriali¹⁹.

Le deleghe di organizzazione amministrativa si connotano per la speciale latitudine della discrezionalità governativa, solitamente limitata solo dal ricorsivo richiamo, *per relationem*, agli elastici criteri di razionalizzazione dell'art. 12 della delega *Bassanini*. Emerge, per questa via, un sostanziale indebolimento della riserva di legge in materia, a fronte dell'ambizione degli esecutivi a riappropriarsi del potere organizzatorio, come pure può registrarsi in altre esperienze nazionali²⁰. Questa tendenza, ad ogni buon conto, ha rappresentato un efficace freno alla

¹⁹ Nell'ultimo decennio, attongono all'organizzazione del Governo i seguenti provvedimenti: d.lgs. n. 287/2002, *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*; n. 366/2003, *Ministero delle comunicazioni*; n. 343/2003, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*; n. 317/2003, *Ministero dell'interno*; n. 241/2003, *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*; n. 173/2003, *Ministero dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali*; n. 152/2003, *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*; n. 34/2004, *Ministero delle attività produttive*; n. 29/2004, *Uffici territoriali del Governo*; n. 3/2004, *Ministero per i beni e le attività culturali*; n. 216/2005, *Area centrale del Ministero della difesa*; n. 201/2005, *Area tecnico-industriale del Ministero della difesa*; n. 307/2006, *Uffici all'estero del Ministero degli affari esteri*; n. 139/2006, *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*. Attongono ad enti parastatali o territoriali i seguenti provvedimenti: d.lgs. n. 207/2001, *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*; n. 71/2001, *Stazioni sperimentali per l'industria*; n. 381/2003, *Scuola superiore della pubblica amministrazione*; n. 288/2003, *Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico*; n. 257/2003, *Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente – ENEA*; n. 138/2003, *Istituto nazionale di astrofisica (I.N.A.F.)*; n. 128/2003, *Riordino dell'Agenzia spaziale italiana (A.S.I.)*; n. 127/2003, *Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.)*; n. 286/2004, *Istituto del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione*; n. 38/2004, *Istituto nazionale di ricerca metrologica (I.N.R.I.M.)*; n. 33/2004, *Istituto nazionale per il dramma antico*; n. 32/2004, *Centro sperimentale di cinematografia*; n. 15/2004, *Comitato olimpico nazionale italiano – CONI*; n. 1/2004, *Biennale di Venezia*; n. 139/2005, *Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili*; n. 62/2006, *Consiglio di presidenza della Corte dei conti e Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa*; n. 26/2006, *Scuola superiore della magistratura*; n. 25/2006, *Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari*; 213/2009; *enti di ricerca*; n. 178/2009, *Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA)*; n. 177/2009, *Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione*; n. 156/2010, *Ordinamento transitorio di Roma Capitale*; n. 23/2010, *Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*; n. 6/2010, *Centro di formazione studi (FORMEZ)*.

²⁰ Una vera e propria "riserva di regolamento" è prevista in materia organizzativa dall'art. 34 della Costituzione francese del 1958. Nell'ordinamento italiano pre-repubblicano, l'art. 1 della l. n. 100 del 1926, *sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, prevedeva che fossero "emanate con Reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessari per disciplinare: ... l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli Enti ed istituti pubblici, ... quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge".

micro-legislazione parlamentare in materia di enti pubblici e organizzazione amministrativa che – spesso sfruttando la sede deliberante – aveva caratterizzato i decenni precedenti.

5) Le riaperture e i differimenti

Le riaperture dei termini di delega sono spesso oggetto di critica, per la loro potenzialità elusiva dei limiti temporali di emanazione dei decreti delegati. In verità, la categoria non si presenta affatto omogenea e le differenti figure sollevano differenti questioni.

Due sono le variabili, che possono essere combinate tra loro: la riapertura può riguardare una delega effettivamente esercitata o una delega non esercitata; può contenere nuovi criteri direttivi o esaurirsi in un mero rinvio per *relationem* ai criteri originari.

LEGGI CONTENENTI RIAPERTURE, PROROGHE, DIFFERIMENTI. DELEGHE INTERNE	
XV LEGISLATURA	XVI LEGISLATURA
<p>1. <u>l. 12 luglio 2006, n. 228, Conversione d.l. n. 173 del 2006, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione</u> (19 disposizioni – 15 Correttive successive – Non criteri; 4 differimenti);</p> <p>2. <u>l. 17 ottobre 2007, n. 189, Differimento del termine per l'esercizio della delega di cui all'art. 4, l. n. 43 del 2006, recante istituzione degli Ordini delle professioni sanitarie</u> (Differimento – Non criteri);</p> <p>3. <u>d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, proroga di termini previsti da disposizioni legislative, art. 22-septies</u> (Correttiva successiva – Non criteri)</p>	<p>1. <u>l. 18 giugno 2009, n. 69, Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, art. 12 Delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia ambientale</u> (Correttiva successiva – 1 criterio);</p> <p>2. <u>l. 18 giugno 2009, n. 69, art. 27, Modifica della l. n. 165 del 2007, recante delega in materia di riordino degli enti di ricerca</u> (Differimento – Revisione criteri);</p> <p>3. <u>l. 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, art. 19, Proprietà industriale, comma 15</u> (Correttiva successiva – 5 criteri);</p> <p>4. <u>l. 4 novembre 2010, n. 183, Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro, art. 1, Delega al governo per la revisione della disciplina in tema di lavori usuranti</u> (Differimento – Non criteri);</p> <p>5. <u>l. 4 novembre 2010, n. 183, art. 46, Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminili</u> (5 Differimenti – Revisione criteri);</p>

<p>4. <u>l. 26 febbraio 2007, n. 17, conv. d.l. n. 300 del 2006, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa (Correttiva successiva – Non criteri)</u></p>	<p>6. <u>l. 1 ottobre 2010, n. 163, Conv. d.l. n. 125 del 2010, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche (Proroga – Non criteri);</u></p> <p>7. <u>l. 13 agosto 2010, n. 129, Conv. d.l. n. 105 del 2010, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi (Proroga – Non criteri).</u></p>
---	---

N.B.: sono indicati come "correttive successive" le riaperture di deleghe già esercitate; come "differimenti", le riaperture di deleghe non esercitate, dopo la scadenza del termine; come "proroghe" gli ampliamenti di termini di delega ancora pendenti. Il riferimento "non criteri" indica che il legislatore si è limitato alla novella dell'inciso sul termine o ha comunque rinviato ai criteri originari. Dati aggiornati al 31.XII.2010.

a) *Proroga del termine in scadenza o di differimento di termine scaduto senza che la delega originaria sia stata esercitata e senza che siano fissati nuovi criteri o nuovi limiti procedurali.* Da un punto di vista tecnico, si procede solitamente tramite semplice novella dell'inciso normativo che fissa il termine. Questo tipo di disposizioni servono ordinariamente a supplire ad un'inerzia del Governo o ad un'erronea stima dei tempi necessari per la predisposizione dei decreti delegati. Esse, in linea di principio, non dovrebbero porre problemi particolari; occorre considerare, comunque, che questa tecnica non favorisce un compiuto e consapevole dibattito in sede parlamentare: queste deleghe possono essere facilmente intruse in leggi *omnibus* o, addirittura, in leggi di conversione di decreti legge.

b) *Riapertura di delega già esercitata, con integrazione di criteri sostanziali o procedurali.* Questa tipologia non pone problemi particolari: anche se si utilizza la tecnica della novella o se si ha in parte il richiamo *per relationem* ai criteri originari, ci si trova di fatto dinnanzi ad una nuova delega, i cui contenuti sono stati presumibilmente oggetto del dovuto dibattito parlamentare.

c) *Riapertura di delega già esercitata, senza integrazione dei criteri (c.d. delega integrativa/correttiva successiva).* Questa figura è certamente

la più insidiosa e attiene a differente matrice concettuale rispetto alla restante casistica: essa equivale ad una delega in bianco. A differenza delle deleghe correttive c.d. contestuali, un decreto delegato già esiste, per cui è noto come il Governo abbia dato attuazione ai principi e criteri fissati dalla delega “madre”. Il richiamo, *per relationem*, a quegli stessi criteri, quindi, nulla aggiunge in merito agli indirizzi che il Governo debba seguire in sede correttiva.

Questa tecnica – specie nei casi in cui tra la delega principale e la successiva delega correttiva sia intervenuto un *turn over* della maggioranza e laddove i criteri originari fossero particolarmente elastici – consente di alterare in profondità l’architettura di precedenti riforme, senza che le Camere abbiano adeguatamente valutato la sussistenza dei presupposti istituzionali e politici e senza che esse abbiano esercitato il loro necessario ruolo di guida della discrezionalità dell’Esecutivo.

Certamente significativo il caso del testo unico recato dal d.lgs. n. 152 del 2006, Norme in materia ambientale. Il provvedimento è stato adottato su delega della l.n. 304 del 2004; nella XV leg. è stato oggetto di incisive modifiche ad opera del d.lgs. n. 284 del 2006 e nel d.lgs. n. 4 del 2008 (I e II correttivo ambiente) che, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione del 17 ottobre 2007, « oltre a introdurre ulteriori “principi generali del diritto ambientale”, ne riscrive un’ampia porzione sostituendo integralmente la Parte II relativa alle procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell’impatto ambientale (VIA) e per l’autorizzazione integrata ambientale (IPPC), novellando, inoltre, numerose disposizioni della Parte III e IV ». In quella occasione il Comitato per la legislazione aveva invitato a « valutare se [...] l’esercizio della potestà legislativa delegata di tipo “correttivo e integrativo” esercitata dal Governo con l’adozione di tale schema, risulti coerente con i parametri indicati dalle supreme magistrature ». Le disposizioni della parte II e della parte V del decreto sono state nuovamente oggetto di amplissimi interventi di novella con il d.lgs. n. 128 del 2010 (delle dimensioni di circa 180.000 caratteri a stampa), sulla scorta dell’autorizzazione contenuta nell’art. 12, l.n. 69 del 2009, privo di criteri o principi integrativi rispetto a quelli della delega originaria.

Al fine di valutare l’effettiva portata e rilievo del fenomeno, la tavola che segue raccoglie la casistica relativa all’adozione di decreti legislativi sulla base di leggi di delegazione approvate dalle Camere in precedenti legislature, e quindi – vista la continua alternanza dei maggiori partiti al Governo negli ultimi venti anni – a seguito di *turn over* dell’originaria maggioranza parlamentare che aveva individuato i principi e criteri direttivi.

DELEGHE LEGISLATIVE NON COMUNITARIE E TURN OVER DELLA MAGGIORANZA			
DECRETI LEGISLATIVI ADOTTATI SU LEGGE DELEGA DI LEGISLATURE PRECEDENTI			
Anno	Principali	Correttivi entro termine di delega originario	Correttivi su riapertura di delega già esercitata
2006	n. 307, <i>Uffici Mae</i> n. 249, <i>Procedimento disciplinare dei notai</i> n. 240, <i>Competenze dei magistrati capi uffici</i>	n. 284, <i>codice ambiente</i> n. 303, <i>Coordin. TUB e TUF con l.n. 262/2005</i>	n. 275, <i>Abolizione della leva</i>
2007	n. 179, <i>Fondo garanzia risparmiatori</i>		n. 221, <i>codice del consumo</i> n. 169, <i>Procedure fallimentari</i>
2008		n. 4, <i>codice ambiente</i>	n. 214, <i>Autotrasporto</i> n. 82, <i>Sostegno alle imprese</i> n. 62, <i>codice del paesaggio</i> n. 63, <i>codice beni culturali</i>
2009	n. 179, <i>Salva – leggi</i> n. 213, <i>Enti di ricerca</i>	n. 106, <i>Sicurezza sul lavoro</i>	
2010	n. 212, <i>Taglia – leggi</i> n. 66, <i>codice dell'ordinamento militare</i>	n. 213, <i>Salva – leggi</i>	n. 128, <i>codice ambiente</i>
2011	n. 67, <i>Lavori usuranti</i> n. 71, <i>Uffici consolari</i>		

N.B.: nella colonna "Principali" sono elencati sia i decreti propriamente "trascinati", approvati entro il termine originario di delega; sia i decreti approvati a seguito di differimento del termine di delega non esercitata, come nei casi del d.lgs. n. 67 del 2011 e n. 213 del 2009. Dati aggiornati al 29.IV.2011.

IV. L'attuazione delle deleghe

Per ciò che concerne l'*iter* attuativo delle disposizioni di delega, la prassi dimostra con chiarezza quanto l'emanazione dei decreti sia preceduta da una complessa fase endoprocedimentale.

A fronte della tendenziale rarefazione di principi e criteri direttivi, si registra una minuziosa disciplina del procedimento di delega da parte delle Camere. Oltre ai contenuti procedurali necessari per Costituzione (i tempi di attuazione e l'autorizzazione all'esercizio ripetuto di potere legislativo, in sede correttiva o integrativa del decreto principale), sono ulteriormente stabiliti per legge: a) i ministeri competenti alla predisposizione dello schema del decreto e i ministeri che devono essere investiti da atti di concerto; b) il coinvolgimento nel procedimento, in funzione tecnica e ausiliaria, di soggetti istituzionali esterni al Governo (ad es., il Consiglio di Stato o la Corte dei Conti); c) il coinvolgimento, in funzione partecipativa, delle parti sociali o di altri attori privati; d) il coinvolgimento, in funzione di concertazione politico-istituzionale, degli enti territoriali, in sede di Conferenza permanente o unificata; e) la predisposizione di relazioni tecniche, studi di impatto o altri speciali oneri motivazionali. Pressoché costante, infine, la previsione di un parere obbligatorio delle Camere o di altro organismo parlamentare *ad hoc*, che può assumere, talvolta, forza semi-vincolante.

L'analisi della fase attuativa delle deleghe consente di evidenziare importanti elementi di conoscenza del fenomeno, tra l'altro circa la diversa incidenza della decretazione sui diversi ambiti materiali di regolazione; sulle strategie politico-istituzionali adottate dai Governi per raggiungere gli obiettivi di riforma auspicati; sugli equilibri e sui rapporti tra vari soggetti politici, istituzionali e sociali a diverso titolo coinvolti. I dati d'insieme sono presentati nel presente paragrafo; nei § V e VI, si studiano nel dettaglio i contenuti e il seguito delle procedure di consultazione.

Quanto al campione di riferimento, i decreti legislativi "interni" emanati nel periodo oggetto di indagine (29 aprile 2008 – 28 aprile 2011) sono stati cinquantuno in tutto, così suddivisi:

- 20 decreti nella XV Leg. e 31 nella XVI Leg.;
- 27 decreti di riforma, 14 di riassetto, 7 di organizzazione, 3 *taglia-leggi*;

- 36 decreti principali, 13 correttivi e 2 di coordinamento normativo;
- 28 su deleghe di legislatura e 23 su deleghe di precedenti legislature.

1) I ministeri proponenti e concertati

I dati sui ministri coinvolti nelle procedure di decretazione delegata consentono un'accurata ricostruzione delle materie e degli ambiti interessati dalla disciplina di recepimento; ciò sia con riferimento all'oggetto e alla finalità principale degli interventi – sfruttando a tal fine i dati sui dicasteri proponenti –, sia con riferimento alla loro incidenza, di tipo trasversale o a titolo secondario, in ulteriori ambiti materiali – sfruttando i dati sui concerti –.

TAV. IV.1.

DECRETI DELEGATI NON COMUNITARI DELLA XV E XVI LEGISLATURA. MINISTRI PROPONENTI E CONCERTATI

MINISTERI	XV LEG		XVI LEG		TOTALE INTERVENTI
	PROPOSTE	CONCERTI	PROPOSTE	CONCERTI	
MEF	3	13	4	16	36
FUNZIONE PUBBLICA	-	7	6	11	24
REGIONI	-	9	4	8	21
SVILUPPO	3	5	8	4	20
GIUSTIZIA	4	5	4	5	18
SEMPLIFICAZIONE	-	-	11	4	15
INTERNI	-	5	0	8	12
POLITICHE UE	3	4	2	2	11
SALUTE	1	3	2	4	10
MIT	2	3	1	4	10
PCM	1	-	6	-	8
MIPAAF	1	3	0	3	7
MIUR	3	1	1	2	7
AMBIENTE	2	-	1	4	7
DIFESA	1	3	1	2	7
LAVORO	1	2	2	1	6
BENI CULTURALI	2	-	-	3	5
ESTERI	1	1	1	2	5
FEDERALISMO	-	-	4	-	4
ALTRI	1	-	-	4	5
TOTALI	29	64	58	87	238
TOTALE DECRETI	20		31		51

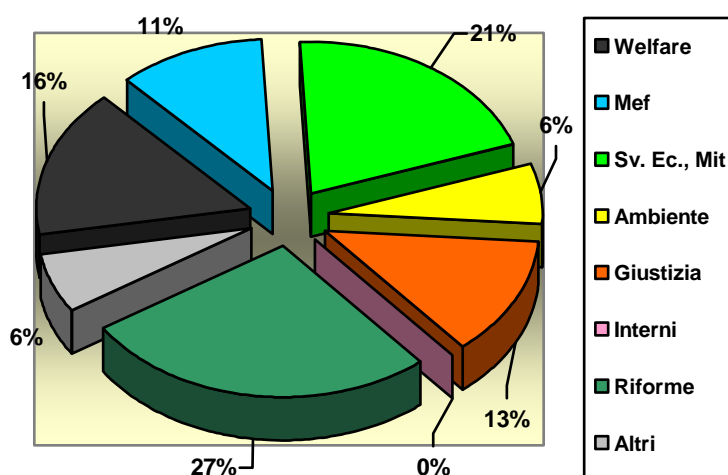
N.B.: per la XVI legislatura, sono considerati i decreti emanati nei primi tre anni (anche se pubblicati successivamente), e quindi sino al 29.IV.2011. La somma degli atti di proposta è superiore al numero dei decreti, in considerazione dei casi, non infrequenti, di iniziative affidate congiuntamente a due o più ministeri. I dati relativi ai dicasteri delle infrastrutture e dei trasporti sono sempre presentati unitariamente.

Appare utile, altresì, offrire una rappresentazione grafica aggregata, relativa all'intero quinquennio considerato, presentata per macrosettori di intervento, accorpando i dati relativi ai vari ministeri, secondo le funzioni svolte. Per un'utile comparazione, sono presentati a fronte anche i dati relativi alla decretazione legislativa di recepimento di direttive comunitarie, tratti dalla già citata relazione su *Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*.

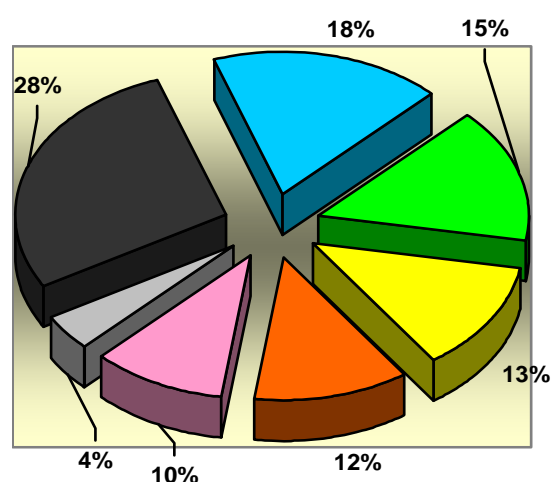
GRAF. IV.1 E IV.2

DECRETI INTERNI E COMUNITARI. SETTORI DI INTERVENTO*

DECRETI NON COMUNITARI



DECRETI COMUNITARI



a) Riforme e semplificazioni istituzionali, amministrative e normative.

L'organizzazione e il funzionamento degli apparati pubblici e del sistema istituzionale si dimostra il principale campo d'azione delle deleghe "interne". Rientrano in questo novero le riforme "orizzontali" in materia di efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e di stimolo alla produttività del pubblico impiego (d.lgs. nn. 150 e 198 del

* N.B.: i dati sono relativi ai dicasteri proponenti i decreti. Nell'ambito della voce "Welfare" sono accorpate i dati relativi ai ministeri del Lavoro, della Salute e del Miur; nella voce Ambiente, anche i dati relativi al Mipaaf; nella voce "Riforme", i dati relativi ai Dipartimenti della Funzione pubblica, della Semplificazione normativa e delle Riforme per il federalismo. Non sono considerate le iniziative della PCM, del Dipartimento delle regioni e delle Politiche UE, perché non sono indicativi dei settori di intervento, ma costituiscono sempre co-proposte per ragioni tecniche. I periodi temporali non sono perfettamente coincidenti: i dati relativi ai decreti comunitari sono riferiti al periodo 2006 – 2009; quelli interni riguardano la XV legislatura e i primi tre anni della XVI, fino al 29.IV.2011.

2009, c.d. *Brunetta*; e n. 235 del 2010, correttivo al codice dell'amministrazione digitale); gli interventi relativi ai rapporti fiscali e alla suddivisione di funzioni tra i livelli di governo, in questa legislatura afferenti alla l.n. 42 del 2009 (d.lgs. n. 85 del 2010, federalismo demaniale; n. 216 del 2010, costi standard negli enti locali; n. 23 del 2011, federalismo fiscale municipale; n. 156 del 2010, Roma Capitale) e, in prospettiva, alla delega per la Carta delle autonomie locali (A.C. 3118), ove approvata; le riorganizzazioni di enti pubblici con competenze trasversali (d.lgs. n. 177 del 2009, Cnipa; n. 178 del 2009, Sspa; n. 6 del 2010, Formez; n. 71 del 2011, uffici consolari).

A questi, infine, si possono aggiungere i decreti di “codificazione” normativa e di semplificazione dell’ordinamento giuridico (d.lgs. n. 66 del 2010, codice dell’ordinamento militare; n. 130 del 2010, correttivo al codice della proprietà industriale; nn. 212 e 213 del 2010, Salva-leggi e Taglia-leggi).

b) Funzioni di benessere (welfare e sviluppo economico). In quest’ambito – in considerazione dei limiti naturali dello strumento circa la copertura finanziaria – la decretazione delegata è sfruttata essenzialmente in funzione di regolazione ordinamentale o di indirizzo strategico. Solo eccezionalmente, invece, si segnalano decreti con finalità di sostegno o incentivo economico, salvi i casi in cui tali obiettivi siano percorribili, senza oneri, tramite semplificazioni amministrative e razionalizzazioni normative²¹.

In materia di *welfare*, tra i provvedimenti di maggiore rilievo, quelli in materia di università, sia nella XV legislatura (i d.lgs. n. 262 del 2007 e nn. 21 e 22 del 2008, attuativi della l.n. 1 del 2007, di delega in materia di raccordo tra scuola e università), sia nella XVI (le quattro deleghe pendenti in materia di organizzazione, contabilità, valutazione, efficienza del sistema universitario e diritto allo studio, previsti dall’art. 5, l.n. 240 del

²¹ Stanziamenti significativi, per circa 1.500 mln di euro, erano previsti nella legge delega n. 247 del 2007, c.d. *protocollo welfare* in materia di pensionamenti, ora riaperta dalla l.n. 183 del 2010; inoltre, hanno espressamente previsto la necessità di un previo reperimento di risorse, rinviando però a successiva legge ordinaria, sia la delega di riassetto sugli incentivi allo sviluppo, di cui all’art. 3, co. 2, l.n. 99 del 2009, poi, scaduta; sia la delega pendente sul diritto allo studio di cui all’art. 5, co. 1, lett. d), l.n. 240 del 2010.

2010); il testo unico in materia di *salute e sicurezza sui luoghi di lavoro* (d.lgs. n. 81 del 2008 e il correttivo n. 106 del 2009) e le deleghe in materia di ammortizzatori sociali, pensionamento e incentivi all'occupazione contenuti nella l.n. 247 del 2007, c.d. *protocollo welfare*, ora riaperte dalla l.n. 183 del 2010 (v. ad oggi, i d.lgs. nn. 67 e 119 del 2011).

In materia di sviluppo economico, nella XVI legislatura la decretazione delegata è il principale strumento di indirizzo e programmazione della politica energetica del Governo, con i quattro decreti n. 22 del 2010, *sulla coltivazione delle risorse geotermiche*, n. 130 del 2010, *sul mercato del gas*, e, soprattutto, nn. 31 del 2010 e 41 del 2011, *impianti ad energia nucleare*.

c) *Giustizia*. Il diritto processuale, l'ordinamento giudiziario e la disciplina delle professioni legali – anche per l'evidente tasso di tecnicismo che li connota – sono stabilmente interessati dalla decretazione delegata. Sul piano ordinamentale, si segnalano, nella XV legislatura, gli ultimi decreti attuativi della delega n. 150 del 2005 (d.lgs. n. 240 del 2006, *competenze dei magistrati capi*; e n. 21 del 2008, *elezione del Consiglio direttivo della Cassazione*), oltre alla delega di coordinamento contenuta nella l.n. 111 del 2007, poi lasciata decadere. In materia squisitamente processuale, poi, si conta, innanzitutto, il d.lgs. n. 104 del 2010, *recante codice del processo amministrativo*; di poi, il d.lgs. correttivo n. 169 del 2007, *Disciplina del fallimento*, e il n. 28 del 2010 *sulla media-conciliazione*, oltre alle deleghe pendenti per la razionalizzazione dei riti civili di cui alla l.n. 69 del 2009. In materia professionale, infine, si vedano i d.lgs. n. 249 del 2006, *procedimento disciplinare notarile* e n. 110 del 2010, *atto pubblico informatico redatto dal notaio*, il d.lgs. n. 14 del 2010, *sugli amministratori giudiziari*, e n. 162 del 2010, *ruoli tecnici di polizia penitenziaria*.

d) *Rilievo trasversale di alcune materie*. Di interesse, anzitutto, i dati sul diffuso intervento, almeno in sede di co-proposta o di concerto, del Ministero dell'economia e del Dipartimento della funzione pubblica.

La partecipazione del Ministro per la pubblica amministrazione alla predisposizione degli schemi dei decreti (24 occorrenze) conferma il generale rilievo ordinamentale della delega; è un indice, inoltre, della frequenza con la quale le legge attribuisce funzioni di controllo e regolazione ad autorità amministrative o istituisce organi *ad hoc* per disciplinare la realtà economica e sociale.

La partecipazione del MEF (36 occorrenze) non si giustifica con la presenza di impegni di spesa nei provvedimenti (circostanza eccezionale per le deleghe): è piuttosto segno di una generale funzione di “*vigilanza sulla legislazione*” acquisita dal Ministero, giustificata da almeno tre presupposti: verificare le implicazioni finanziarie indirette o potenziali delle nuove norme; accertare i possibili effetti economici dei provvedimenti sulla realtà sociale e produttiva; mantenere l’iniziativa sulla regolazione, anche ordinamentale, delle attività economiche.

Significativi, sotto diverso profilo, i ventuno casi di intervento nella procedura legislativa del Ministro per gli affari regionali (in linea col dato relativo al coinvolgimento del sistema delle conferenze, di cui al paragrafo che segue) e gli undici casi che hanno riguardato il Ministro per le politiche europee: il doppio dato evidenzia bene le inevitabili sovrapposizioni tra competenze legislative esercitate dai differenti livelli governo²².

2) L’attività consultiva

Come anticipato, in questa sede ci si limita alla presentazione dei dati di insieme; la verifica circa il contenuto e l’esito dei pareri acquisiti dal Governo durante l’*iter* di attuazione della delega è rinviato ai §§ V e VI.

La tavola IV.2 dimostra con evidenza quanto l’attività di consultazione sugli schemi dei decreti sia ampia e formalizzata. La delega legislativa si presta agevolmente ad un’intensa *proceduralizzazione* del suo esercizio: le Camere sfruttano questa tecnica non solo come strumento di controllo della discrezionalità del legislatore delegato, ma,

²² Almeno un quinto dei decreti “interni” incidono in materia comunitaria: così per la tutela dei consumatori (d.lgs. n. 221 del 2007), dell’ambiente (n. 4 del 2008, n. 128 del 2010) o del lavoro (n. 81 del 2008); per il sostegno all’agricoltura (n. 82 del 2008) o la liberalizzazione dell’autotrasporto (n. 241 del 2008); per l’assegnazione di diritti televisivi (n. 9 del 2008).

ulteriormente, come mezzo per radicare il processo legislativo alla realtà sociale, politica e istituzionale del Paese.

TAV. IV.2.
DELEGHE INTERNE APPROVATE NELLA XV E XVI LEG. FINO AL 31.XII.2010.
ORGANI COINVOLTI NELL'ATTIVITÀ CONSULTIVA

ORGANI COINVOLTI	XV E XVI LEGISLATURA				TOTALE
	I	II	III	IV	
COMMISSIONI CAMERE	33	14	1	9	84
BICAMERALE SEMPLIFICAZIONE		1		3	
BICAMERALE FEDERALISMO	14			9	
<i>Passerella</i>	30	8	1	6	45
<i>Non passerella</i>	17	7		15	39
<i>Doppio parere</i>	21	6		5	32
CONFERENZE	30	10		15	55
<i>Pareri Permanente</i>	5	7		1	13
<i>Pareri Unificata</i>	4	1		11	16
<i>Intese Permanente</i>	3	2		1	6
<i>Intese Unificata</i>	18			2	20
CONSIGLIO STATO	2	4		10	16
Oo.Ss.	4	6		1	12
TOTALE PARERI	83	35	1	48	167
TOTALE DELEGHE	47	16	2	21	86

N.B.: non sono considerate le disposizioni di riapertura di delega, di differimento o proroga che non abbiano introdotto discipline procedurali. Le colonne contrassegnate da numeri romani indicano le seguenti tipologie di deleghe: I:Riforma; II:Riassetto; III: Attuazione di trattati; IV:Organizzazione.

Fino agli anni Ottanta del secolo scorso, la sede d'elezione per una simile attività di concertazione sarebbero state le Camere e la veste formale quella delle audizioni svolte durante l'istruttoria legislativa in commissione. Nell'attuale contesto, invece, il coinvolgimento di differenti istanze ed organi, ha sempre il suo fulcro nell'Esecutivo, ed opera su quattro distinti livelli:

a) *di indirizzo politico-legislativo*. Tranne casi particolarissimi²³, le disposizioni di delega impongono stabilmente l'acquisizione del parere

²³ Nelle ultime due legislature, in materia di deleghe non comunitarie, le uniche due eccezioni sono rappresentate dalla l.n. 201 del 2009 di *ratifica del Protocollo di modifica della Convenzione sulla limitazione dei crediti marittimi del 1986*, con delega per l'emanazione di decreti attuativi, peraltro rimasta inattuata; e dall'art. 25, l.n. 99 del 2009, in materia di *risorse geotermiche*. Prassi parzialmente diversa si registra per le

parlamentare. Le variabili riguardano piuttosto l'organo interessato, la natura del parere e i termini perché esso sia reso.

In via generale, gli schemi di decreto sono trasmessi alle commissioni competenti per materia, non di rado unitamente alle Commissioni Bilancio, "*per le conseguenze di carattere finanziario*"; in base ai regolamenti parlamentari, le altre commissioni interessate possono sollevare rilievi. Solo per i grandi processi di delega trasversale (come, il federalismo fiscale o, nella XIII Leg., le riforme del bilancio, del fisco, dell'organizzazione amministrativa, del pubblico impiego) che investono più ambiti materiali, è prassi ricorrere all'istituzione di commissioni bicamerali.

Nella maggior parte dei casi, il parere è solo obbligatorio. Alcune deleghe di particolare importanza (spesso parallelamente all'istituzione di Bicamerali), tuttavia, prevedono speciali oneri procedurali laddove il Governo intenda discostarsi dalle condizioni imposte, quali, in particolare, l'acquisizione di un secondo parere o la presentazione di una relazione all'Aula.

Il termine, secondo i casi, può essere di trenta, quaranta, quarantacinque o sessanta giorni dalla presentazione. Ove il Governo trasmetta gli schemi a ridosso della scadenza del termine di delega, tuttavia, sono sovente previsti meccanismi di proroga automatica (la c.d. *passerella*) per evitare di comprimere indebitamente lo *spatium deliberandi* dell'organo.

Ai sensi dell'art. 96-ter, del Regolamento Camera, le commissioni adottano la procedura tipica della sede referente, in quanto compatibile.

b) di concertazione politico-istituzionale. La partecipazione delle regioni e degli enti locali alla predisposizione degli atti normativi del Governo "*nelle materie di competenza*", è prevista in via generale dagli artt. 2, co. 3, e 9, c.mi 2 e 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, di definizione delle competenze delle Conferenze permanente e unificata.

Come evidenzia la tavola IV.2., circa i due terzi delle disposizioni deleganti prevedono espressamente che il Governo acquisisca il parere o

deleghe comunitarie, laddove circa un decreto di recepimento su sette è adottato senza il parere delle Camere.

l'intesa in Conferenza. La casistica rilevante riguarda, anzitutto, la regolazione di funzioni statali *trasversali*: così in materia di protezione dell'ambiente (d.lgs. n. 128 del 2010), dei beni culturali (nn. 62 e 63 del 2008) o della proprietà industriale (n. 131 del 2010). In secondo luogo, la disciplina degli enti pubblici nazionali che operano in raccordo stabile con gli enti locali (n. 6 del 2010, *Formez*; n. 177 del 2009, *DigitPA*; n. 178 del 2009, *Sspa*). Infine, le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, co. 3, Cost., quali l'istruzione (n. 262 del 2007, nn. 21 e 22 del 2008), la sicurezza del lavoro (n. 81 del 2008), il sostegno alle attività produttive (n. 82 del 2008).

L'uso della delega per stabilire i principi fondamentali nelle materie a competenza concorrente è stato criticato, sul presupposto che i decreti legislativi contengano per loro natura disposizioni di dettaglio. Già prima della riforma del Titolo V la Corte aveva rigettato questa tesi, «*stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione*» (C. cost., n. 359 del 1993). La regola è stata ribadita di recente: «*La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali*» (C. cost., n. 50 del 2005).

Il dato è certamente indicativo di un equilibrio di sistema. La riforma della Parte II, Titolo V della Costituzione non ha condotto ad una progressiva distinzione di ruoli e competenze tra Stato e regioni: la legislazione nazionale non si ritrae dagli ambiti di cui all'art. 117, c.mi 3 e 4; piuttosto cresce il tasso e la frequenza del coinvolgimento in sede procedurale degli enti territoriali. Le procedure sono flessibili: la partecipazione può essere graduata per intensità (secondo che sia richiesta l'intesa o il parere) e per ampiezza dei soggetti coinvolti (le sole regioni, ovvero l'intero sistema delle autonomie).

Non si è in presenza di attività propriamente consultiva, quanto di tecniche di rappresentazione e bilanciamento degli interessi dei diversi livelli di governo. Questo dato ha un chiaro riscontro procedurale: il parere è reso all'esito di un confronto dinamico tra centro e periferia, che può

condurre alla manipolazione concertata del testo (sul tema, vedi *amplius*, § VI).

c) di rappresentanza sociale. L'apertura di tavoli di confronto con le parti sociali è richiesta in tutte le deleghe di riforma o di riassetto relative al mercato del lavoro, alla sicurezza dei lavoratori, alla previdenza sociale (l.n. 123 del 2007; l.n. 247 del 2007, *Protocollo welfare*; n. 183 del 2010, *Collegato lavoro*) e investe, di norma, le organizzazioni sindacali confederali; per riforme particolari, poi, può essere richiesta la partecipazione di sindacati di settore.

Per questa via, la legge impone e formalizza l'integrazione delle tipiche procedure sindacali di concertazione nell'ambito delle procedure legislative. All'esito delle consultazioni, non viene reso un parere in senso tecnico; possono aversi, se mai, verbali di intesa o la stipula di "*protocolli*".

d) in sede tecnica. Si tratta di pareri in senso proprio, resi nell'interesse della legge, da organi istituzionalmente titolari della funzione consultiva. Il riferimento corre, innanzitutto, al Consiglio di Stato, investito in via generale dalla l.n. 127 del 1997, del compito di rendere pareri sugli atti normativi del Governo. Le disposizioni di delega ne prevedono l'intervento essenzialmente per la predisposizione di testi unici, codici e decreti di riassetto. Volta per volta, e in relazione alla specifica materia interessata, poi, la legge può imporre il parere obbligatorio di altri enti od organi²⁴; in altri casi, poi, il parere può essere richiesto facoltativamente dal Governo²⁵.

²⁴ È il caso degli artt. 2 e 42 della l.n. 196 del 2009. Il primo prevede che la predisposizione dei decreti per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche sia affidata ad un *Comitato sui principi contabili*; il secondo prevede che sia acquisito il parere della Corte dei conti per l'adozione del decreto per il passaggio al bilancio di sola cassa.

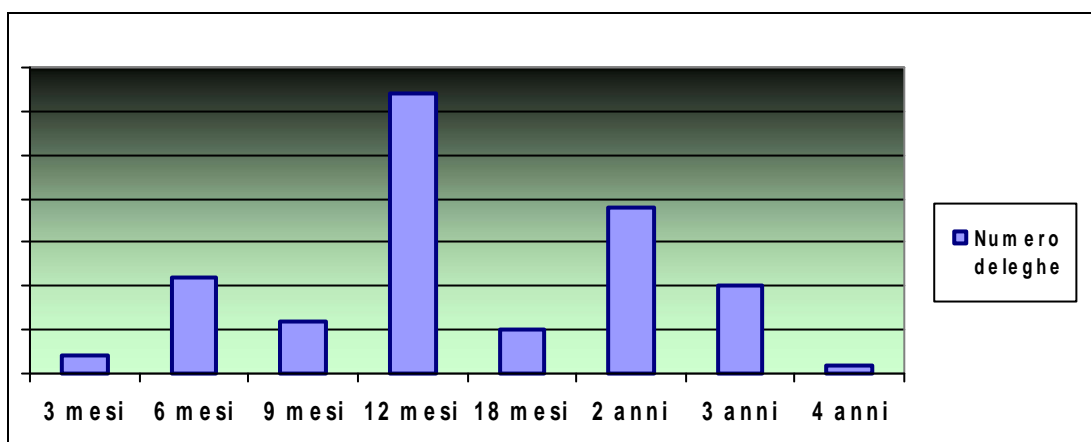
²⁵ Si segnalano, tra l'altro, i pareri resi dal Garante per la *privacy* sui decreti n. 81 del 2008, in materia di sicurezza sul lavoro, e n. 235 del 2010, correttivo del *codice dell'amministrazione digitale*; il parere reso dal Consiglio superiore delle Forze Armate sul d.lgs. n. 275 del 2006, correttivo del d.lgs. n. 215 del 2001, di trasformazione dello strumento militare in professionale; il parere reso dal Consiglio della magistratura militare sul d.lgs. n. 66 del 2010, *codice dell'ordinamento militare*.

3) I tempi di attuazione

Tre sono le modalità di definizione del termine di delega: a) per l'emanazione dei decreti principali, non comunitari, il termine si fissa a mesi od anni dall'emanazione della delega; b) per i decreti di recepimento di atti comunitari si procede *per relationem*, "entro la scadenza del termine di recepimento fissato dalle singole direttive"²⁶; c) per i correttivi, il termine (a mesi od anni) decorre dall'emanazione dei decreti principali; d) per le riaperture, la scadenza o è a data fissa o è stabilita con differimento del termine a calcolarsi dalla data di pubblicazione dell'originaria legge di delega.

Il grafico, riferito alle sole deleghe principali non comunitarie, illustra i dati sui tempi concessi all'Esecutivo per l'emanazione dei decreti legislativi.

GRAF. IV.3.
TERMINI DI DELEGA. DELEGHE PRINCIPALI INTERNE NELLA XV E NELLA XVI LEGISLATURA FINO AL 31.XII.2010



N.B.: non sono state considerate né le deleghe correttive contestuali, né le disposizioni di riapertura o differimento di delega.

Come si nota, la fattispecie largamente più frequente è il termine ad un anno. Tempi più lunghi (18 o 24 mesi) sono solitamente concessi per le deleghe "tecniche", di coordinamento normativo (l.n. 111 del 2007, ordinamento giudiziario; art. 40, l.n. 196 del 2009, completamento

²⁶ La formula si ripete in tutte le leggi comunitarie: v. l'art. 1, co. 1, delle leggi n. 29 del 2006, n. 13 del 2007, n. 34 del 2008, n. 88 del 2009; n. 96 del 2010.

revisione del bilancio dello Stato); di riordino organizzativo (l.n. 233 del 2006, *organizzazione della PCM e dei ministeri*; l.n. 165 del 2007, *enti di ricerca*; art. 12, l.n. 99 del 2009, *enti operanti nell'internazionalizzazione delle imprese*); di codificazione o riassetto normativo (l.n. 69 del 2009, artt. 33, per la correzione del *codice dell'amministrazione digitale*; e 54, *semplificazione dei riti civili*; l.n. 196 del 2009, art. 50, per la redazione di un *testo unico delle leggi di contabilità di Stato*, che si segnala per il termine quadriennale).

Per le deleghe di riforma, i termini sono viceversa più serrati e sovente infrannuali: ciò può accadere per l'urgenza politica di conseguire l'attuazione, come tecnica di auto-vincolo per l'Esecutivo (l.n. 15 del 2009, *produttività del pubblico impiego*; art. 25, l.n. 99 del 2009, *impianti ad energia nucleare*), o, all'inverso, per la natura puntuale dei correttivi da apportare (l.n. 69 del 2009, art. 11, *nuovi servizi delle farmacie*; l.n. 94 del 2009, *rivalutazione delle sanzioni amministrative*). Caso a parte è rappresentato dalla l.n. 42 del 2009: qui il termine biennale (peraltro di recente prorogato dalla l.n. 85 del 2011) si giustifica con l'ampiezza e la complessità della materia e per la necessità di predisporre quindici decreti attuativi (oltre a nove decreti istitutivi delle città metropolitane).

Salvo casi particolari, le scadenze delle deleghe "interne" sono sempre fissate in modo da non superare la durata della legislatura, per garantire il perdurante rapporto fiduciario e la continuità di indirizzo politico tra il Parlamento e Governo durante tutto l'*iter* di attuazione della delega.

Delle eccezioni si segnalano per le deleghe di natura eminentemente tecnica o di semplificazione normativa (la delega c.d. *taglia-leggi*, ad es., ha attraversato tre legislature) o per i termini di adozione dei decreti correttivi²⁷. A prassi radicalmente diversa si assiste, invece, per le deleghe comunitarie, laddove la "sopravvivenza" delle deleghe allo scioglimento delle Camere è un fattore fisiologico; e ciò sia per la natura spesso molto

²⁷ Si vedano i due decreti attuativi della legge di semplificazione per il 2003 (l.n. 246 del 2005) attuati nella XV legislatura, n. 307 del 2006, *Uffici Mae* e n. 249 del 2006, *Procedimento disciplinare dei notai*; sempre nella XV legislatura, i due correttivi al codice dell'ambiente (n. 284 del 2006 e n. 4 del 2008) e il d.lgs. n. 303 del 2006 di *Coordinamento di TUB e TUF con l.n. 262/2005*. Peculiare, invece, il caso dei decreti n. 62 e 63 del 2008, correttivi del codice dei beni culturali, emanati nella XV leg. sulla scorta di una riapertura dei termini concessa negli ultimi scampoli della legislatura precedente (l.n. 51 del 2006) a beneficio del successivo governo.

tecnica della disciplina da emanare, sia per la sostanziale continuità della politica nazionale rispetto alle tematiche europee (vedi *supra*, § 1.2).

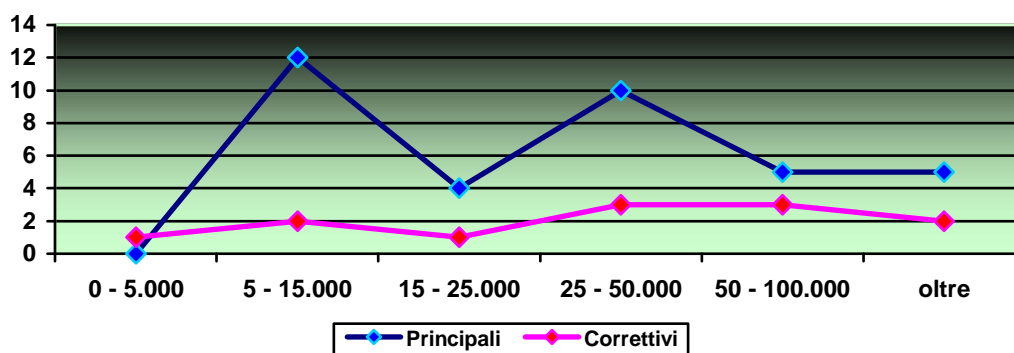
4) Le dimensioni dei decreti

La dimensione media dei 51 decreti delegati non comunitari emanati nella XV e nei primi tre anni della XVI legislatura è all'incirca di 96.000 caratteri a stampa (51.000 al netto del codice dell'ordinamento militare); come evidenziato in premessa, la fonte, nel suo complesso, incide per circa il 41% sulla complessiva quantità della legislazione "interna" prodotta nel periodo considerato.

Il codice dell'ordinamento militare è stato emanato sulla scorta della delega c.d. Taglia-leggi, di cui all'art. 14, l.n. 246 del 2005, che, successivamente all'abrogazione delle norme desuete, ha previsto l'emanazione di decreti di riassetto di "per settori omogenei o per materie". Il codice costituisce il provvedimento normativo più corposo emanato nelle legislature repubblicane: è composto da 2.263 articoli, suddivisi in nove libri, per complessivi 2,23 mln di caratteri a stampa, rappresentando, da solo, il 10% dell'intera produzione normativa primaria del quinquennio 2006-2010. A mente dell'art. 2268, con la sua approvazione sono state abrogate espressamente 1.085 disposizioni legislative preesistenti.

Il dato medio in sé, tuttavia, non è indicativo; il grafico che segue, che presenta la distribuzione dei decreti per fasce quantitative, offre maggiori informazioni sull'utilizzo dello strumento.

GRAF. IV.4.
DIMENSIONI DEI DECRETI LEGISLATIVI INTERNI NELLA XV E NEI PRIMI TRE ANNI DELLA XVI LEGISLATURA. DATI IN CARATTERI A STAMPA



Pressoché irrilevante è l'utilizzo della decretazione delegata per micro-correttivi o in funzione di manutenzione normativa, che invece può essere rilevata in materia comunitaria²⁸. La buona diffusione di decreti nelle fasce tra le 5 mila e le 15 mila battute, dimostra, invece, il ricorrente utilizzo dello strumento per attuare interventi di riforma anche micro-settoriale²⁹.

Nelle fasce superiori, tra 25 e 100 mila caratteri a stampa, si collocano poi, i decreti di riforma che rivisitano organicamente un'intera materia (d.lgs. n. 9 del 2008, *diritti audiovisivi sportivi*; n. 31 del 2010, *impianti ad energia nucleare*; n. 28 del 2010, *conciliazione delle controversie civili*; n. 130 del 2010, *mercato del gas*) o i correttivi dei decreti di codificazione (n. 169 del 2007, *procedure fallimentari*; o n. 106 del 2009, *salute e sicurezza sul lavoro*).

Sul dato complessivo, tuttavia, pesano significativamente proprio i “grandi” decreti di codificazione e riassetto (interventi per cui si è radicata nella prassi una “riserva di delega”) e alcuni loro correttivi di impianto (seguiti ad un cambio di legislatura), in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81 del 2008), ordinamento militare (n. 66 del 2010), processo amministrativo (n. 104 del 2010), proprietà industriale (n. 131 del 2010), ambiente (n. 4 del 2008 e n. 128 del 2010).

5) I correttivi

I connotati della decretazione correttiva sono ampiamente discussi, oscillandosi tra interpretazioni riduttive, che la vogliono limitata ad interventi di dettaglio, e approcci che, tutto al contrario, riconoscono un più ampio potere di manipolazione del decreto ordinario, limitato dal solo rispetto degli originali criteri di delega.

La prima tesi trova agganci, tra l'altro in **C. cost., n. 206 del 2001**, che lega il potere correttivo a « *la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate* » e, più ampiamente, in **Cons. St., Ad. gen., n. 1 del 2007** e **Cons. St., sez. cons. atti normativi, n. 3838 del 2007**. Margini di maggiore

²⁸ V. sul punto la citata *Relazione su Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*, presentata nella seduta del C.p.L. del 23 novembre 2010.

²⁹ Si vedano i d.lgs. n. 179 del 2007, *fondo di garanzia per i risparmiatori*, n. 262 del 2007, *eccellenza dei percorsi di istruzione*, n. 35 del 2008, *elezione del consiglio direttivo della cassazione*, n. 153 del 2009, *nuovi servizi delle farmacie*; 14 del 2010, *albo degli amministratori giudiziari*; n. 110 del 2010, *atto pubblico redatto dal notaio*.

manipolazione sono invece riconosciuti in **C. cost., n. 367 del 2007**: « *le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo. Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto* ».

Da un punto di vista tecnico e istituzionale, la questione si pone in termini molto differenti secondo che la delega correttiva sia contestuale o successiva. In questo secondo caso (già trattato nel § III.5) si è in presenza di una nuova ed autonoma disposizione delegante, sia pure con criteri fissati *per relationem*; nel primo caso, invece, la delega è unica, ma caratterizzata da un'attuazione (potenzialmente) bifasica. Si è in presenza, quindi, di disposizioni squisitamente procedurali, di pianificazione dell'esercizio del potere legislativo delegato nel tempo.

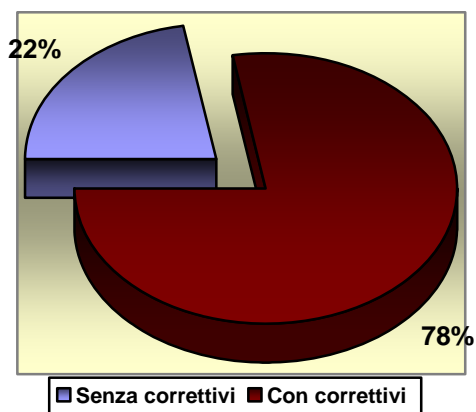
Talvolta, alle deleghe principale e correttiva/integrativa può aggiungersi una ulteriore delega di coordinamento delle disposizioni emanande con la disciplina preesistente o per la redazione di testi unici: l'attuazione della delega diviene così potenzialmente trifasica. In via generale, questa scansione è prevista nelle leggi comunitarie (solitamente nell'art. 5 dell'articolo), con riferimento a tutte le deleghe conferite per il recepimento di direttive europee. Per le deleghe interne, l'eventualità è più rara: si veda, ad es., l'art. 43, l.n. 262 del 2005, in materia bancaria e finanziaria; l'art. 1, co. 19, l.n. 150 del 2005, in tema di ordinamento giudiziario; la l.n. 247 del 2007, c.d. protocollo welfare.

Absolutamente peculiare, invece, la procedura prevista dal c.d. Taglia-leggi (art. 14, l.n. 246 del 2005), che ha previsto: a) entro i primi 24 mesi, l'individuazione delle norme statali vigenti; b) nei successivi 24 mesi, l'emanazione di decreti di individuazione delle leggi anteriori al 1970 da mantenere in vigore (c.d. decreti "salva-leggi"); c) entro i successivi ulteriori 24 mesi, l'emanazione di correttivi dei decreti "salva-leggi", nonché di decreti di riassetto delle norme per settori omogenei; d) infine, entro ulteriori 12 mesi, l'emanazione di correttivi ai decreti di riassetto.

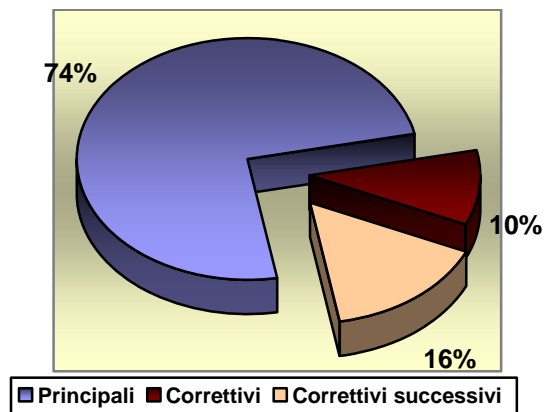
La prassi dimostra una diffusa tendenza del Governo a richiedere (e delle Camere a concedere) deleghe correttive contestuali: come mostra il grafico IV.5, tale autorizzazione accompagna oltre i tre quarti delle deleghe principali.

GRAF. IV.5 E IV.6.
UTILIZZO DELLA DELEGA CORRETTIVA NELLA XV LEG. E NEI PRIMI TRE ANNI DELLA XVI LEG.

DISPOSIZIONI DI DELEGA APPROVATE



DECRETI LEGISLATIVI EMANATI



Le statistiche sono largamente sovrapponibili per le principali categorie di disposizioni considerate: riforma (36 con autorizzazione ai correttivi contro 10 senza), riassetto (13 contro 3) e organizzazione (17 contro 4). I correttivi non sono previsti solo per le deleghe di minore rilievo politico e istituzionale o di natura squisitamente tecnica: è il caso dell'attuazione dei trattati internazionali; del puro coordinamento normativo (l.n. 223 del 2006 o n. 111 del 2007) o del completamento, per profili di dettaglio, di più ampie riforme già definite con legge (n. 94 del 2009); della riorganizzazione di alcuni enti pubblici; di innovazioni circoscritte a questioni di settore (art. 11, l.n. 69 del 2009, *nuovi servizi erogati dalle farmacie*)³⁰.

In larga parte dei casi, i termini concessi per la delega correttiva sono più lunghi (ed anche sensibilmente) rispetto a quelli della principale, comunque mai inferiori a dodici mesi. Non sono rari i casi, poi, di deleghe

³⁰ Restano escluse della statistica le disposizioni di riapertura o differimento. Qui la casistica è più complessa e si lega alla tecnica legislativa utilizzata. Solitamente, in caso di riapertura del termine di una disposizione di delega non esercitata, l'autorizzazione ai correttivi eventualmente presente nella delega originaria sarà fruibile anche in seguito al differimento e il Governo, se ritiene, potrà emanare un decreto principale e poi uno correttivo (è il caso dell'art. 27, co. 1, della l.n. 69 del 2009, che riapre la delega non attuata per il riordino degli enti di ricerca di cui alla l.n. 165 del 2007); se, invece, si è in presenza di delega già esercitata, la riapertura riguarda già l'esercizio del potere correttivo (tramite novella della relativa clausola di autorizzazione): salvo previsioni *ad hoc*, quindi, il Governo potrà intervenire una sola volta.

principali “brevi” a tre, sei o nove mesi, accompagnate da correttivi “lunghi” a due o tre anni³¹. Questa scelta appare in linea con *ratio* dello strumento, di concedere al Governo un tempo adeguato per verificare l’attuazione nella prassi delle riforme delegate e per eliminarvi errori, integrare lacune, apportare i dovuti assestamenti.

In questo senso, **Cons. St., Ad. gen., n. 1 del 2007**: « *La finalità della previsione di un intervento correttivo e integrativo di decreti emanati sulla base della delega principale è quella di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile* »; e **C. cost., n. 206 del 2001**: « *Siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione ... sulla base anche dell’esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione* ».

Termini ristretti per la delega principale, invece, sono uno strumento di auto-vincolo del Governo: si legano all’urgenza istituzionale e politica di addivenire alla pronta attuazione di una riforma, comunque nella consapevolezza dei successivi sicuri margini per la correzione di errori o inadeguatezze della disciplina originaria.

A fronte di queste tendenze a monte – nella fase parlamentare di apertura delle deleghe –, appaiono viceversa numericamente molto limitati i casi in cui il Governo sfrutta effettivamente le autorizzazioni ai correttivi.

Tra i decreti non comunitari, nella XV legislatura, si contano appena due casi di decreti correttivi emanati nei termini, ed altrettanti nella XVI³²; al contrario, sono più numerosi i casi di decreti su delega correttiva

³¹ Ad es., in materia di pensionamento anticipato nei lavori usuranti, la delega principale dell’art 1, co. 3, l.n. 247 del 2007 è di appena tre mesi, la delega correttiva è a 18 mesi e vi segue un’ulteriore delega di coordinamento con previsione di un terzo termine a 18 mesi. Significativo, ancora, il caso della riforma del pubblico impiego disposta con l.n. 15 del 2009, che ha concesso nove mesi per la delega principale e ventiquattro per i correttivi.

³² Nella XV legislatura, si contano i decreti n. 284 del 2006 e n. 4 del 2008, primo e secondo correttivo al d.lgs. n. 152 del 2010, recante *norme in materia ambientale*; nella XVI, il d.lgs. n. 106 del 2009, correttivo del d.lgs. n. 81 del 2008, recante *norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*; e il decreto n. 41 del 2011, correttivo del d.lgs. n. 31 del 2010, recante *disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare*.

“successiva”, approvati dopo una riapertura dei termini originari, che sono in tutto otto³³.

Le autorizzazioni ai correttivi, dunque, sono spesso richieste a fini cautelativi. Nei fatti, sono però sfruttate quasi esclusivamente per l’attuazione di deleghe tecnicamente molto complesse o per integrare codici e testi unici o di riassetto, in coerenza con l’intrinseca ragion d’essere dell’istituto: così, tra l’altro, in materia di ambiente, consumo, sicurezza sul lavoro, legge fallimentare, beni culturali.

³³ Nella XV leg., si elencano i d.lgs. n. 275 del 2006, correttivo del d.lgs. n. 215 del 2001, in materia di trasformazione *progressiva dello strumento militare in professionale*; n. 169 del 2007, correttivo del d.lgs. n. 5 del 2006, in materia di *disciplina del fallimento*; n. 221 del 2007, correttivo del d.lgs. n. 205 del 2006, *codice del consumo*; nn. 62 e 63 del 2008, correttivi del d.lgs. n. 42 del 2004, *codice dei beni culturali e del paesaggio*; n. 82 del 2008, correttivo del d.lgs. n. 102 del 2004, recante *interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole*; n. 214 del 2008, correttivo del d.lgs. n. 286 del 2005, di *riassetto normativo dell’attività di autotrasportatore*; mentre nella XVI, si segnala il caso del d.lgs. n. 128 del 2010, *terzo correttivo ambiente*.

V. I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi

Di pari passo con l'evoluzione del modello di delegazione legislativa, si è progressivamente affermata una mutazione dei connotati originari del parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi. Da una funzione essenzialmente di controllo, imperniato sulla conformità degli schemi ai principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delega, le commissioni parlamentari in sede di parere ambiscono sempre più ad un ruolo di vera e propria co-legislazione, la cui futura espansione appare legata a fattori di diversa natura: evoluzione delle dinamiche della forma di governo, caratteri della legge di delega, procedura di adozione del parere.

I principi e i criteri direttivi non hanno cessato di costituire un parametro del parere parlamentare sullo schema di decreto; più semplicemente, anche in considerazione del loro progressivo mutare in "obiettivi" e "contenuti", essi sono sempre meno oggetto delle osservazioni e delle condizioni su cui sono strutturati i pareri.

Rilievi di varia natura (sostanziale, tecnico-procedurale, di *drafting* normativo, d'indirizzo della legislazione futura) costituiscono oggi la parte prevalente dei pareri e dimostrano con efficacia questo rinnovamento, che per alcuni aspetti è un rinvigorimento, della funzione del Parlamento nella procedura di delegazione. Questa evoluzione verso l'esercizio congiunto del potere legislativo si è osservata a partire dagli anni Novanta, trovando piena realizzazione nell'esperienza della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa, la quale non soltanto accompagnava *a monte* i provvedimenti governativi, ma svolgeva *a valle* un controllo del grado di accoglimento dei rilievi da essa stessa formulati.

Tuttavia, al di là delle commissioni *ad hoc* - che costituiscono una specie particolare - per quanto riguarda le commissioni ordinariamente competenti diversi sono i casi in cui tale proficuo coordinamento con il Governo ha stentato a realizzarsi. Le cause di questi insuccessi non risiedono banalmente nella determinazione dell'Esecutivo a mantenere inalterato il proprio testo, ma si connettono al grado di auto-coinvolgimento delle commissioni di merito nonché alla partecipazione determinante di altri soggetti (in particolar modo, le Conferenze) nel procedimento di formazione del decreto.

Le dinamiche virtuose del nuovo modello di delegazione legislativa, in altri termini, necessitano di una serie di precondizioni politico-istituzionali, nonché di un quadro procedurale definito, che consentano il pieno dispiegarsi di questa funzione di co-legislazione da parte del Parlamento.

Il ruolo dei pareri parlamentari nel processo di delega è stato oggetto della giurisprudenza costituzionale in relazione al problema dei c.d. “*limiti ulteriori*”. In una risalente pronuncia, la Corte ha sostenuto che il parere parlamentare, pur mancando di carattere vincolante, possiede un « *valore notevole, specialmente quando sia stato espresso all’unanimità [...], potendo anch’esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione* » (C. cost., n. 78 del 1957). In altre due ravvicinate pronunce la Consulta si è soffermata sulla valenza del parere parlamentare, affermando che benché esso « *non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega* », ciononostante la commissione parlamentare è organo « *particolarmente idoneo per sua natura a ricostruire la volontà del legislatore delegante* » (C. cost., n. 173 del 1981 e n. 57 del 1982).

1) I fattori di efficacia dell'azione delle commissioni parlamentari

Un modello di delegazione legislativa fondato su un coordinamento efficace tra Parlamento e Governo, ovvero nel quale il Parlamento “*accompagni*” la formazione del decreto, necessita di un impegno attivo da parte delle commissioni di merito.

Tra i possibili indicatori dell'auto-coinvolgimento delle commissioni, rilevano, in primo luogo, il tempo dedicato alla discussione sugli schemi di decreti e lo svolgimento di attività conoscitive. I due dati risentono della complessità tecnica della materia da trattare, del novero dei soggetti coinvolti e dell'esigenza di composizione di contrapposti interessi; tuttavia, la scelta circa i tempi del dibattito, nonché il numero e l'individuazione degli esperti da audire, si legano sempre ad una chiara valutazione politica di rilevanza del tema trattato³⁴.

Un secondo gruppo di indicatori dell'efficacia dell'azione delle commissioni nella formazione dei decreti legislativi si lega ad aspetti di redazione del testo del parere. Rileva, anzitutto, la tecnica di formulazione

³⁴ Si consideri, comunque, che i due indicatori non sono sempre convergenti. Si può citare, ad esempio, il caso dell'ultimo schema di decreto correttivo del c.d. *codice ambiente* (d.lgs. n. 128 del 2010): qui l'esame da parte della commissione di merito è stato relativamente limitato in termini di tempo dedicato alla discussione (3 sedute per un totale di 45 minuti), ma, nel contempo è stato accompagnato da un ampio numero di audizioni (13 soggetti auditi in 4 sedute).

dei rilievi: laddove condizioni e osservazioni assumano forma testuale, sono frutto di un lavoro di maggiore approfondimento tecnico e politico e sono più facilmente recepibili dal Governo. Un ulteriore profilo è rappresentato dal grado di coordinamento tra le commissioni competenti dei due rami del Parlamento nella stesura dei pareri: documenti convergenti segnalano un lavoro congiunto tra i relatori e tra gli Uffici nei due rami del Parlamento, e si dimostrano maggiormente efficaci e in grado di influire positivamente sulle dinamiche di co-legislazione.

Benché per ragioni diverse, appare sintomatico dell'interesse delle commissioni nei confronti di uno schema di decreto anche il dato relativo alla omogeneità/diversità dei pareri parlamentari rispetto a quelli resi da altri organi: tale questione sarà approfondita nel § V.7.

a) *I tempi di discussione e le audizioni.* I dati riportati di seguito si riferiscono alla sola Camera dei deputati, essendo meno certi, a causa della strutturazione dei resoconti sommari, i tempi dedicati ai singoli provvedimenti dalle commissioni del Senato.

TAV. V.1. COMMISSIONI DI MERITO: SEDUTE E TEMPI DI DISCUSSIONE DEI PARERI*

DISCUSSIONE COMMISSIONI CAMERA (36 D.LGS.)*	N. SEDUTE	DURATA DISCUSSIONE**	TEMPI MEDI PER TIPOLOGIA D.LGS.
Riforma (20 d.lgs.)	76	34 h, 40 m	104 m
Riordino/riassetto (12 d.lgs.)	40	18 h, 15 m	91 m
Organizzazione P.A. (3 d.lgs.)	8	3 h, 30 m	70 m
Attuazione trattati int. (1 d.lgs.)	4	55 m	55 m
Totale	128 (Media 3,5)	57h, 20 m (Media per seduta: 27 m)	(Media per schema: 1h, 36m)

In linea generale, i dati medi rivelano che il tempo riservato alla discussione degli schemi, inteso sia in termini di numero di sedute sia di durata media di ciascuna di esse, si attesta su valori relativamente bassi, specie se raffrontati a quelli ordinari dell'istruttoria in sede referente. Percettibili oscillazioni nei valori medi si registrano, comunque, in

* N.B.: la durata dei pareri è stata calcolata prendendo come riferimento l'orario di inizio e fine lavori della Commissione, convocata in sede consultiva su atti del Governo. Nel caso di contestuale discussione di più pareri, la durata della seduta è stata suddivisa, per approssimazione, per il numero degli atti previsti all'ordine del giorno. I dati riportati sono al netto dei tempi dedicati alle audizioni. Non sono considerati i pareri resi dalle Commissioni bicamerali.

relazione alla tipologia di schema all'attenzione, a favore dei decreti di riforma rispetto a quelli di riordino normativo od organizzativo.

L'analisi dei dati disaggregati consente di rilevare una forte variabilità. Tre sono i casi di dibattiti lampo, inferiori al quarto d'ora (d.lgs. n. 307 del 2006, *uffici Mae*; n. 179 del 2007, *fondo di garanzia per i risparmiatori*; n. 14 del 2010, *amministratori giudiziari*); complessivamente, quasi un terzo degli schemi è stato esaminato per appena 45 minuti o meno. A questa casistica, fanno quasi sempre fronte pareri estremamente scarni, con meno di cinque rilievi sollevati.

All'opposto, dibattiti fiume hanno caratterizzato, tra gli altri, il correttivo *impianti nucleari* (n. 41 del 2011) e il secondo correttivo al *codice dell'ambiente* (n. 4 del 2008) che hanno ciascuno impegnato la VII Commissione in oltre tre ore di dibattito; lo schema di decreto correttivo in materia di *tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro* (n. 106 del 2009), che ha visto le commissioni riunite XI Lavoro e XII Affari sociali dedicare quattro ore di lavoro per un totale di sei sedute; lo schema in materia di *produttività del lavoro pubblico ed efficienza della P.A.* (d.lgs. n. 150 del 2009), che ha addirittura impegnato la commissione di merito per quasi otto ore. Ne sono risultati pareri particolarmente strutturati (rispettivamente 36, 46, 55 e 63 rilievi dalle competenti commissioni della Camera), cui hanno fatto seguito elevati tassi di recepimento da parte del Consiglio dei ministri.

Di significativo interesse anche le evidenze che si legano al secondo fattore considerato, l'ampiezza delle audizioni svolte, che sembra assumere una chiara incidenza sul seguito riscontrato dai pareri.

TAV. V.2. COMMISSIONI DI MERITO: AUDIZIONI SVOLTE

AUDIZIONI COMMISSIONI CAMERA (36 D.LGS.)*	N. SOGGETTI AUDITI	N. SCHEMI CON AUDIZIONI
Riforma (20 d.lgs.)	34	6
Riordino/riassetto (12 d.lgs.)	52	5
Organizzazione P.A. (3 d.lgs.)	0	0
Attuazione trattati int. (1 d.lgs.)	0	0
Totale	86	11 su 36

N.B.: esclusi i pareri resi dalle commissioni bicamerali.

TAV. V.3.
SEGUITO PARERI DEGLI SCHEMI ASSOCIATI ALLO SVOLGIMENTO DI AUDIZIONI

SCHEMI CON AUDIZIONI	N. SOGGETTI AUDITI	GRADO DI ACCOGLIMENTO PARERI
n. 303 del 2006, <i>Coordinamento di T.U.B., T.U.F. alla legge n. 262/2005</i>	2	Condizioni: Alta (75%) Osservazioni: non presenti
n. 4 del 2008, <i>Secondo correttivo al codice ambiente</i>	6	Condizioni: Molto alta (100%)* Osservazioni: Medio-alta (63%)
n. 9 del 2008, <i>Diritti audiovisivi sportivi</i>	4	Condizioni: Alta (100%)* Osservazioni: Media (50%)*
n. 106 del 2009, <i>Correttivo al T.U salute e sicurezza sul lavoro</i>	27	Condizioni: non presenti Osservazioni: Alta (76%)
n. 150 del 2009, <i>Produttività del lavoro pubblico e trasparenza amministrazioni</i>	10	Condizioni: non presenti Osservazioni: Alta (80%)
n. 198 del 2009, <i>Class action contro le pubbliche amministrazioni</i>	2	Condizioni: non presenti Osservazioni: Medio bassa (42%)*
n. 104 del 2010, <i>Riordino del processo amministrativo</i>	4	Condizioni: Molto bassa (13%) Osservazioni: Basso (37%)
n. 128 del 2010, <i>Terzo correttivo al codice ambiente</i>	13	Condizioni: Molto alta (95%) Osservazioni: Medio alta (62%)
n. 130 del 2010, <i>Concorrenzialità nel mercato del gas naturale</i>	9	Non censito
n. 235 del 2010, <i>Correttivo al codice dell'amministrazione digitale</i>	2	Condizioni: Media (60%)* Osservazioni: Molto alta (89%)
n. 67 del 2011, <i>Pensionamento anticipato nei lavori usuranti</i>	7	Condizioni: non presenti Osservazioni: non presenti

N.B.: l'asterisco indica che il dato riguarda un numero molto esiguo di osservazioni/condizioni.

La casistica sembra suggerire abbastanza nettamente che quando le commissioni dedicano tempo allo studio dello schema, soprattutto ascoltando i soggetti interessati, il parere diviene più strutturato e acquista maggiore forza.

Emblematico il caso, cui già si è accennato, dei decreti legislativi attuativi della delega n. 123 del 2007, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Sullo schema del decreto principale (d.lgs. n. 81 del 2008) le commissioni di merito avevano svolto un esame comparativamente meno intenso (2 ore e nessuna audizione svolta), che aveva condotto ad un parere molto strutturato (47 osservazioni), ma con un basso tasso di recepimento da parte del Governo (appena il 33%). Viceversa, in sede di esame dello schema correttivo (d.lgs. n. 106 del 2009), il lavoro delle commissioni è stato particolarmente ampio (27 audizioni svolte, 4 ore di discussione, omogeneità dei pareri di Camera e Senato) ed è risultato, malgrado l'assenza di condizioni, molto efficace dal punto di vista del tasso di accoglimento delle osservazioni da parte del Governo.

Interessante anche il caso dei correttivi al codice dell'ambiente, contrassegnati da un progressivo intensificarsi dell'attività in commissione (55 minuti di dibattito e nessuna audizione per il d.lgs. n. 284 del 2006; 3 ore di dibattito e sei audizioni per il d.lgs. n. 4 del 2008; 13 audizioni per il d.lgs. n. 128 del 2010), cui hanno fatto fronte pareri viepiù articolati e incisivi.

Viceversa, il mancato svolgimento dell'attività conoscitiva rispetto a schemi di decreti che pure presentino una significativa complessità ed un oggettivo rilievo politico, ha condotto alla stesura di pareri scarsamente vincolanti. Due casi emblematici sono rappresentati dagli schemi in materia di *conciliazione delle controversie civili e commerciali* (d.lgs. n. 28 del 2010) e in materia di *impianti nucleari* (d.lgs. n. 31 del 2010): nel primo caso, il tasso di recepimento dei rilievi da parte del Governo è stato di poco superiore al 30%; nel secondo, invece, il Governo ha accolto solamente una delle otto osservazioni formulate.

Naturalmente, non mancano casi empirici che fuoriescono da queste tendenze generali, evidenziando la complessità del fenomeno e la difficoltà di formulare interpretazioni univoche. Rispetto ad alcuni provvedimenti, infatti, l'approfondita discussione e l'attività conoscitiva non hanno costituito di per sé una garanzia del successo del modello di co-legislazione. Un esempio importante è quello del parere sullo schema di decreto di *riordino del processo amministrativo* (d.lgs. n. 104 del 2010): nonostante il tempo impegnato (oltre due ore di dibattito) e l'attività conoscitiva svolta (quattro audizioni in due distinte sedute), il Governo si è largamente discostato dai rilievi formulati dalla commissione di merito, accogliendone appena 14 su 45 (si v. anche § V.3).

b) La redazione dei pareri. Dal punto di vista del metodo di stesura dei pareri, le commissioni parlamentari esprimono solitamente rilievi direttamente incidenti sull'articolato dello schema; ciò accade talvolta attraverso una presentazione discorsiva delle modifiche da attuare, talvolta nella forma di correttivi testuali. Questa seconda tecnica, che inevitabilmente comporta un maggiore impegno sul testo da parte del relatore e delle strutture di supporto, fuga possibili dubbi o difficoltà interpretative circa l'intervento correttivo richiesto, e facilita e delimita il compito del legislatore delegato nella fase finale di redazione del decreto.

Tra i casi di pareri pressoché interamente strutturati in forma emendativa, oltre al già citato parere in materia di *sicurezza nei luoghi di lavoro*, interessanti quello reso dalle Commissioni riunite VIII e X della Camera sullo schema di decreto correttivo in materia di *impianti nucleari* (d.lgs. n. 41 del 2011) e quello reso dalla Commissione 13° del Senato sul terzo schema di decreto correttivo al *codice dell'ambiente* (d.lgs. n. 128 del 2010): in entrambe le occasioni, la puntuale formulazione tecnica dei

pareri si è associata ad un tasso di recepimento decisamente superiore alla media (quasi il 90%).

Laddove, all'opposto, le commissioni di merito procedano alla stesura di condizioni ed osservazioni non strettamente testuali, ovvero "a metà strada" tra il rilievo sostanziale e quello di indirizzo generale, gli effetti sul piano del recepimento appaiono in genere meno soddisfacenti. Possono chiamarsi ad esempio il già citato parere sullo schema in materia di *conciliazione delle controversie civili*, i cui rilievi di natura più generale non sono state accolti; nonché il parere sul primo schema correttivo al *codice dell'ambiente* (d.lgs. n. 284 del 2006), largamente disatteso dal Governo nonostante il vincolo procedurale del doppio parere, esito su cui ha certamente contribuito una modalità di formulazione dei rilievi non idonea alla tempestiva traduzione normativa.

Non mancano, anche su questo fronte, esempi in controtendenza: in larga misura infruttuoso, in particolare, è risultato il parere della Commissione 1° del Senato sullo schema in materia di *ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici* (d.lgs. n. 198 del 2009), che pure vi aveva profuso uno speciale sforzo tecnico, non solo redigendo i rilievi in forma rigorosamente emendativa, ma anche corredandoli da un'analisi della disposizione e da una premessa sulle finalità dell'intervento: ciononostante, il Governo ha accolto appena un quarto delle modifiche proposte, respingendo anche quelle di natura meramente tecnico-formale.

Un secondo aspetto rilevante, come anticipato, riguarda la collaborazione, nella redazione dei pareri, tra le competenti commissioni nei due rami del Parlamento. Non è infrequente, nei pareri di Camera e Senato, la presenza di alcuni rilievi identici o sovrapposti: la concorde richiesta di un correttivo, indubbiamente, costituisce un efficace strumento di pressione sul legislatore delegato.

In alcune circostanze, tuttavia, si è proceduto ad una vera e propria stesura congiunta dei testi, che risultano interamente convergenti: questa scelta, in concreto, può legarsi alla particolare tecnicità, complessità o ampiezza degli interventi in discussione. Rilievi coincidenti, anche dal punto di vista letterale, caratterizzano i pareri resi sugli schemi dei seguenti provvedimenti: a) d.lgs. n. 179 del 2007, *procedure di conciliazione e arbitrato per i risparmiatori*; b) d.lgs. n. 106 del 2009, *correttivo sulla sicurezza nei luoghi di lavoro*; c) d.lgs. n. 150 del 2009,

efficienza e trasparenza p.a.; d) d.lgs. n. 235 del 2010, correttivo alla riforma del codice dell'amministrazione digitale. I dati empirici evidenziano, in tutti questi casi, un elevato tasso di accoglimento dei rilievi³⁵.

2) La struttura complessa dei pareri parlamentari

La valutazione del seguito dei pareri parlamentari costituisce un angolo privilegiato di osservazione delle recenti dinamiche in atto nella delegazione legislativa. Il limite di un'analisi puramente quantitativa del fenomeno (basata sulla mera rilevazione del numero di condizioni e osservazioni recepite o respinte) è stato corretto attraverso l'individuazione di cinque diverse classi o tipologie di osservazioni/condizioni:

a) di richiamo ai principi e criteri direttivi: sono i rilievi che si soffermano sulla non conformità di una parte del testo ai principi e ai criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega;

b) sostanziali (o di merito): si tratta di quei rilievi che mirano a modificare direttamente il contenuto di un enunciato;

c) tecnico-procedurali: sono quei rilievi che intervengono sui tempi e sulle modalità di formazione o di prima attuazione del decreto legislativo;

d) di drafting normativo: si tratta dei rilievi di natura tecnica volti ad incidere sulla chiarezza e sulla coerenza del testo;

e) d'indirizzo generale o della legislazione futura: possono definirsi come esortazioni al Governo ad agire in un determinato modo.

³⁵ Per quanto riguarda lo schema relativo alle *procedure di conciliazione a arbitrato*, le condizioni formulate, per quanto di numero esiguo, sono state tutte accolte; sullo schema *correttivo in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro*, il tasso di accoglimento complessivo delle osservazioni da parte del Governo è stato superiore al 75 per cento; il dato sale all'80 per cento con riferimento allo schema in materia di *ottimizzazione e produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle P.A.*, e all'88 per cento nel caso dello schema modificativo e integrativo del decreto di *riforma del codice dell'amministrazione digitale*.

TAV. V.4. PARERI PARLAMENTARI: TIPOLOGIA CONDIZIONI E OSSERVAZIONI

Condizioni (42 d.lgs.)*	Totale	Camera	Senato	Bicamerale**
Richiamo criteri delega	12 (2,7%)	6	2	4
Sostanziali	279 (62,4%)	111	117	51
Tecnico-procedurali	36 (8,1%)	12	13	11
<i>Drafting</i>	112 (25,1%)	51	30	31
Indirizzo	8 (1,8%)	6	2	0
Totale	447	186 (41,6%)	164 (36,7%)	97 (21,7%)

Osservazioni (42 d.lgs.)	Totale	Camera	Senato	Bicamerale**
Richiamo criteri delega	28 (3%)	15	12	1
Sostanziali	527 (56,4%)	219	295	13
Tecnico-procedurali	52 (5,6%)	22	30	0
<i>Drafting</i>	279 (29,9%)	106	147	26
Indirizzo	49 (5,2%)	4	16	26
Totale	935	366 (39,3%)	500 (53,6%)	69 (7,1%)

* Esclusi i comunitari, i decreti legislativi attuativi di leggi delega emanate nel corso della XV e XVI legislatura (fino al 31 dicembre 2010), oppure di riaperture di termini per l'esercizio di deleghe, sono 51; tuttavia: a) per i d.lgs. nn. 240 e 249 del 2006, il parere è stato reso nella XIV legislatura; b) non è stato reso parere sugli schemi di decreto concernenti il riassetto della normativa in materia di risorse geotermiche (d.lgs. n. 22 del 2010) e l'ordinamento degli uffici consolari (d.lgs. n. 71 del 2011); c) non ha reso parere la sola commissione competente del Senato sugli schemi concernenti l'atto pubblico informatico redatto dal notaio (d.lgs. n. 110 del 2010) e l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria (d.lgs. n. 162 del 2010); d) vi sono tre schemi sui quali entrambe le Camere hanno espresso parere favorevole senza condizioni né osservazioni (d.lgs. nn. 307 del 2006, 63 e 214 del 2008); analogamente, sugli schemi relativi all'istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari (d.lgs. n. 14 del 2010) ed al pensionamento anticipato degli addetti alle lavorazioni pesanti (d.lgs. n. 67 del 2011) la commissione competente del Senato, nel primo caso, quella della Camera, nel secondo, hanno espresso parere senza condizioni né osservazioni; e) non è stato possibile verificare, in virtù del suo modo di formazione e del contenuto altamente tecnico-specialistico, il seguito del parere reso sullo schema di decreto recante misure per la maggiore concorrenzialità del mercato del gas naturale (d.lgs. n. 130 del 2010).

** Pareri resi dalla Commissione bicamerale per il federalismo (d.lgs. nn. 85, 156 e 216 del 2010) e dalla Commissione bicamerale per la semplificazione (d.lgs. nn. 177, 178 e 179 del 2009 e d.lgs. n. 66 del 2010). Su altri tre schemi di decreto (d.lgs. nn. 6, 212, 213 del 2010) la Commissione per la semplificazione non ha approvato parere definitivo, ma si è limitata (in alcuni casi per mancanza del numero legale) ad una proposta di parere. Lo stesso dicasi per la proposta di parere formulata dalla Commissione bicamerale per il federalismo rispetto allo schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale (d.lgs. n. 23 del 2011).

Dal complesso dei dati si rileva anzitutto che il numero delle osservazioni è due volte quello delle condizioni; prassi differenti, tuttavia, caratterizzano i due rami del Parlamento.

Nei pareri resi dal Senato si registra un maggior numero di rilievi (circa il venti per cento in più), con una maggiore propensione all'uso dello strumento meno incisivo dell'osservazione; le condizioni, viceversa, sono adottate con maggiore frequenza nei pareri delle commissioni permanenti delle Camere (un terzo del totale).

La scelta circa la forma del rilievo non appare affatto casuale ed incide in modo pregnante sul tasso di accoglimento, come meglio si vedrà nel paragrafo seguente. Le ragioni che sottostanno alla scelta si legano, anzitutto, alla volontà e alla capacità politica della commissione competente di imporre un vincolo più o meno stringente al Governo, ed implicano una valutazione circa l'importanza del rilievo mosso. Volta per volta, possono emergere atteggiamenti di ossequio da parte della maggioranza parlamentare nei confronti del Governo o, viceversa, la consapevolezza circa la difficoltà di procedere alle modifiche richieste. Sussistono, poi, altri fattori più specifici: ad esempio, rilievi di indirizzo generale o di orientamento o di taglio non testuale si prestano difficilmente, per loro natura, a rivestire la forma della condizione.

Logiche a sé stanti sono seguite, invece, dalle Bicamerali: la Commissione per la semplificazione correda i propri pareri solo di osservazioni; al contrario, la Commissione per il federalismo fiscale sfrutta quasi esclusivamente lo strumento della condizione, al punto che circa un quinto di tutte le condizioni censite nel quinquennio proviene proprio da quest'organo. Le ragioni di questi approcci e di queste "strategie" nell'attività di consulenza saranno approfondite nel successivo § V.5.

Entrando nello specifico dei rilievi, assume immediato risalto la limitata incidenza, tra le diverse classi di condizioni/osservazioni, dimostrata dal richiamo ai principi e criteri direttivi, pari a meno del tre per cento del totale. Il dato esprime nitidamente l'evoluzione della funzione consultiva sugli schemi di decreto: il controllo "politico" sull'eccesso di potere legislativo del Governo è una funzione ancora presente, ma certamente non è più la funzione prevalente o caratterizzante del parere parlamentare.

Viceversa, prevalgono largamente – quasi i due terzi delle osservazioni e delle condizioni – i rilievi di ordine sostanziale, con i quali si interviene nel merito delle scelte legislative. È la prova della tendenza del Parlamento a rivendicare, in sede consultiva, un ruolo propulsivo nel processo di delegazione legislativa. Rispetto a taluni provvedimenti, si può affermare che il Governo abbia accettato vere e proprie opere di riscrittura di intere parti dello schema. Solo per citare due casi emblematici, dei pareri resi sul *terzo correttivo al codice ambiente*, così come su quelli relativi al *codice dell'amministrazione digitale*, il Governo ha recepito *tout court* il 95% delle condizioni di merito formulate dalle commissioni dei due rami del Parlamento.

Circa un terzo dei rilievi, poi, possiede carattere formale o procedurale. In larga misura, tali interventi si legano fisiologicamente alla funzione di consulenza normativa che i pareri parlamentari non hanno dismesso³⁶: correzione di errori testuali; coordinamento del testo dello schema di decreto con la normativa vigente; miglioramento della complessiva chiarezza e qualità dell'atto governativo. Vista questa natura, la loro presenza è tendenzialmente costante ed uniformemente ripartita tra i pareri censiti. Si consideri, ad ogni modo, che anche rilievi d'ordine "tecnico" possono assumere, in taluni casi, una valenza politica: questa ambivalenza può spiegare la sopravvivenza di una percentuale di rilievi tecnico-formali ignorati dal Governo.

Una ridotta percentuale di osservazioni, infine, consiste in orientamenti di mero indirizzo politico o in auspici ed inviti al Governo a valutare, *pro futuro*, modifiche legislative nella direzione suggerita dalla commissione. Tendenzialmente, più elevato è il numero di osservazioni programmatiche, meno penetrante diviene la funzione del parere, attesa la scarsa attitudine di questo tipo di rilievo all'immediata traduzione normativa; la loro prevalenza in uno specifico parere può indicare uno scarso lavoro di approfondimento in commissione. Differente ragionamento, tuttavia, vale per le osservazioni di indirizzo della Commissione per il federalismo: sul punto, si rimanda al § V.5.

³⁶ Non a caso, come si vedrà al § VI, questo tipo di rilievi è prevalente nei pareri resi dal Consiglio di Stato.

3) Il seguito dei pareri delle commissioni di merito

Le due tavole che seguono aggregano i dati relativi al tasso di accoglimento delle 342 condizioni distribuite nei 35 pareri resi nel quinquennio oggetto di indagine dalle commissioni di merito di Camera e Senato su schemi di decreti legislativi. Si mantiene distinta, invece, la presentazione e l'analisi dei dati relativa ai pareri delle Bicamerali, connotati da indubbie peculiarità.

TAV. V.5.
PARERI COMMISSIONI CAMERA E SENATO: SEGUITO CONDIZIONI

Tipologia condizioni Camera (35 d.lgs.)*	Totale	Accolte	Parzialmente accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	6 (3,3%)	5 (83,3%)	0	1
Sostanziali	111 (61,7%)	79 (71,2%)	2	30
Tecnico-procedurali	12 (6,7%)	8 (66,7%)	0	4
<i>Drafting</i>	51 (28,3%)	43 (84,3%)	0	8
Totale	180	135 (75%)	2 (1,1%)	43 (23,9%)

Tipologia condizioni Senato (35 d.lgs.)*	Totale	Accolte	Parzialmente accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	2 (1,2%)	2 (100%)	0	0
Sostanziali	117 (72,2%)	79 (67,5%)	3	35
Tecnico-procedurali	13 (8%)	10 (76,9%)	1	2
<i>Drafting</i>	30 (18,5%)	25 (83,3%)	0	5
Totale	162	116 (71,6%)	4 (2,5%)	42 (26%)

N.B.: vedi nota alla Tav. V.4

Le due tavole che seguono, relative al medesimo campione delle precedenti, espongono i dati relativi alle 846 osservazioni rese. Non essendo possibile verificarne il seguito, si è scelto di non riportare in tabella le osservazioni di carattere generico/politico e quelle di rinvio ai pareri resi dalla Conferenza permanente (rispettivamente 6 ed 1 per le commissioni Camera e 10 ed 1 per quelle Senato).

TAV. V.6. PARERI COMMISSIONI CAMERA E SENATO: SEGUITO OSSERVAZIONI

Tipologia osservazioni Camera (35 d.lgs.)	Totale	Accolte	Parz. accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	15 (4,1%)	6 (40%)	0	9
Sostanziali	219 (60,5%)	99 (45,2%)	7	113
Tecnico-procedurali	22 (6,1%)	18 (81,8%)	0	4
Drafting	106 (29,3%)	81 (76,4%)	4	21
Totale	362	204 (56,4%)	11 (3%)	147 (40,6%)

Tipologia osservazioni Senato (35 d.lgs.)	Totale	Accolte	Parz. accolte	Non accolte
Richiamo criteri delega	12 (2,5%)	3 (25%)	0	9
Sostanziali	295 (61%)	136 (46,1%)	6	153
Tecnico-procedurali	30 (6,2%)	21 (70%)	1	8
Drafting	147 (30,4%)	106 (72,1%)	9	32
Totale	484	266 (54,9%)	16 (3,3%)	202 (41,7%)

I dati evidenziano, anzitutto, una buona omogeneità nel tasso di accoglimento dei rilievi formulati dalle commissioni della Camera e del Senato: non esiste, dunque, una differenziazione in termini di efficacia del parere tra i due rami del Parlamento. Interessante notare, peraltro, come anche i dati disaggregati – e persino quelli relativi ai singoli schemi – siano in larga parte sovrapponibili. Prevedibilmente, viceversa, il tasso di recepimento varia in modo sensibile in relazione alla tipologia (se osservazioni o condizioni) e al contenuto (se sostanziali o formali/procedurali) dei rilievi.

Molto accentuato, anzitutto, lo scarto che si registra nei tassi di recepimento delle osservazioni, da un lato, e delle condizioni, dall'altro. Nel complesso, il Governo accoglie poco più della metà delle prime, una percentuale significativamente bassa; a fronte del 70-75% delle seconde. Il dato indica bene l'effettiva rilevanza politica della scelta parlamentare circa la forma del rilievo. Occorre considerare, tuttavia, che le percentuali medie nascondono forti disomogeneità al loro interno. In particolare, anche le condizioni non costituiscono sempre un effettivo vincolo politico

nell'esercizio della delega da parte del Governo: si vedano, tra l'altro, i due casi emblematici del parere sul primo schema *correttivo al codice dell'ambiente* (d.lgs. n. 284 del 2006), di cui il Governo ha accolto 7 delle 30 condizioni poste da entrambe le commissioni competenti; e il parere sullo schema di *riordino del processo amministrativo* (d.lgs. n. 104 del 2010), di cui il Governo ha recepito appena 2 delle 15 condizioni poste dalla commissione di merito della Camera.

Molto incide sui tassi di recepimento, come detto, anche il contenuto dei rilievi. Le indicazioni più rilevanti per comprendere i complessivi equilibri della co-legislazione si legano, indubbiamente, al recepimento dei rilievi sostanziali: il dato complessivo, aggregando le percentuali relative a osservazioni e condizioni di Camera e Senato, si attesta appena sopra il 50%. Questo valore non può dirsi certo soddisfacente, specie considerando la contiguità politica che lega la maggioranza dei membri delle commissioni parlamentari e il Governo e la verificabile assenza (a differenza di quanto si registra non di rado per le Conferenze) di approcci conflittuali nella redazione dei pareri.

Significativo, sotto diverso profilo, il pressoché totalitario accoglimento delle condizioni di richiamo ai criteri di delega (7 rilievi su 8), indicativo del ruolo di "interprete autentico" delle disposizioni deleganti riconosciuto, almeno su questo fronte, dal Governo alle commissioni di merito e probabilmente legato anche alla preoccupazioni di successive contestazioni di costituzionalità sul decreto emanando³⁷.

I rilievi procedurali e di *drafting*, infine, sono sempre accolti con larghezza dal Governo (tra il 70% e l'85%), a suggerire che questa tipologia di rilievi tende ad essere persuasiva, efficace, a prescindere dalla

³⁷ Non deve sorprendere, viceversa, che il medesimo dato sia molto basso quando il richiamo ai criteri è in forma di osservazione (40% per i richiami ai criteri di delega mossi dalle commissioni alla Camera e appena il 25% al Senato): spesso, infatti, si tratta di rilievi più vaghi o di impianto, che non si prestano a correttivi puntuali. È emblematico, a tale riguardo, che rispetto ad alcuni pareri accolti in misura pressoché integrale dal Governo, siano stati ignorati solamente i rilievi di richiamo alla legge di delega. Ci si riferisce, in particolare, al parere sullo schema in materia di *riordino degli enti di ricerca* (d.lgs. 213 del 2009), di cui il Governo ha accolto 8 delle 9 condizioni formulate dalla commissione competente della Camera, ad eccezione proprio della condizione di richiamo ai criteri direttivi; analogo seguito ha avuto il parere sullo schema modificativo del *codice dell'amministrazione digitale* (16 osservazioni su 18 accolte dal Governo, eccetto un rilievo sostanziale ed uno di richiamo ai principi della delega).

forma che assume. Questo è un indice, inoltre, della positiva interazione tra gli Uffici delle Camere e i Servizi legislativi dei Ministeri nel confezionamento dei testi. Anche per questo tipo di rilievi, che non incidono direttamente sul contenuto dello schema, tuttavia, si possono avere casi di maggiore conflittualità: al di là di situazioni contingenti, occorre comunque considerare che talvolta il confine tra rilievo puramente tecnico-formale e rilievo sostanziale può essere labile.

4) L'instabilità del modello della co-legislazione

Nel complesso, andando oltre i dati medi, l'analisi del seguito dei singoli pareri evidenzia un quadro assolutamente instabile, non lineare. Il tasso di recepimento dei rilievi contenuti nei pareri, infatti, oscilla tra percentuali elevatissime e percentuali molto basse, suggerendo l'esistenza di fattori particolari e contingenti che di volta in volta facilitano il successo o l'insuccesso dell'attività di co-legislazione del Parlamento.

Nel caso di due pareri aventi forte rilevanza politica, ovvero gli schemi di decreto sugli *impianti di energia nucleare* e sul *ricorso collettivo per l'efficienza delle p.a. e dei concessionari di servizi pubblici*, il Governo ha ignorato la gran parte dei rilievi di merito formulati³⁸. È di particolare interesse il secondo caso, perché, come si è visto, in quell'occasione la Commissione 1^a Affari costituzionali del Senato aveva reso un parere esemplare per formulazione e metodologia. Questo esempio mostra come l'auto-coinvolgimento ed il lavoro approfondito della commissione ordinariamente competente non sono condizioni sempre sufficienti per il realizzarsi del positivo coordinamento tra Parlamento e Governo. Stessa, negativa, sorte hanno subito, come già osservato nel § V.1, i pareri parlamentari concernenti il riordino del processo amministrativo, anch'essi scaturiti da un ampio approfondimento istruttorio da parte delle commissioni di merito.

All'opposto, per altri schemi di decreti, altrettanto rilevanti politicamente, la collaborazione tra legislativo ed esecutivo si è realizzata in modo virtuoso. È il caso anzitutto dei pareri sullo schema del *terzo*

³⁸ Al contrario, l'esito dei pareri resi dalle commissioni di merito sullo schema correttivo del decreto in materia di impianti nucleari (d.lgs. n. 41 del 2011) è stato largamente positivo.

decreto correttivo del codice dell'ambiente. A fronte dell'intrinseca debolezza dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di delega, si è assistito a valle ad un positivo lavoro di co-legislazione, suggellato dall'elevato tasso di osservazioni recepite dal Governo. In questa esperienza le audizioni hanno rivestito un'indubbia funzione catalizzatrice, esortando a considerare, quale regola di carattere generale, l'importanza della fase conoscitiva come pre-condizione per il buon esito della co-legislazione. Analogamente, di notevole spessore metodologico, nonché recepito in gran parte dal Governo, è stato il parere reso dalle commissioni parlamentari sullo schema del correttivo al *codice dell'amministrazione digitale*.

Questa aleatorietà relativa all'esito della collaborazione tra Parlamento e Governo deriva certamente da fattori contingenti, anche di natura politica. In alcuni momenti della legislatura o in relazione a specifiche questioni, un atteggiamento di maggiore chiusura da parte dell'Esecutivo rischia di vanificare il lavoro svolto dalle commissioni parlamentari (del resto, analogamente, la prassi dei maxi-emendamenti produce i medesimi effetti). Possono pesare, per altro verso, anche fattori tecnici, come la trasmissione dei testi a ridosso della scadenza del termine di delega (specie in assenza di clausole "*passerella*") e i conseguenti ristretti margini temporali per apportare le modifiche richieste.

Ciononostante, l'evidenza empirica conforta, sia pure non in modo univoco, l'ipotesi che il grado di auto-coinvolgimento delle commissioni di merito di fronte agli schemi di decreti è tutt'altro che ininfluente nel processo di delegazione legislativa: la preferenza per lo strumento osservazione rispetto a quello della condizione, la tendenza a proporre rilievi in forma emendativa, il ricorso ad una marcata attività conoscitiva o l'ampiezza dei dibattiti, sono tutti fattori che contribuiscono ad indebolire o rafforzare strutturalmente i pareri parlamentari.

5) I pareri delle commissioni bicamerali

Una prima analisi del seguito dei pareri resi dalle due Commissioni bicamerali (sul federalismo e sulla semplificazione) sembra condurre a considerazioni molto significative e di segno diverso rispetto alle precedenti.

La Commissione parlamentare per la semplificazione, istituita dall'art. 14, co. 19, della legge di semplificazione per il 2005 (l. n. 246 del 2005), a presidenza Senato, esprime i pareri entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi. Ai fini dell'espressione del parere, Essa ha facoltà di richiedere, una tantum, una proroga di venti giorni, ferma restando la proroga automatica di novanta giorni qualora il termine previsto per il parere scada nei trenta giorni che precedono il termine per l'adozione del decreto. È previsto il doppio parere. La Commissione si esprime su una pluralità di schemi di decreti legislativi, quali ad es. quelli concernenti: a) l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 e di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore; b) la semplificazione, il riordino o il riassetto di settori ordinamentali; c) l'abrogazione espressa di disposizioni legislative statali. Inoltre, sulla base dell'art. 24 della l. 18 giugno 2009, n. 69, la Commissione esprime parere anche sugli schemi relativi al riordino, alla soppressione o alla fusione di enti pubblici, quali ad es. il Cnipa, il Formez e la Sspa. Nel periodo considerato, la Commissione ha espresso parere su tre schemi di decreto (d.lgs. nn. 177, 178 e 179 del 2009); rispetto ad altri quattro schemi, invece, Essa ha formulato solamente una proposta di parere, la quale in tre occasioni è stata "vista" dal Governo (cfr. premesse dei d.lgs. nn. 6, 212 e 213 del 2010), mentre in un quarto caso (codice dell'ordinamento militare, d.lgs. n. 66 del 2010) è risultata "acquisita". Questa differenza giustifica l'inserimento del parere sul codice dell'ordinamento militare nel campione considerato. Infine, va sottolineato che il maggior numero di "proposte di parere" si deve al mancato raggiungimento del numero legale, dovuto anche alla necessità di verifica in concreto delle presenze: si tratta di un aspetto procedurale mutuato dal Regolamento del Senato (nel Reg. Camera, viceversa, il numero legale si presume, salvo richiesta di verifica), essendo tale Commissione incardinata presso questo ramo del Parlamento (cfr. § V.6).

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stata istituita dall'art. 3 della legge di delega sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009) ed è a presidenza Camera. Ai fini dell'espressione del parere, Essa ha facoltà di richiedere una proroga di venti giorni, ferma restando la proroga automatica di novanta giorni qualora il termine previsto per il parere scada nei trenta giorni che precedono il termine per l'adozione del decreto. Non è previsto tecnicamente un doppio parere; tuttavia, qualora il Governo intenda discostarsi dal parere della Commissione, "ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera". Nel periodo di analisi considerato, la Commissione ha espresso tre pareri concernenti: a) l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni, di un proprio patrimonio (d.lgs. n. 85 del 2010), in attuazione dell'art. 19 della legge di delega; b) disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale (d.lgs. n. 156 del 2010), in attuazione dell'art. 24 della legge di delega; c) disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (d.lgs. n. 216 del 2010). Sullo schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale (d.lgs. n. 23 del 2011), invece, la Commissione aveva formulato una proposta di parere fondata su una condizione unica di riformulazione integrale del testo dello schema.

Dalle tavole che seguono, risulta anzitutto la netta differenza che intercorre tra le due commissioni in termini di metodo di redazione del parere.

TAV. V.7.

PARERI COMMISSIONE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE: SEGUITO CONDIZIONI E OSSERVAZIONI

Tipologia (4 d.lgs.)	Condizioni	Accolte	Osservazioni*	Accolte
Richiamo criteri delega	-	-	1	0
Sostanziali	-	-	10	9 (90%)
Procedurali	-	-	-	-
<i>Drafting</i>	-	-	24	19 (79,2%)
Indirizzo	-	-	13	-
Totale	-	-	35 (al netto delle oss. di mero indirizzo)	28 (80%)

TAV. V.8.

PARERI COMMISSIONE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE: SEGUITO CONDIZIONI E OSSERVAZIONI

Tipologia (3 d.lgs.)	Condizioni	Accolte	Osservazioni	Accolte
Richiamo criteri delega	4	4 (100%)	-	-
Sostanziali	51	51 (100%)	1	0
Tecnico-procedurali	11	11 (100%)	-	-
<i>Drafting</i>	31	31 (100%)	1	0
Indirizzo	-	-	16	-
Totale	97	97 (100%)	2 (al netto delle oss. di mero indirizzo)	0

Emergono due precise e differenti strategie nell'esercizio della funzione consultiva. La Commissione parlamentare per la semplificazione procede esclusivamente per osservazioni, avendo espresso, nel periodo di analisi considerato, quattro pareri senza alcuna condizione. La Commissione per il federalismo, viceversa, si avvale in misura pressoché totale dello strumento della condizione; essa, invece, ricorre alle

* Nel parere relativo al c.d. *Salva-leggi* (d.lgs. n. 179 del 2009), la commissione ha inoltre espresso 3 osservazioni (2 sostanziali e 1 di *drafting*) difficilmente censibili perché concernenti gli allegati al decreto.

osservazioni per finalità di indirizzo generale, per orientare l'esercizio futuro del potere legislativo delegato o garantirne la coerenza con i lavori parlamentari e le altre politiche pubbliche, in questo assolvendo al compito di complessiva vigilanza e supervisione dell'azione di riforma del settore, attribuite dalla l.n. 42 del 2009.

Le differenze nella tecnica di redazione del parere riflettono la diversa valutazione del proprio ruolo da parte dei due organi.

La Bicamerale per la semplificazione dimostra un atteggiamento di forte *self-restraint*: l'utilizzo delle sole osservazioni mira precipuamente a sollevare il Governo dall'obbligo della ritrasmissione degli schemi (c.d. doppio parere) previsto dalla legge istitutiva, laddove esso non intenda conformarsi alle condizioni poste nel parere. Non di rado, peraltro, questa tendenza ha portato ad un coinvolgimento non adeguato dei membri dell'organo intorno ai provvedimenti in discussione: in tre casi, la Commissione non è stata in grado di votare un parere sugli schemi presentati, per carenza di numero legale.

Opposto si dimostra l'approccio della Commissione per il federalismo, che ha sfruttato gli aggravamenti procedurali previsti dalla legge delega in caso di non accoglimento dei rilievi (l'obbligo per il Governo di trasmettere una relazione motivata all'Aula) per imporre al Governo il proprio paritario ruolo di co-legislatore.

Deve notarsi, ad ogni modo, che questi differenti approcci non si sono tradotti in differenti tassi di accoglimento dei rilievi: se le condizioni poste dalla Commissione per il federalismo sono state accolte dal Governo nella loro totalità, percentuali elevate di accoglimento connotano anche le osservazioni poste dalla Commissione per la semplificazione; il Governo, inoltre, ha tenuto conto della posizione della Commissione anche nei casi di parere formalmente non reso³⁹.

Vari sono i fattori che contribuiscono a spiegare la maggiore efficacia dei pareri delle commissioni bicamerali. Anzitutto, l'intrinseca centralità assunta da una commissione unica e appositamente istituita, la quale proietta *verso l'esterno* un'immagine più forte del Parlamento, sia pure col rischio, *all'interno*, di esautorare le commissioni ordinariamente

³⁹ In epigrafe ai d.lgs. nn. 6, 212 e 213 del 2010, infatti, si sottolinea la presa visione o l'acquisizione della proposta (o della bozza) di parere trasmessa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

competenti. In secondo luogo, pesano la *specializzazione* dell'organo, l'*esclusività* e la *continuità* della funzione svolta: a differenza delle commissioni di merito, l'azione delle Bicamerali non si esaurisce *uno actu* con l'emanazione del parere, ma implica la "*verifica dello stato di attuazione*" della delega nel tempo, cui si affiancano una stabile attività conoscitiva e i compiti di referto all'Aula. Un terzo, rilevante fattore, poi, è di natura metodologica: la Commissione per il federalismo fiscale è divenuta sede di effettiva redazione ed elaborazione dei testi (spesso inizialmente trasmessi dal Governo in forma di semi-lavorati), tramite una "azione emendativa" capillare o formulando i pareri come riscrittura dell'intero articolato; un'elevata qualità redazionale dei pareri ha connotato anche la Commissione per la semplificazione, sia pure nel diverso ruolo, non propulsivo, ma di consulenza normativa, di cui essa è investita.

Viceversa, nella prassi non sono apparsi decisivi gli aggravamenti procedurali posti dalle leggi delega a presidio dei pareri delle Bicamerali in caso di non accoglimento dei rilievi. Per un verso, nei casi in cui il "*doppio parere*" ha riguardato commissioni di merito (v. i correttivi al codice ambiente)⁴⁰, esso non ha costituito sempre un vincolo decisivo per il Governo. Per altro verso, come visto, il Governo ha recepito largamente i pareri della Commissione per la semplificazione anche senza essere sottoposto alla minaccia del *remand*. Ciò che rileva, dunque, più che la natura semi-vincolante del parere in sé e per sé considerata, è la capacità di complessiva auto-legittimazione dell'organo, fondata su un insieme di elementi procedurali e sostanziali.

Il modello certamente virtuoso delle bicamerali pone questioni e perplessità circa l'esigenza di una sua generalizzazione. Infatti, se da un lato tali commissioni riescono a giocare un ruolo più incisivo ed autorevole rispetto all'interlocutore Governo, dall'altro bisogna tenere presente che:

⁴⁰ Il riferimento corre ai pareri resi dalle Commissioni Ambiente di Camera e Senato sugli schemi dei decreti n. 284 del 2006, 4 del 2008 e 128 del 2010. In particolare nel primo caso, su 30 condizioni complessivamente sollevate dai due rami del Parlamento, il Governo ne ha accolte appena 7; nel secondo caso, poi, il Senato non ha reso parere, mentre il parere Camera presentava solo 3 condizioni (accolte) e 43 osservazioni di cui solo 27 sono state recepite. Migliori i dati del terzo correttivo (ma neanche in questo caso le percentuali sono elevatissime): 67 condizioni recepite su 71 e 19 osservazioni su 34.

a) le commissioni bicamerali assorbono le competenze delle commissioni di merito, salva la sola possibilità per queste ultime di sollevare rilievi: tale scelta si giustifica agevolmente per deleghe trasversali o plurisettoriali – esemplare il caso della legge n. 59 del 1997 –; al di fuori di questa casistica, si rischia però di esautorare l'organo istituzionalmente preposto (e dotato di specifica *expertise*) alla trattazione di una data materia. Si impedisce, inoltre, la corrispondenza tra l'organo che esercita la funzione consultiva sul decreto delegato e l'organo che, a monte, ha curato l'istruttoria sulla legge delega;

b) il rendimento delle commissioni bicamerali può variare a seconda che per il suo funzionamento si applichi il regolamento della Camera o quello del Senato. Se ad applicarsi è il Reg. S., infatti, il *quorum* per deliberare non è presunto e deve essere previamente verificato; questo è un fattore che può ostacolare l'assunzione delle decisioni da parte della commissione (come infatti accaduto con riferimento alla Commissione per la semplificazione); inoltre, qualora una commissione bicamerale sia incardinata presso il Senato è precluso *ipso facto* il parere del Comitato per la legislazione sulla qualità dello schema di decreto;

c) la virtuosità del modello delle bicamerali risiede anche nella scelta di pochi settori della normazione ad alto rilievo tecnico (v. semplificazione) o politico (v. federalismo), che proprio in quanto tali sono in grado di catalizzare conoscenza, interesse e produttività della commissione appositamente istituita.

6) Le connessioni con i pareri non parlamentari

A completamento dell'analisi circa le tendenze dell'attività consultiva e di indirizzo parlamentare sulla decretazione delegata, occorre rendere conto delle connessioni e delle sovrapposizioni con i pareri di altri organi coinvolti nella fase attuativa.

Un aspetto di natura procedurale appare di grande importanza per valutare in modo più appropriato siffatta casistica: quando su uno stesso schema di decreto si siano pronunciati le Conferenze, il Consiglio di Stato o altri organi, le commissioni competenti sono chiamate ad esprimersi *formalmente* sul testo originario, licenziato nella deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, ma *sostanzialmente* sul testo informalmente

modificato dal Governo con le correzioni suggerite ed accolte, che viene inviato alle stesse commissioni in corso d'opera, "a fini collaborativi".

Indubbiamente la successione e la sovrapposizione di differenti pareri sul medesimo testo, in assenza di passaggi intermedi in Consiglio dei ministri, rendono più difficile percepire il ruolo e l'incidenza dei vari organi coinvolti e più opaco il processo legislativo. Questa prassi, inoltre, rischia di rendere meno costruttivo ed efficace il lavoro svolto nelle commissioni parlamentari, chiamate ad esprimersi per ultime⁴¹.

In concreto, non è infrequente rilevare che i pareri resi dalle commissioni contengano condizioni ed osservazioni già poste in altre sedi. Questo *modus operandi* sembra discendere, da un lato, dalla consapevolezza da parte delle commissioni di merito che il proprio (autonomo) parere difficilmente inciderà su un testo che ha raggiunto un equilibrio dal punto di vista sia politico sia tecnico; dall'altro, tuttavia, potrebbe sostenersi che esso sia indicativo di una debole interpretazione del proprio ruolo, giacché lo strumento del parere potrebbe essere utilizzato anche in chiave alternativa od oppositiva rispetto a decisioni maturate in altre sedi. In altri termini, la circostanza di esprimersi per ultime dovrebbe indurre le commissioni a svolgere un'analisi ancor più approfondita sullo schema in oggetto, interpretando in modo costruttivo la funzione ad esse assegnata.

Un'analisi qualitativa delle connessioni tra pareri delle commissioni e pareri resi da altri organi, consente di individuare diverse fattispecie del fenomeno in questione.

a) *Riproposizione di rilievi o rinvio a pareri formulati da altri organi.* La casistica è molto varia. In diverse occasioni, le Camere hanno ripreso in tutto o in parte i rilievi già sollevati dalle Conferenze, espressamente accolti dal Governo e, come tali, già presenti nel testo dello schema trasmesso alle commissioni "a fini collaborativi". Così, tra l'altro, nel parere sui d.lgs. nn. 21 e 22 del 2008 in materia di *definizione dei percorsi di*

⁴¹ Non senza motivo, e a costo di una forzatura procedurale, nel caso del parere sul d.lgs. n. 198 del 2009 in materia di *ricorso per l'efficienza delle amministrazioni*, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha specificato in premessa di aver assunto come testo di base per il parere proprio lo schema modificato a seguito dell'intesa sancita in Conferenza unificata.

orientamento finalizzati all'istruzione universitaria nonché alle professioni e al lavoro, oppure sul d.lgs. n. 284 del 2006, *primo correttivo del codice ambiente*, laddove le osservazioni di Camera e Senato (di per sé numericamente scarse) risultano identiche alle proposte emendative della Conferenza unificata. Casi simili si hanno anche nella prassi delle Bicamerali: nel parere reso sullo schema di decreto concernente la *riorganizzazione del Formez*, ad esempio, la Commissione per la semplificazione ha espresso 4 osservazioni, di cui 2 meramente ripetitive di proposte emendative formulate in sede di Conferenza unificata. Nel diverso caso del parere sullo schema concernente il *riassetto dell'ordinamento militare* (d.lgs. n. 66 del 2010), la stessa Commissione per la semplificazione ha disposto un rinvio integrale alle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato, generando il singolare effetto per cui taluni rilievi tipicamente appannaggio delle Camere – su tutti quelli di richiamo ai principi e ai criteri direttivi contenuti nella legge di delega – siano formulati da altri e poi ripresi dalle commissioni parlamentari. Altri casi di rinvio, poi, sono quelli della Commissione Affari costituzionali del Senato sullo schema di decreto in materia di *produttività del lavoro pubblico e trasparenza delle p.a.*, che ha ritenuto condivisibili le modifiche allo schema originario concordate in sede di Conferenza unificata; e il parere sul d.lgs. n. 63 del 2008, *correttivo del codice dei beni culturali e del paesaggio*: in quest'ultima circostanza, la commissione di merito aveva formulato solamente una proposta di parere, senza condizioni né osservazioni, nella quale impegnava il Governo a recepire le richieste della Conferenza unificata.

Tendenzialmente questo approccio – di parziale appiattimento alle deliberazioni assunte in altre sedi – indica un insufficiente coinvolgimento degli organi parlamentari rispetto allo schema oggetto di esame.

b) Riproposizione di rilievi formulati da altri organi e non accolti dal Governo. È il caso, ad esempio, dello schema di decreto in materia di *ristrutturazione dell'ordinamento delle camere di commercio* (d.lgs. n. 23 del 2010), in cui la Conferenza non aveva reso il parere e la commissione della Camera ha invitato il Governo ad accogliere le proposte emendative informalmente emerse in quella sede. In modo analogo, relativamente allo

schema concernente il *correttivo alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro* (d.lgs. n. 106 del 2010), la Conferenza aveva espresso parere negativo, tuttavia le commissioni parlamentari invitavano il Governo a recepire le proposte emendative depositate dalle regioni in sede tecnica. Ancora in un altro caso, ovvero sia lo schema in materia di *incentivi all'eccellenza degli studenti nei percorsi di istruzione* (d.lgs. n. 262 del 2007), la Commissione VII della Camera ha posto come condizione una proposta emendativa della Conferenza che non era stata recepita dal Governo, ottenendone peraltro l'accoglimento.

Questa casistica, all'opposto della precedente, mostra interessanti segni di vitalità delle procedure consultive e la possibilità di raccordi e "alleanze" tra le diverse istituzioni coinvolte, al fine di indurre il Governo ad operare le auspiccate modifiche legislative.

VI. I pareri di altri organi

La complessa fase endoprocedimentale, che ha preceduto i 51 decreti legislativi esaminati, è caratterizzata dalla partecipazione di diversi soggetti istituzionali (vedi § IV). Le commissioni parlamentari non sono più, dunque, i protagonisti esclusivi nel procedimento di formazione dei decreti legislativi.

Le procedure individuate da molte leggi delega prevedono, infatti, l'intervento di altri organi consultivi, tra i quali sempre più spesso la Conferenza unificata. Secondo la Corte costituzionale, infatti, *“il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti procedurali ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall’art. 76 Cost.”* (C. cost., n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964).

Altre volte, invece, il coinvolgimento di tali organi nell’esercizio della delega avviene su iniziativa dello stesso Governo (vedi i pareri, non obbligatori, richiesti al Garante per la protezione dei dati personali ed, in alcuni casi, al Consiglio di Stato).

È interessante, pertanto, analizzare le principali caratteristiche e l’efficacia di tali interventi consultivi, anche in relazione a quanto già evidenziato per i pareri parlamentari (vedi § V).

1) Le Conferenze

Il principale strumento che consente alle regioni ed agli enti locali di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali, che incidono su materie di competenza regionale, è costituito dal sistema delle Conferenze.

La Corte costituzionale, con un indirizzo giurisprudenziale costante, ha affermato che *« una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse »* (C. cost., n. 31 del 2006). Con specifico riferimento all’esercizio dell’attività normativa, la Corte ha chiarito come, *« in via generale, [...] - nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - [...] il principale strumento che consente alle*

regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo » (C. cost., n. 401 del 2007).

La Conferenza permanente e l'unificata hanno la possibilità di intervenire sugli schemi dei decreti legislativi, predisposti dall'Esecutivo, con due strumenti: il parere e l'intesa.

***I pareri della Conferenza permanente** sono obbligatori per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi, adottati dal Governo, nelle materie di competenza delle regioni e province autonome (art. 2, co. 3, d.lgs. n. 281 del 1997) oppure quando ciò è previsto da specifiche disposizioni normative. Il parere deve essere espresso entro un termine di venti giorni; qualora ragioni di urgenza, dichiarate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, non consentano la consultazione preventiva della Conferenza, il Governo tiene conto del parere della stessa dopo l'adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri.*

***I pareri della Conferenza unificata** sono, invece, facoltativi e sono richiesti sugli schemi di decreti legislativi, che costituiscono "oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane" (art. 9, co.2, d.lgs. n. 281 del 1997). Quando su un atto non si raggiunge una posizione unitaria tra le autonomie, il parere della Conferenza è la "somma" delle posizioni delle regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM.*

*Le **intese** (art. 3, d.lgs. n. 281 del 1997), invece, sono espresse in tutti i casi in cui la legislazione vigente prevede che venga sancita un'intesa con la Conferenza permanente o unificata, su una proposta di iniziativa dell'Amministrazione centrale. L'intesa consiste nella determinazione concordata, all'unanimità, da parte del Governo e di tutti i Presidenti delle regioni e province autonome e dei Rappresentanti delle Autonomie locali, dei contenuti dei provvedimenti medesimi. Nell'ipotesi in cui non si raggiunga un'intesa entro trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, o in casi di motivata urgenza, il Consiglio dei Ministri provvede in sostituzione motivando.*

Sia per il rilascio dei pareri che per il raggiungimento delle intese, l'iter procedurale seguito è il medesimo.

Lo schema del decreto, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, viene diramato agli enti territoriali ed alle associazioni di rappresentanza partecipanti alla Conferenza. Segue uno scambio di note e commenti al testo, con allegate le proposte emendative indirizzate al Governo. Tale documentazione viene discussa in occasione di una o più riunioni tecniche alla presenza di esperti regionali e locali e dei ministeri

interessati, che valutano la possibilità di accogliere o meno le suddette proposte.

Le decisioni e gli impegni presi tra le parti ai tavoli tecnici vengono poi formalizzati e ratificati nel corso della seduta della Conferenza, che generalmente si conclude con il rilascio di un parere favorevole o con il raggiungimento dell'intesa. Spesso le proposte emendative sono allegate al verbale della seduta e formano parte integrante del contenuto o del parere favorevole reso o dell'intesa raggiunta. Si tratta di emendamenti al testo molto puntuali, dettagliati, precisi, ben formulati ed a volte anche motivati.

Dalla lettura dei verbali si ricava che solo raramente emergono dissidi tra le regioni o tra gli enti locali nel corso della seduta. Nella maggior parte dei casi, infatti, le regioni, le province ed i comuni esprimono una posizione condivisa sull'atto governativo e difficilmente si riscontrano opinioni di dissenso individuali. Gli enti territoriali preferiscono, infatti, mediare gli eventuali interessi contrastanti in altra sede, ad esempio, nei tavoli tecnici che di regola precedono la Conferenza.

Lo spazio dedicato alla discussione delle questioni poste all'ordine del giorno è solitamente ristretto: la durata delle sedute raramente supera l'ora, nonostante in ciascuna riunione siano approvati, di media e salvo poche eccezioni, dai dieci ai venticinque atti di vario genere (pareri, intese, designazioni, ecc). Il dato conferma la tendenza delle Conferenze a caratterizzarsi quali luoghi ove le parti giungono per sancire formalmente una posizione già assunta di fatto in altra sede.

La tavola che segue riassume il tasso di coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nelle procedure di legislazione delegata, comparando i dati sui decreti legislativi "interni" proposti o concertati con il Ministro degli Affari regionali e quelli sul numero dei pareri rilasciati e delle intese raggiunte dal sistema delle Conferenze.

TAV. VI.1.
I RAPPORTI TRA DECRETI LEGISLATIVI INTERNI, REGIONI ED ENTI LOCALI

Anni	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tot.
NN. Decreti	6	4	10	7	19	4	51
Min. Aff. Regionali	1	1	7	3	7	2	21
Conferenze	3	2	7	4 (-2)	13 (-6)	3 (-1)	33 (-9)
a) <i>parere permanente</i>	0	0	2	2 (-2)	1 (-1)	1	6 (-3)
b) <i>parere unificata</i>	3	2	5	0	7 (-2)	1 (-1)	19 (-3)
c) <i>intesa permanente</i>	0	0	0	0	2 (-2)	0	2 (-2)
c) <i>intesa unificata</i>	0	0	0	2	3 (-1)	1 (-1)	6 (-2)

N.B.: in parentesi, è riportato il numero dei pareri non resi o negativi e delle intese non raggiunte. Per il 2011, i dati sono aggiornati al 28 aprile.

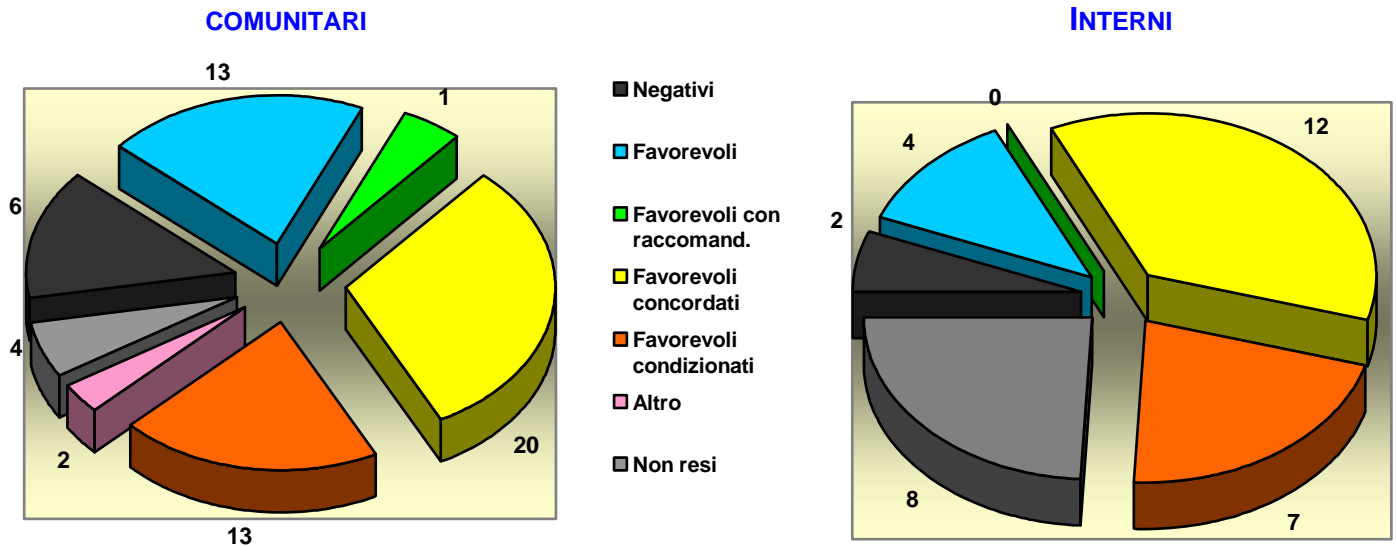
L'alto tasso di coinvolgimento delle Conferenze (il 65% del totale dei decreti interni) è certamente un chiaro indice della frequenza con cui si producono sovrapposizioni e intrecci tra le competenze dei differenti livelli di governo.

Nella maggioranza dei casi, la consultazione degli enti territoriali avviene tramite la richiesta di pareri; tuttavia, è possibile riscontrare, nell'ultimo triennio, la tendenza del legislatore delegante a prevedere, come ulteriore onere procedurale, il raggiungimento dell'intesa, che, richiedendo l'unanimità, rappresenta uno strumento (quantomeno teoricamente) più forte di coinvolgimento di regioni ed enti locali (v. i casi delle leggi delega nn. 15 e 42 del 2009).

a) *Esito dei pareri e delle intese.* Il grafico VI.2 indica l'esito dei pareri e delle intese, di entrambe le Conferenze, sugli schemi di decreti legislativi "interni" nel corso della XV e XVI legislatura.

Per un'utile comparazione, sono presentati a fronte anche i dati relativi alla decretazione legislativa di recepimento di direttive comunitarie, tratti dalla già citata relazione su *Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*.

GRAF. VI.1 E VI.2.
PARERI E INTESE DELLE CONFERENZE
SU SCHEMI DI DECRETI LEGISLATIVI*



Le statistiche dimostrano la vitalità della dialettica, spesso anche conflittuale, tra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenze.

I pareri e le intese favorevoli senza rilievi⁴² sono, infatti, una minoranza (12%) e quasi sempre sono dovuti o ad una ritenuta incompetenza o ad uno scarso interesse degli enti territoriali sull'oggetto della delega.

Tendenzialmente (nel 36% dei casi), i pareri favorevoli e le intese raggiunte sono "concordati", ovvero rilasciati a seguito di una riformulazione del testo del decreto, modificato per recepire gli emendamenti proposti dalle regioni e dagli enti locali, già ritenuti accoglibili dai rappresentanti del Governo nel corso delle riunioni tecniche⁴³.

* N.B. I periodi temporali non sono perfettamente coincidenti: i dati relativi ai decreti comunitari sono riferiti al periodo 2006 – 2009; quelli interni riguardano la XV legislatura e i primi tre anni della XVI.

⁴² V. parere Conferenza permanente 10 febbraio 2011 sullo schema di d.lgs. n. 67 del 2011, in materia di *accesso anticipato al pensionamento per lavori usuranti*. Secondo quanto emerso in Conferenza, il decreto non presentava "profili di rilievo per le tematiche regionali ostativi al prosieguo dell'istruttoria". V., per la Conferenza unificata, i pareri sugli schemi dei decreti n. 275 del 2006, *professione militare*; n. 307 del 2006, *uffici all'estero*, e n. 213 del 2010 (*correttivo salva-leggi*).

⁴³ V., *ex multis*, il parere 12 marzo 2008 sullo schema di d.lgs. n. 81 del 2008, in cui i rappresentanti delle Amministrazioni centrali hanno ritenuto immediatamente accoglibili parte delle proposte emendative presentate.

Non mancano, tuttavia, evidenti segni di tensione nella dialettica tra i diversi livelli di governo, rappresentati, in ordine crescente di conflittualità, dal discreto numero di pareri/intese favorevoli ma “condizionati” (21%), non resi (24%) e negativi (6%).

Nei pareri/intese favorevoli ma “condizionati”, l’assenso delle regioni e degli enti locali è subordinato all’accoglimento di alcune proposte emendative, che, tuttavia, il Governo ha già ritenuto non accoglibili in sede tecnica⁴⁴ o sulle quali vi sia stato solo un generico impegno del Ministro a valutare correttivi nel corso dell’esame da parte delle commissioni parlamentari⁴⁵.

Relativamente, poi, ai “non resi”, si registrano, nella XVI legislatura, 4 decreti legislativi sui quali le Conferenze non hanno rilasciato parere e 4 schemi di decreto per i quali non è stata raggiunta l’intesa. Tra i pareri non resi⁴⁶, è indicativo il caso del d.lgs. n. 31 del 2010, in materia di *energia nucleare*, in cui proprio per evitare un “preannunciato” parere negativo il Governo ha preferito “sconvocare” la seduta della Conferenza unificata, prevista per il 27 gennaio 2010. Il decreto è stato, poi, impugnato dalle regioni (v. C. cost. n. 33 del 2011), per violazione della legge delega n. 99 del 2009 e, conseguentemente, dell’art. 76 Cost., proprio a causa del mancato parere della Conferenza, che costituiva « *atto prodromico essenziale per l’esercizio della potestà delegata* » (cfr. Consiglio di Stato, parere n. 443 del 2010).

⁴⁴ V. gli emendamenti condizionanti i pareri favorevoli rilasciati sui d.lgs. n. 284 del 2006 e n. 4 del 2008, *I e II correttivo ambiente*.

⁴⁵ V. l’intesa sul d.lgs. n. 216 del 2010, *fabbisogni standard enti locali*, in cui il Governo si è impegnato a sostenere una richiesta delle regioni nell’*iter* previsto nelle Commissioni parlamentari.

⁴⁶ Precisamente, per la Conferenza permanente, si tratta del d.lgs. n. 153 del 2009, *farmacie rurali*, e n. 66 del 2010, *codice dell’ordinamento militare*. Per l’Unificata, dei d.lgs. n. 31 e n. 66 del 2010. In particolare, dal preambolo del d.lgs. n. 31 del 2010, *energia nucleare*, risulta che « *la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta* ». Nel preambolo del d.lgs. n. 66 del 2010, *codice militare*, invece, si dà atto solamente della “*richiesta di parere inviata in data 30 giugno 2009 alle Conferenze Stato regioni e Unificata*”.

Sulla questione, con **sentenza n. 33 del 2011**, la Corte costituzionale ha affermato, innanzitutto, la propria competenza a giudicare anche in ordine alla conformità del decreto legislativo rispetto ai c.d. "limiti ulteriori" stabiliti dal delegante e contenuti nella delega. In particolare, secondo la Corte « *nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni* ».

Tuttavia, il Giudice delle leggi ha escluso l'asserita violazione del principio di leale collaborazione, sulla base della seguente ricostruzione dei fatti:

- la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009;

- il 27 gennaio 2010, alle ore 10.00, è stata convocata la Conferenza delle regioni e delle province autonome, la quale ha formulato parere negativo a maggioranza, sul suddetto schema di decreto, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione;

- di seguito, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo.

Ebbene, secondo la Corte, dai suddetti dati, si evince che « le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009 - nella Conferenza delle regioni e delle province autonome, e non nella Conferenza unificata - e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, co. 4, del d.lgs. n. 281 del 1997 ».

Sui quattro casi di mancata intesa, tre si legano alla descritta vicenda della seduta del 27 gennaio 2010. In quell'occasione erano iscritti all'ordine del giorno della Conferenza permanente anche gli schemi dei decreti nn. 22 e 23 del 2010 – in materia di *risorse geotermiche* e di *Camere di commercio* –; e, all'ordine del giorno della Conferenza unificata, il d.lgs. n. 85 del 2010, sul *federalismo demaniale*. In tutti questi casi non è stato possibile posticipare l'esame o a causa dell'imminente scadenza dei termini per l'esercizio della delega o per lo spirare del termine di trenta giorni prescritto per il raggiungimento dell'intesa.

Secondo quanto riferito dall'Esecutivo in sede di relazione alle Camere, lo schema di decreto attuativo del federalismo demaniale è stato trasmesso alla Conferenza in data 28 dicembre 2009. Dopo alcuni approfondimenti informali, il 20 e il 26 gennaio 2010 si sono svolte due riunioni tecniche. In seguito, la prevista convocazione della Conferenza per il 27 gennaio non ha avuto luogo e non è stato possibile, quindi, raggiungere l'intesa entro il termine prescritto di trenta giorni (art. 3, co. 3, d.lgs. n. 281 del 1997). La relazione ricorda, inoltre, che lo schema di decreto è stato, comunque, sottoposto, su iniziativa del Ministro proponente, alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e che tale organismo ha espresso parere favorevole, avendo il Governo recepito una serie di proposte emendative, emerse dal confronto con le autonomie locali nel corso delle suddette riunioni tecniche.

Difficoltà sostanziali, poi, hanno caratterizzato il quarto caso di mancata intesa, relativa allo schema di d.lgs. n. 23 del 2011, sul *federalismo municipale*. Il provvedimento era stato trasmesso alla Conferenza il 13 agosto 2010 ed iscritto all'ordine del giorno della seduta del 23 settembre. Tuttavia, in più occasioni, l'ANCI e l'UNCHEM ne hanno richiesto il rinvio della trattazione. Tale continua dilatazione dei tempi, ritenuta insostenibile dal Ministro proponente, non ha consentito di sancire l'intesa nel termine di trenta giorni. Ciò nonostante, il Governo si è impegnato a continuare il confronto con le regioni e gli enti locali ed a rappresentare le richieste emendative formulate dall'ANCI e dall'UPI, in sede di esame presso le commissioni parlamentari.

Occorre soffermarsi, da ultimo, sui casi più espliciti di conflittualità, relativi ai pareri, totalmente o parzialmente, negativi e alle intese parziali.

Si veda, per la Conferenza permanente, il parere negativo espresso da tutte le regioni, tranne la Lombardia, sull'importante decreto n. 106 del 2009, correttivo al d.lgs. n. 81 del 2008, in tema di *salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*. Tuttavia, in questo caso, le proposte emendative, che erano state presentate in sede tecnica dalle regioni, sono state riprese dalle commissioni parlamentari (vedi § V).

Oppure il parere, in prevalenza negativo⁴⁷, espresso dalla Conferenza unificata sullo schema di d.lgs. n. 41 del 2011, correttivo al *nucleare*. Altro caso in cui il fronte regionale si è diviso, è rappresentato

⁴⁷ Nel parere Conferenza unificata 3 marzo 2011, sullo schema di d.lgs. n. 41 del 2011, le regioni Emilia-Romagna, Marche, Basilicata, Toscana, Liguria, Molise, Puglia, Umbria, Calabria, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e l'ANCI hanno espresso parere negativo.

dal parere favorevole sullo schema di d.lgs. n. 21 del 2008, in materia di *istruzione universitaria*, che ha registrato, in sede di Conferenza unificata, il voto contrario delle regioni Lombardia e Veneto. Sullo schema del d.lgs. n. 150 del 2009, in materia di *efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, infine, l'intesa è stata raggiunta solo in parte e nelle premesse al decreto il Governo ha indicato le ragioni del mancato accordo.

b) *Tipologia e seguito dei pareri e delle intese*. Per analizzare la tipologia e verificare il seguito avuto dai rilievi formulati dalle regioni e dagli enti locali, è necessario esaminare le proposte emendative, allegata ai pareri/intese espressi dalle Conferenze, permanente ed unificata, sugli schemi dei decreti legislativi nel corso della XV e XVI legislatura.

Dal punto di vista formale, tendenzialmente, gli emendamenti proposti al testo governativo si presentano tutti ben strutturati, motivati e puntuali nella formulazione. Come dimostrato dalle tavole che seguono, la tipologia delle modifiche suggerite al Governo è varia. Non si registrano, inoltre, sostanziali differenze tra le proposte emendative formulate dagli enti territoriali in occasione di rilascio di pareri o raggiungimento di intese.

TAV. VI.1. TIPOLOGIA E SEGUITO PARERI CONFERENZA PERMANENTE ED UNIFICATA *

	PARERI SU SCHEMI D.LGS.	CONDIZIONI			
		SOSTANZIALI	TECNICO/PROC.	DRAFTING	TOTALE
XV	284/2006 <i>I Correttivo Ambiente</i>	10 (1 accolta)	1 (non accolta)	7 (1 parz. accolta)	18 (1 accolta, 1 parz.)
	221/2007 <i>Correttivo Cod. Consumo</i>	-	-	5 (2 accolte)	5 (2 accolte)

* Per i decreti legislativi nn. 153 del 2009, *farmacie rurali*, e 66 del 2010, *codice militare*, il parere della Conferenza permanente non è stato reso. Per il d.lgs. n. 106 del 2009, *corr. salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*, il parere della Conferenza permanente è stato negativo. Per il d.lgs. n. 67 del 2011, *lavori usuranti*, il parere della Conferenza permanente è stato favorevole senza rilievi. Per i d.lgs. nn. 275 del 2006, *professione militare*, n. 307 del 2006, *uffici Mae*, e 213 del 2010, *corr. salva-leggi*, il parere della Conferenza unificata è stato favorevole senza osservazioni e condizioni. Per i decreti n. 31 del 2010, *impianti nucleari* e n. 66 del 2010, *codice militare*, il parere della Conferenza unificata non è stato reso. Da ultimo, sullo schema di d.lgs. n. 41 del 2011, *correttivo impianti nucleari*, la Conferenza unificata ha espresso un parere in prevalenza negativo.

	262/2007 <i>Eccellenza studenti</i>	2 (1 accolta)	-	-	2 (1 accolta)
	4/2008 <i>Il Correttivo Ambiente</i>	85 (17 accolte 2 parz.)	21 (2 accolte)	35 (22 accolte)	141 (41 accolte 2 parz.)
	21/2008 <i>Istruzione univ.</i>	7 (accolte)	-	1 (accolta)	8 (accolte)
	22/2008 <i>Orientamento professioni</i>	2 (1 accolta)	-	1 (accolta)	3 (2 accolte)
	62/2008 <i>Correttivo Beni culturali</i>	3 (1 accolta)	5 (accolte)	1 (accolta)	9 (7 accolte)
	63/2008 <i>Correttivo Paesaggio</i>	9 (8 accolte)	3 (accolte)	5 (accolte)	17 (16 accolte)
	81/2008 <i>Sicurezza sui luoghi di lavoro</i>	35 (27 accolte 1 parz.)	11 (9 accolte 1 parz.)	57 (49 accolte 4 parz.)	103 (85 accolte 6 parz.)
	82/2008 <i>Imprese agricole</i>	2 (accolte)	1 (non accolta)	-	3 (2 accolte)
XVI	179/2009 <i>Salva-leggi</i>	7 (5 accolte 1 parz.)	-	-	7 (5 accolte 1 parz.)
	6/2010 <i>Formez</i>	3 (2 accolte)	-	3 (accolte)	6 (5 accolte)
	128/2010 <i>III Correttivo Ambiente</i>	28 (15 accolte 4 parz.)	8 (5 accolte)	44 (36 accolte 3 parz.)	80 (56 accolte 7 parz.)
	131/2010 <i>Corr. Proprietà Industriale</i>	-	1 (accolta)	-	1 (accolta)
	235/2010 <i>Correttivo Cod. Amm. dig.</i>	42 (5 accolte 11 parz.)	3 (accolte)	4 (1 accolta 1 parz.)	49 (9 accolte 12 parz.)
	41/2011 <i>Correttivo Nucleare</i>	17 (4 accolte)	5 (2 accolte)	14 (7 accolte)	36 (13 accolte)
	Totale	252 (52%)	59 (12%)	177 (36%)	488
	Accolte	96 (38%)	30 (12%)	128 (50%)	254 (52%)

TAV. VI.2. TIPOLOGIA E SEGUITO INTESE CONFERENZA UNIFICATA **

	INTESE SU SCHEMI D.LGS.	CONDIZIONI			
		SOSTANZIALI	PROCEDURALI	DRAFTING	TOTALE
XVI	150/2009 <i>Trasparenza P.A.</i>	9 (2 accolte 2 parz.)	6 (2 accolte 1 parz.)	9 (7 accolte 2 parz.)	24 (11 accolte 5 parz.)
	198/2009 <i>Efficienza p.a.</i>	9 (3 accolte)	–	3 (accolte)	12 (6 accolte)
	156/2010 <i>Roma Capitale</i>	2 (parz. acc.)	–	–	2 (parz. acc.)
	216/2010 <i>Costi standard</i>	–	2 (non accolte)	–	2 (non acc.)
	Totale	20 (50%)	8 (20%)	12 (30%)	40
	Accolte	5 (25%)	2 (25%)	10 (83%)	17 (42,5%)

In entrambi i casi, risultano prevalenti le proposte emendative di natura sostanziale (il 52% per i pareri ed il 50% per le intese). A conferma che gli interventi delle Conferenze, concentrandosi soprattutto sugli aspetti di merito, possiedono una chiara connotazione politica, derivante dalla composizione di tali organi. Non si registrano, invece, casi di richiami ai principi e criteri direttivi della legge delega.

Per quanto riguarda, infine, il seguito di tali proposte emendative, i dati raccolti evidenziano un non elevato tasso di recepimento da parte dell'Esecutivo (in media il 52% per i pareri ed il 42,5% per le intese), che diminuisce ulteriormente quando si tratta di apportare al testo modifiche sostanziali.

Tuttavia, notevoli differenze si registrano tra il seguito avuto dalle proposte emendative allegate ai pareri/intese favorevoli “concordati” rispetto a quelli pur sempre favorevoli ma “condizionati”.

Nel primo caso, infatti, il tasso di accoglimento sale a 82%, mentre nel secondo si arresta al 37%, a conferma che difficilmente il Governo accoglie in sede politica gli emendamenti di regioni ed enti locali non recepiti immediatamente in sede tecnica.

** Per i d.lgs. n. 22 del 2010, *risorse geotermiche* e n. 23 del 2010, *camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*, l'intesa in Conferenza permanente non è stata raggiunta. Per i d.lgs. n. 85 del 2010, *federalismo demaniale* e n. 23 del 2011, *federalismo fiscale municipale*, invece, l'intesa non è stata raggiunta in Conferenza unificata.

c) *Problema del tempo e delle modifiche ex post*. Un problema che frequentemente è stato sollevato, per entrambe le Conferenze, è la trasmissione dello schema di decreto da parte del Governo in prossimità della scadenza della delega.

Il tempo, che mediamente tali organi dedicano all'istruzione dei pareri è molto breve, circa 9 giorni⁴⁸ e, spesso, ciò è dovuto proprio alla necessità di consentire all'Esecutivo la conclusione dell'*iter* formativo del decreto delegato entro i termini indicati dal legislatore delegante.

In questi casi, le regioni e gli enti locali hanno segnalato ai Ministri competenti la difficoltà riscontrata ad approfondire, in pochi giorni, schemi di decreti legislativi, spesso molto complessi ed articolati⁴⁹.

Tali prassi non appaiono pienamente coerenti con il principio di leale collaborazione, così come indicato dalla stessa Corte costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale, il principio di leale cooperazione esige che « *chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato* » (C. cost., n. 33 del 2011).

Altra questione problematica è rappresentata, poi, dalla legittimità o meno delle modifiche *ex post*. La possibilità per il Governo di apportare ulteriori variazioni allo schema di decreto, successivamente al parere reso dalla Conferenza permanente o unificata, è stata riconosciuta legittima, in più occasioni, dalla Corte costituzionale.

⁴⁸ Tranne il caso dello schema di d.lgs. n. 106 del 2009, istruito in sede tecnica per circa un mese e conclusosi con un parere negativo.

⁴⁹ V., per la Conferenza permanente, il parere 28 febbraio 2008 sullo schema di d.lgs. n. 82 del 2008, in cui “*per ragioni di urgenza, legate alla necessità di una rapida espressione del parere anche al fine di consentire la conclusione dell'iter legislativo entro la scadenza della delega, il provvedimento è stato sottoposto direttamente alla valutazione del Comitato permanente di coordinamento in agricoltura*”. Per la Conferenza unificata, v. i pareri 28 febbraio 2008 ai decreti nn. 62 e 63 del 2008, in cui “*è stata segnalata l'urgenza, data la ristrettezza dei termini per l'esercizio della delega e la necessità di sottoporre successivamente i medesimi provvedimenti al parere delle Commissioni parlamentari*” e l'intesa 12 novembre 2009 sul d.lgs. n. 198 del 2009, in cui “*il Ministro ha evidenziato la necessità di raggiungere l'intesa entro breve tempo, in considerazione della scadenza del termine della delega del 20 dicembre 2009*”.

In particolare, la Corte ha affermato che non sussiste « alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva » dalle commissioni parlamentari. In tal caso, « non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescherebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti ». Il Giudice delle leggi precisa, inoltre, che « anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione » (C. cost., n. 401 del 2007).

Rispetto alle intese, invece, la Corte ha lasciato la questione impregiudicata (C. cost., n. 324 del 2010).

Sul tema, all'interno del campione di riferimento analizzato, merita evidenziare il caso del d.lgs. n. 156 del 2010 su *Roma Capitale*, in cui il particolare meccanismo procedurale previsto nell'art. 2, co. 4, della legge delega n. 42 del 2009, ha consentito al Governo di superare l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, al fine di recepire le condizioni della Commissione bicamerale per il Federalismo.

All'art. 2, commi 3 e 4, della l.n. 42 del 2009, il legislatore delegante ha previsto che « Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della commissione di cui all'art. 3 e delle commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. 4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al co. 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa ».

2) Il Consiglio di Stato

Sono 12 gli schemi di decreti legislativi sui quali è stato richiesto il parere al Consiglio di Stato⁵⁰. Si tratta, per lo più, di interventi consultivi, che si inseriscono nel generale e graduale processo di semplificazione e codificazione della normativa, intrapreso in base alle leggi n. 59 del 1997 e n. 246 del 2005.

Il Consiglio di Stato svolge, infatti, un ruolo fondamentale nel processo di semplificazione e codificazione della normativa. In particolare, « *con la previsione del parere obbligatorio dell'istituto su ogni manifestazione regolamentare del Governo e dei suoi Ministri e la creazione di un'apposita Sezione esclusivamente dedicata all'attività consultiva sugli atti normativi del Governo è venuto emergendo il chiaro disegno dell'ordinamento statale di utilizzare quale organo ausiliario dell'attività di regolazione, sia secondaria che di riordino e riassetto, il Consiglio di Stato* » (**Cons. St., ad.gen., n. 2 del 2004**).

Lo schema di d.lgs. n. 128 del 2010 (*III correttivo ambiente*) rappresenta l'unico caso in cui il parere è stato richiesto dall'Esecutivo in assenza di un'espressa previsione nella legge delega.

Secondo la normativa vigente, non sussiste alcun obbligo generale per il Governo di sottoporre al Consiglio di Stato gli schemi di decreti legislativi. Tuttavia, ai sensi dell'art. 17, co. 25, lett. a, della l.n. 127 del 1997 (c.d. Bassanini bis), il parere del Consiglio di Stato è richiesto obbligatoriamente per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli Ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici.

Tale organo si è espresso sempre favorevolmente⁵¹, formulando, tuttavia, il più delle volte, pareri positivi molto articolati, ovvero con numerosi e puntuali rilievi al testo trasmesso dal Governo. Da segnalare le 80 osservazioni contenute nel parere allo schema di d.lgs. n. 66 del 2010 (*codice dell'ordinamento militare*) e le 70 al d.lgs. n. 128 del 2010 (*III correttivo ambiente*).

⁵⁰ Si segnala, inoltre, il caso del d.lgs. n. 104 del 2010, di riordino del processo amministrativo. Per la sua redazione il Governo si è avvalso della facoltà, prevista dal comma 4 dell'art. 44 della l.n. 69 del 2009, di delegare al Consiglio di Stato la stesura dell'articolato.

⁵¹ Solamente su alcuni articoli dello schema di d.lgs. n. 4 del 2008, il Consiglio di Stato ha rilasciato parere negativo (v. parere n. 3838 del 2007).

Quest'ultimi costituiscono, inoltre, gli unici due casi, tra quelli esaminati, di pareri resi da commissioni speciali, istituite appositamente in ragione della particolare novità ed eccezionale complessità di tali atti normativi. Generalmente, infatti, ad esprimere l'orientamento del Consiglio di Stato è chiamata l'apposita *Sezione consultiva per gli atti normativi*. In realtà, le due Commissioni speciali Difesa⁵² ed Ambiente, istituite dal Presidente del Consiglio di Stato, rappresentano semplicemente un'integrazione della Sezione consultiva con elementi provenienti da altre sezioni. Infatti, a presiedere tutte e due le commissioni speciali è stato chiamato il Presidente della Sezione consultiva per gli atti normativi.

*La **Sezione consultiva per gli atti normativi**, istituita con la l.n. 127 del 1997, si occupa di esaminare gli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto dalla legge o è comunque richiesto dall'amministrazione. Inoltre, la stessa sezione, su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, esamina gli schemi di atti normativi dell'Unione europea. Essa rappresenta un interlocutore stabile per il Governo nell'esercizio dell'attività normativa.*

*La possibilità di istituire **commissioni speciali** è contenuta nel T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, art. 22, primo comma, secondo il quale « è in facoltà del Presidente, quando il Consiglio sia chiamato a dar parere sopra affari di natura mista o indeterminata, di formare commissioni speciali, scegliendone i consiglieri nelle sezioni », sia consultive che giurisdizionali.*

In due casi, poi, il Consiglio di Stato si è avvalso di pareri interlocutori, per richiedere alle amministrazioni adempimenti e chiarimenti circa la legittimità dell'atto sotto il profilo sostanziale (es. eccesso di delega⁵³) o procedurale (es. mancato coinvolgimento di altri organi⁵⁴). In entrambi i casi, il Governo ha trasmesso una relazione integrativa per rispondere in merito ai dubbi sollevati.

Il parere del Consiglio di Stato è, inoltre, peculiare, in quanto quest'ultimo ha affermato, in più occasioni⁵⁵, di potersi pronunciare solo a seguito dell'espressione del parere da parte degli altri organi consultivi

⁵² Considerata la complessità dello schema di d.lgs. n. 66 del 2010, *codice militare*, il Presidente della Commissione speciale ha, a sua volta, nominato tre sottocommissioni.

⁵³ V. parere interlocutorio del 22 luglio 2010, sullo schema di d.lgs. n. 212 del 2010, *Taglia-leggi*.

⁵⁴ V. parere interlocutorio del 24 maggio 2010, sullo schema di d.lgs. n. 235 del 2010, *Corr. Codice amministrazione digitale*.

⁵⁵ V. parere n. 3838 del 2007, sullo schema di d.lgs. n. 4 del 2008, *Il correttivo ambiente*.

contemplati dalla legge delega, ad eccezione delle commissioni parlamentari.

Di conseguenza, pronunciandosi quasi al termine dell'*iter* di formazione dei decreti legislativi, tale organo può tener conto di tutti gli apporti endoprocedimentali forniti al Governo. Al testo dello schema di decreto da esaminare, sono allegati, infatti, anche i pareri già resi dagli altri organi. Così, ad esempio, nel parere reso dal Consiglio sullo schema del d.lgs. n. 235 del 2010, sono numerosi i riferimenti, sia in senso favorevole che contrario, alle proposte emendative formulate dalle regioni e dagli enti locali, in sede di Conferenza Unificata.

Anche il Consiglio di Stato, così come le Conferenze, lamenta il poco tempo concesso dal Governo per l'espressione del parere (in media 24 giorni), in quanto, troppo spesso, il testo viene trasmesso a ridosso della scadenza della delega.

Lo schema di decreto legislativo, *correttivo del codice del Consumo*, è pervenuto alla Sezione consultiva per gli atti normativi il 28 settembre 2007 e il termine finale per l'esercizio della delega era stabilito al successivo 23 ottobre, data in cui è stato effettivamente emanato il d.lgs. n. 221 del 2007. Così operando, *“l'Amministrazione ha, di fatto, vulnerato il termine di 45 giorni che l'ordinamento assegna al Consiglio di Stato per rendere consultazione in materia di atti normativi. Si richiama, pertanto, l'Amministrazione a un contegno maggiormente consapevole del contesto collaborativo nel quale si colloca l'attività consultiva del Consiglio di Stato su atti normativi” (parere n. 5658 del 2007)*. Anche lo schema di d.lgs. n. 31 del 2010, in materia di *energia nucleare*, è stato trasmesso dall'Esecutivo a ridosso della scadenza della delega *“sì da non consentire a questo Consiglio di disporre integralmente dello spatium deliberandi che il legislatore ha inteso ad esso riservare in ragione della delicatezza e della rilevanza della funzione consultiva affidatagli in subiecta materia” (parere n. 443 del 2010)*⁵⁶.

Le modifiche suggerite all'Esecutivo consistono prevalentemente in indicazioni di *drafting* (75%). Là dove interpellato, infatti, tale organo

⁵⁶ V. anche il parere n. 2689 del 2010 al d.lgs. n. 128 del 2010, dove è riportato che *“Sul piano procedimentale, in extremis è stato posto all'esame della Commissione speciale il parere della Conferenza unificata, di cui si è tenuto conto, nei limiti consentiti dal ristrettissimo tempo a disposizione”*.

dedica particolare attenzione alla correzione di errori materiali, agli aspetti di *editing* e di coordinamento normativo del testo in esame. Tali osservazioni, essendo sostanzialmente volte a migliorare la forma dello schema di decreto, trovano quasi sempre accoglimento (nell'86% dei casi).

Inoltre, nei propri pareri⁵⁷, il Consiglio di Stato raccomanda spesso al Governo un'attenta rilettura del testo, al fine di verificare il rispetto dei criteri redazionali indicati nella "*Guida alla redazione dei testi normativi*", adottata con circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001.

Non mancano, tuttavia, anche osservazioni di natura sostanziale e tecnico-procedurale (rispettivamente circa l'11 ed il 8%), le prime con un discreto (44%) e le seconde, invece, con un altissimo tasso di recepimento (nel 90% dei casi).

Da segnalare, poi, una discreta presenza di casi (il 6%) in cui il Consiglio di Stato invita il Governo ad attenersi ai principi e criteri direttivi della legge di delega. Tale dato è rilevante soprattutto se comparato con la minore percentuale (meno del 3% del totale) delle osservazioni/condizioni di richiamo alla delega, presenti nei pareri delle commissioni parlamentari. Anche per tale tipologia di rilievi del Consiglio, il tasso di accoglimento è molto alto (80% dei casi considerando anche le osservazioni parzialmente accolte).

⁵⁷ V. es. pareri n. 2904 del 2010 (d.lgs. n. 131 del 2010) e parere n. 4532 del 2010 (d.lgs. n. 71 del 2011).

TAV. VI.4. TIPOLOGIA E SEGUITO PARERI CONSIGLIO DI STATO *

	PARERI (11 D.LGS.)	RICHIAMO DELEGA	SOSTANZIALI	TECNICO PROCEDUR.	DRAFTING	TOTALE
XV	n. 4/2008 <i>Il Correttivo Ambiente</i>	3 (1 acc.)	19 (7 accolte)	7 (7 accolte)	55 (48 accolte)	84 (63 accolte)
	n. 179/2009 <i>Salva-leggi</i>	1 (accolta)	1 (non accolta)	-	2 (1 accolta)	4 (2 accolte)
	n. 31/2010 <i>Energia nucleare</i>	11 (5 accolte 4 parz.)	-	9 (8 accolte)	41 (38 accolte)	61 (51 accolte 4 parz.)
	n. 66/2010 <i>codice militare</i>	1 (accolta)	1 (accolta)	5 (5 accolte)	73 (63 accolte 1 parz.)	80 (70 accolte 1 parz.)
	n. 128/2010 <i>III Correttivo Ambiente</i>	-	14 (6 accolte 1 parz.)	2 (2 accolte)	54 (46 accolte 2 parz.)	70 (54 accolte 3 parz.)
	n. 131/2010 <i>Corr. Propr. Industriale</i>	2 (accolte)	1 (accolta)	4 (2 accolte)	24 (16 accolte)	31 (21 accolte)
	n. 212/2010 <i>Taglia-leggi</i>	1 (accolta)	1 (accolta)	1 (accolta)	1 (accolta)	4 (4 accolte)
	XVI	n. 235/2010 <i>Corr. Cod. Amm. dig.</i>	1 (accolta)	2 (non accolte)	-	1 (accolta)
	n. 41/2011 <i>Correttivo Nucleare</i>	-	2 (2 accolte)	3 (3 accolte)	11 (11 accolte)	16 (16 accolte)
	n. 71/2011 <i>Uffici consolari</i>	-	-	-	7 (7 accolte)	7 (7 accolte)
	Totale	20 (6%)	41 (11%)	31 (8%)	269 (75%)	361
	Accolte	12 (60%)	18 (44%)	28 (90%)	232 (86%)	290 (80%)

3) Il Garante per la protezione dei dati personali

Sono due gli schemi di decreti legislativi che hanno formato oggetto di attività consultiva da parte del Garante *Privacy*. Entrambi i pareri sono stati resi dall'Autorità di settore su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si tratta, pertanto, di pareri non obbligatori, in quanto non

* Per gli schemi dei d.lgs. nn. 221 del 2007, *corr. codice consumo*, e n. 213 del 2010, *corr. salva-leggi*, il parere del Consiglio di Stato è stato favorevole senza osservazioni.

espressamente previsti dal legislatore nella procedura attuativa della delega.

Ai sensi dell'art. 154, co. 4, del codice Privacy (d.lgs. n. 196 del 2003), il Presidente del Consiglio dei Ministri e ciascun Ministro consultano il Garante all'atto della predisposizione delle norme regolamentari e degli atti amministrativi suscettibili di incidere sulla tutela dei dati personali. Tuttavia, su espressa richiesta, tale Autorità può essere chiamata ad esprimere pareri anche su altri atti normativi del Governo.

Il primo provvedimento trasmesso al Garante è stato lo schema di d.lgs. n. 81 del 2008, attuativo della l.n. 123 del 2007, in materia di *salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*. I trattamenti di dati personali, cui si riferisce tale normativa, riguardano, infatti, anche informazioni idonee a rivelare lo stato di salute dei lavoratori e, pertanto, possono presentare particolari rischi per la *privacy* degli interessati. Il parere rilasciato dall'Autorità è stato favorevole, ma condizionato all'accoglimento delle 23 proposte emendative indicate nel testo. In particolare, è stata evidenziata dal Garante l'esigenza di verificare l'indispensabilità e la necessità dei dati da trattare, di adottare le misure di sicurezza necessarie e di salvaguardare il segreto professionale.

Il secondo schema di decreto è stato predisposto in base alla l.n. 69 del 2009, che, all'art. 33, delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di modifica del codice dell'amministrazione digitale⁵⁸. Anche su tale testo, il Garante ha rilasciato un parere favorevole, formulando, tuttavia, al Governo 11 osservazioni, al fine di adeguare maggiormente il contenuto del decreto correttivo n. 235 del 2010, alla tutela della *privacy*. In particolare, è stata recepita dall'amministrazione proponente la richiesta di coinvolgere maggiormente l'Autorità nella fase di attuazione della riforma.

Nonostante il limitato campione di riferimento, è possibile svolgere alcune considerazioni generali sulla natura dei pareri espressi dal Garante.

⁵⁸ D.lgs. n. 82 del 2005, in attuazione della delega contenuta nell'art. 10 della l.n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), già oggetto di modifiche apportate con il primo correttivo d.lgs. n. 159 del 2006.

In entrambi i casi analizzati, l'intervento consultivo dell'Autorità di settore appare ben strutturato, motivato e dettagliato nella formulazione dei rilievi rivolti allo schema di decreto in esame.

La tipologia delle modifiche suggerite al Governo è varia e comprende indicazioni sia nel merito, sia di *drafting*, sia di natura tecnico-procedurale.

Non si registrano, invece, casi di richiami ai principi e criteri direttivi contenuti nelle rispettive disposizioni di delega.

TAV. VI.5. TIPOLOGIA E SEGUITO PARERI GARANTE *PRIVACY*

	Pareri (2 d.lgs.)	Sostanziali	Tecnico/Proc.	<i>Drafting</i>	Totale
XV	n. 81/2008 <i>Sicurezza sul lavoro</i>	11 (non accolte)	2 (non accolte)	10 (3 accolte)	23 (3 accolte)
XVI	235/2010 <i>Correttivo Cod. amm. digit.</i>	2 (non accolte)	6 (2 accolte)	3 (2 accolte)	11 (4 accolte)
	Totale	13 (38%)	8 (24%)	13 (38%)	34
	accolte	0	2 (25%)	5 (38%)	7(20,5%)

Per quanto riguarda, infine, il seguito dei pareri del Garante, i dati raccolti evidenziano un modesto tasso di recepimento da parte dell'Esecutivo. Solamente, infatti, il 20,5 % di tutti i rilievi formulati da questa Autorità ha trovato poi accoglimento nel testo finale del decreto legislativo e si è trattato sempre di modifiche tecnico-procedurali (25%) o di mero *drafting* (38%). Al contrario, le indicazioni nel merito non sono state mai condivise dal Governo.

4) Il confronto con le parti sociali

L'emanazione del d.lgs. n. 81 del 2008, in materia di *salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro*, e del successivo correttivo n. 106 del 2009, in conformità a quanto disposto dall'art. 1, commi 4 e 6, della l.n. 123 del 2007, è stata preceduta da un incontro del Governo con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tuttavia, non è stato possibile reperire i verbali di tali incontri, al fine di verificarne contenuto e seguito.

In tema di confronto con le parti sociali, merita, inoltre, evidenziare il parere del Senato sullo schema di d.lgs. n. 128 del 2010, III corr. ambiente, che denuncia un limitato rispetto da parte dell'Esecutivo della consolidata prassi di interlocuzione con gli operatori economici e le associazioni interessate. In particolare, la Commissione parlamentare sottolinea che *“pur nei tempi contenuti nei quali ha avuto modo di operare, le audizioni delle associazioni di categoria e dei soggetti interessati hanno evidenziato numerosi rilievi tecnici al testo proposto dal Governo, nel contesto di una generale limitatezza dei tempi loro concessi per il confronto con il Governo medesimo”*⁵⁹.

⁵⁹ V. parere 13° Commissione permanente del Senato sull'atto di Governo n. 220 del 23 giugno 2010.

VII. Le deleghe e la copertura finanziaria

I decreti legislativi, per loro natura, non sono uno strumento fruibile per finalità di manovra economica. Nel quinquennio dal 2006 al 2010, solo sei disposizioni di delega hanno espressamente previsto oneri finanziari.

Ordinariamente, peraltro, si tratta di somme molto limitate, legate, ad es., all'assunzione di personale o ad attività promozionali⁶⁰. Unica eccezione è rappresentata dalla delega per l'attuazione del *Protocollo sul Welfare (l.n. 127 del 2007)* e dalla sua riapertura ad opera del 'collegato lavoro' (*l.n. 183 del 2010*), che prevedevano l'impegno di circa 1.328 mln di euro per garantire il pensionamento anticipato per gli addetti ai lavori 'usuranti'.

Differenti considerazioni si rendono necessarie in merito alla l.n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, che assume inevitabilmente profonde implicazioni sul sistema tributario nazionale e sul sistema dei trasferimenti agli enti locali. L'art. 28 della legge contiene un'esplicita clausola di salvaguardia finanziaria, in base alla quale i decreti delegati devono individuare « meccanismi idonei... ad assicurare la coerenza tra il riordino delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie » e la salvaguardia de « l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva ». Contestualmente, tuttavia, l'art. 2, co. 3, prevede che ogni decreto sia corredato di una relazione tecnica che evidenzi gli effetti delle disposizioni sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto, e sul fabbisogno del settore pubblico.

Per regola generale, laddove i decreti comportino oneri, i mezzi di copertura devono essere recati direttamente dalla legge di delega. Il principio è oggi chiaramente affermato dall'art. 17, co. 2, *l.n. 196 del 2009*, che affronta *ex professo* la materia⁶¹. La norma prevede un'eccezione, per i casi di particolare complessità della materia trattata, che rendano impossibile procedere all'immediata determinazione da parte delle

⁶⁰ Peculiare la soluzione adottata dall'art. 3 della l.n. 99 del 2009, che nel conferire al Governo una delega per il riordino degli incentivi prevede che "l'attuazione del criterio [implicante spesa]... è condizionata al previo reperimento delle risorse con legge ordinaria".

⁶¹ In precedenza, l'art. 11-ter, co. 2, l.n. 468 del 1978 si limitava a prevedere che gli schemi di decreti legislativi "che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica", al pari dei disegni di legge e degli emendamenti di iniziativa governativa.

Camere degli effetti finanziari: in tal caso la quantificazione può essere rinviata al momento dell'adozione dei singoli decreti delegati⁶².

In ogni caso, la legge impone che le relazioni tecniche di accompagnamento agli schemi di decreto diano sempre conto della « *neutralità finanziaria* » del provvedimento ovvero « *dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura* ».

Queste disposizioni appaiono in linea con i tradizionali dettami della Corte costituzionale: «*Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste, infatti, nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tali ipotesi dev'essere, dunque, il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa» (C. cost., n. 226 del 1976). La perentorietà di questi dicta è però corretta nella parte conclusiva della pronuncia, laddove la Corte ammette che «*qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziarie le spese che l'attuazione della stessa comporta*», possa allora essere «*sufficiente che il Governatore venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76 Cost.*».*

⁶² Una prima applicazione di questa norma si rinviene nell'art. 5, l.n. 240 del 2010, recante delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Il comma 2, prevede che «*gli eventuali maggiori oneri derivanti [dalla revisione ... della normativa di principio in materia di diritto allo studio ... e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) erogate dalle università statali] dovranno essere quantificati e coperti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*».

VIII. Le deleghe e le sovrapposizioni legislative

Si è evidenziato come – in un ideale riparto di competenze tra strumenti della legislazione –, se il decreto-legge tende ad assorbire le funzioni di regolazione economico-finanziaria, il decreto legislativo sia divenuto lo strumento d'elezione per le riforme organiche di settore. La caratura di strumento di razionalizzazione del tessuto normativo, tuttavia, è minata da tendenze centrifughe, che introducono profili di instabilità e imprevedibilità nella legislazione delegata.

Questi fenomeni di “fuga” dalla delega presentano una casistica molto varia. Può aversi l'anticipazione di norme politicamente più sensibili in decreti-legge cui segua l'apertura di una delega: benché rischi di produrre incoerenze, questo è il caso meno insidioso, perché consente il coordinamento e la razionalizzazione *ex post* delle prime disposizioni urgenti. Maggiori criticità solleva, invece, l'intervento con decreto-legge in materie per cui sia già aperta una delega o con funzione correttiva di decreti delegati emanati di recente. In questi casi, forte è il rischio di incidere sulla qualità e sull'organicità del testo normativo, oltreché di vanificare l'attività consultiva e preparatoria del procedimento di attuazione della delega eventualmente in corso. Si è già notata al § II, per altro verso, la crisi delle leggi delega “periodiche” non vincolate (come la legge comunitaria): per un verso, si è interrotta l'esperienza delle leggi di semplificazione e, per altro verso, non mai avviata quella della legge per la concorrenza, evidenze di una scarsa capacità di programmazione degli interventi di riforma del sistema amministrativo.

Davvero significativo, di recente, l'intervento operato dal d.l. n. 70 del 2011, decreto per il Semestre europeo, che ha novellato 69 tra commi e lettere del codice dei contratti pubblici, incidendo su profili salienti (requisiti di partecipazione, procedure negoziate senza bando, project financing, progettazione e varianti, ecc.).

In altri casi, l'uso sovrapposto delle fonti primarie è il frutto di una precisa strategia legislativa. Emblematica la vicenda della riforma del pubblico impiego: come evidenziato dagli stessi proponenti, le disposizioni rilevanti (il c.d. Piano industriale per la pubblica amministrazione) sono state distribuite in base alla loro urgenza, alla complessità, alla possibilità di intervenire tramite correttivi mirati, all'impatto sul sistema amministrativo, in tre differenti atti: il decreto-legge n. 112 del 2008; il collegato alla finanziaria per il 2009, A.C. 1441, e la legge di delega n. 15 del 2009.

Sovente, le descritte sovrapposizioni tra fonti normative non pongono solo questioni di tecnica legislativa, ma nascono un contrasto tra interessi pubblici sottostanti. Il riferimento è ai casi di *overruling* o di *stand still* delle disposizioni contenute nelle deleghe “ordinatrici” di riforma o riassetto settoriale, ad opera di provvedimenti di manovra economico-finanziaria (l. stabilità, collegati, decreti-legge *omnibus*), che perseguono finalità orizzontali di contenimento della spesa pubblica. Accade, allora, che gli obiettivi di lungo termine di razionalizzazione o di recupero dell’efficienza di un determinato settore dell’organizzazione pubblica o di una data funzione amministrativa, vengano sacrificati a preminenti – ma mutevoli e transeunti – interessi finanziari. Questa gerarchizzazione della funzione alla finanza diviene così un grave fattore di crisi della coerenza dell’ordinamento e della capacità di razionalizzazione del tessuto normativo ad opera delle deleghe legislative.

La tavola che segue, senza pretesa di esaustività, presenta un’ampia casistica di sovrapposizioni o collegamenti tra deleghe e interventi legislativi recenti o lavori parlamentari in corso.

DELEGA	SOVRAPPOSIZIONI O COLLEGAMENTI CON ALTRI INTERVENTI LEGISLATIVI RECENTI O CON I LAVORI PARLAMENTARI IN CORSO
l.n. 15/2009, <i>Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni</i>	<ul style="list-style-type: none"> - d.l. n. 112/2008, art. 18, <i>Reclutamento del personale delle società pubbliche</i>; Titolo II, <i>Capo VIII, Piano industriale della pubblica amministrazione</i>; Titolo III, <i>Capo II</i>, <i>Contenimento della spesa per il pubblico impiego</i>; art. 67, <i>Controllo sui contratti collettivi</i>; - l.n. 69/2009, art. 22, <i>Spese di funzionamento e disposizioni in materia di gestione delle risorse umane</i>; - l.n. 183/2010, art. 13, <i>Mobilità del personale delle Pubbliche amministrazioni</i>; 16, <i>Rapporto di lavoro a tempo parziale</i>; 18, <i>Aspettativa</i>; 21, <i>Pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche</i>; altre varie.
l.n. 42/2009, <i>Federalismo fiscale in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione</i>	<ul style="list-style-type: none"> - d.l. n. 78/2010, art. 40, <i>Fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno</i>; - A.C. 3118, <i>Individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati</i>; - l.n. 196/2009, <i>Legge di contabilità e finanza pubblica</i>, art. 2, <i>armonizzazione sistemi contabili degli enti locali</i>.
l.n. 69/2009, <i>Sviluppo economico, semplificazione, competitività, processo civile</i> (in part.: artt. 4, <i>Taglia-leggi</i> ; 12, <i>codice ambiente</i> ; 54, <i>riti</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - d.l. n. 112/2008, art. 24, <i>Taglia leggi</i>; - d.l. n. 112/2008, <i>Capo IX, Giustizia</i>; - d.l. n. 39/2009, art. 9-bis, <i>codice ambiente</i>; - d.l. n. 208/2008, <i>risorse idriche e protezione dell’ambiente</i>.

civili; 60, mediaconciliazione)	- d.l. n. 225/2010, art. 2, co.16-decies, proroga mediazione obbligatoria.
l.n. 99/2009, Sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, energia (in part.: artt. 12, internazionalizzazione delle imprese; 5, adempimenti procedurali per le imprese; 25, 27, 30, energia; 46, stazioni sperimentali)	- d.l. n. 112/2008, art. 6, Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese; art. 25, Taglia oneri; Titolo II, Capo III, Energia, artt.7-10; - d.l. n. 78/2010, art. 7, Soppressione stazioni sperimentali per l'industria; artt. 43, Zone a burocrazia zero; art. 49, SCIA e taglia oneri; art. 3 e 4, riduzione del costo dell'energia per imprese e famiglie; d.l. n. 70/2011, art. 6, adempimenti burocratici imprese.
l.n. 196/2009, Legge di contabilità e finanza pubblica	- d.l. n. 112/2008, art. 1, co. 1-bis, contenuto l. finanziaria; triennializzazione della manovra; - d.l. n. 78/2010, art.2, Riduzione e flessibilità negli stanziamenti di bilancio; - l.n. n. 42/2009, in materia di armonizzazione sistemi contabili; coordinamento della finanza degli enti territoriali; patto di convergenza; banca dati delle amministrazioni pubbliche; - l.n. 39/2011, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. - d.l. n. 98/2011, artt. 9, spending review; 10, monitoraggio.
l.n. 136/2010, Piano straordinario contro le mafie	- d.l. n. 4/2010, Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; - d.l. n. 187/2010, Misure urgenti in materia di sicurezza; - l.n. 94/2009, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.
l.n. 183/2010, Lavori usuranti riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione, apprendistato, occupazione femminile, misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro	- d.lgs. n. 150/2009, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; - d.l.n. 78/2009, anticrisi, art. 1, Premio di occupazione e potenziamento degli ammortizzatori sociali; - d.l. n. 98/2011, art. 29, collocamento; Titolo III, misure a sostegno dell'occupazione.
l.n. 240/2010, Organizzazione delle università, personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.	- l.n. 183/2010, artt. 8, eleggibilità alla carica di direttore di dipartimento; 9, valutazione delle pubblicazioni dei ricercatori; 10, Istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale; 11, procedure di reclutamento di docenti e ricercatori; - d.l. n. 137/2008, Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università; - d.l. n. 180/2008, Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca; - d.l. n. 112/2008, Titolo I, Capo V, Istruzione e ricerca, artt. 16-7; - l.n. 69/2009, art. 27, delega in materia di riordino degli enti di ricerca.

IX. Conclusioni

1) Un nuovo modello di delega legislativa

È frequentemente sottoposta a critica la rarefazione dei criteri e dei principi direttivi nelle disposizioni di delega; il conseguente aumento della discrezionalità del legislatore delegato; la perdita di centralità delle Camere come sede di adozione delle politiche pubbliche, degli indirizzi e delle grandi scelte della regolazione ordinamentale.

In verità, si è assistito ad un fenomeno più complesso: ad una contestuale mutazione sia della struttura delle disposizioni deleganti, sia del processo di attuazione della delega.

Al modello costituzionale, articolato intorno a tre elementi essenziali – la definizione dell’oggetto della delega; la fissazione dei principi generali della materia; l’indicazione dei criteri direttivi per la predisposizione delle norme di dettaglio –, si è sostituito un approccio differente:

1. in luogo di “oggetti definiti”, si procede a conferimenti di potere legislativo estesi al riassetto o alla riforma di ampie materie o di un intero settore dell’ordinamento, talvolta accompagnati dalla previsione di una finalità o di una *ratio* di massima;
2. in luogo dei principi, si individuano obiettivi generali dell’azione di governo;

Esemplare sotto questo profilo, la delega contenuta nell’art. 1, c.mi 30 ss., l.n. 247 del 2009 (c.d. Protocollo sul Welfare), poi riaperta nella XVI legislatura con la l.n. 183 del 2010 (c.d. collegato lavoro), che, tra i “criteri e principi direttivi” in materia di riordino degli incentivi all’occupazione, elenca, tra gli altri: “incrementare i livelli di occupazione stabile”, “migliorare, in particolare, il tasso di occupazione femminile”.

3. in luogo della fissazione dei criteri, si procede ad una mera scansione dei contenuti, delle “teste di capitolo” che il decreto delegato dovrà considerare, senza ulteriori indicazioni di indirizzo.

Ad esempio, nella riforma del processo amministrativo, l’art. 44 della l.n. 69 del 2009, tra i “criteri”, e senza alcuna ulteriore specificazione, elenca: il riordino delle norme sulla giurisdizione; la disciplina dei termini di decadenza; la razionalizzare dei riti speciali; il riordino il sistema delle impugnazioni, ecc.: si tratta, semplicemente, dei titoli e dei capi del futuro codice.

A cascata, dunque, i “*principi*” diventano “*obiettivi*”; i “*criteri*” divengono “*oggetti*”; l’“*oggetto*” diviene “*materia*” o “*finalità*”.

A fronte di questa tendenza all’allentamento dei vincoli sostanziali, le Camere disciplinano invece minuziosamente il procedimento di attuazione della delega. Sono stabiliti per legge, tra l’altro: *a)* il ministro proponente o l’organo redigente; *b)* i ministri concertati; *c)* le autorità amministrative o giurisdizionali che devono essere coinvolte nel procedimento, in varie forme (il Consiglio di Stato, il Garante per la *privacy*, la Corte dei conti, l’Autorità *antitrust*, ecc.); *d)* il coinvolgimento delle parti sociali o di altri attori privati, in funzione partecipativa; *e)* il parere o l’intesa con gli enti territoriali in sede di Conferenza permanente o unificata; *f)* la predisposizione di relazioni o documenti di accompagnamento o la previsione di particolari oneri motivazionali; *g)* come ultima fase procedurale, il parere obbligatorio delle Camere (o di altro organismo parlamentare *ad hoc*), talvolta in forma di doppio parere o di parere semivincolante.

Nel modello costituzionale, il controllo sulle scelte del legislatore delegato è un controllo sostanziale, affidato essenzialmente alla Corte costituzionale, e basato sulla coerenza tra il contenuto del decreto delegato e i criteri fissati dal Parlamento. Nel modello affermatosi nella prassi, il *controllo di coerenza* perde di significato, perché principi e criteri sono vaghi o sostituiti da obiettivi e finalità di massima; il controllo non è affidato alla Corte, se non marginalmente; il controllo è invece di tipo *concertativo-procedurale*, affidato alla dialettica tra il Governo, il Parlamento, gli enti territoriali e gli altri soggetti pubblici e privati che operano in questa “arena” regolatoria.

Il contenuto dei rilievi mossi nei pareri parlamentari conferma ampiamente questo assunto: è statisticamente raro che le condizioni o le osservazioni constino in richiami al rispetto dei principi e criteri di delega (meno di un rilievo su trenta): le commissioni competenti non esercitano una funzione di controllo sul rispetto dei limiti della discrezionalità governativa concessi dalla legge delega, ma ambiscono ad un *ruolo di co-legislazione*, all’esercizio congiunto della discrezionalità legislativa con il Governo.

2) L'irrinunciabilità del nuovo modello

Il descritto modello di delega legislativa, evidentemente, si discosta da quello costituzionale, definito dall'art. 76 Cost. E, tuttavia, l'esito che la prassi ci consegna non è affatto – almeno in sé e per sé – da criticare necessariamente.

Per un verso, esso è una conseguenza naturale della nuova centralità costituzionale del potere esecutivo, legata al sistema politico della c.d. Seconda Repubblica, alla moltiplicazione dei livelli di governo (*supra* e *substatali*), alla maggiore capacità di interlocuzione con i differenti soggetti (sociali e istituzionali) dell'arena pubblica, alla crescente componente tecnica della legislazione, ai vincoli di responsabilità finanziaria. Non senza motivo, questo nuovo ruolo del Governo si coglie, prima ancora del passaggio al sistema elettorale maggioritario, proprio nelle nuove procedure legislative affermatesi negli anni 1992-93, con le prime grandi deleghe di sistema.

Per altro verso, lo “strumento delega”, negli ultimi venti anni, ha permesso di realizzare obiettivi cruciali:

- si è avviata all'inizio degli anni Novanta e si è proseguita la “stagione delle riforme amministrative”, attraverso le deleghe *Amato* (l. n. 421 del 1992, in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale); *Cassese* (l.n. 537 del 1993); *Bassanini* (l.n. 59 del 1997, in materia di federalismo amministrativo, controlli, ricerca, organizzazione, pubblico impiego, bilancio dello Stato, semplificazione amministrativa); più volte riaperte o con grande frequenza richiamate *per relationem* anche in anni recenti;

- si è garantita la coerenza del diritto nazionale col diritto comunitario, contenendo oramai in termini fisiologici le procedure di infrazione per mancato recepimento delle direttive europee;

- si è posto fine ai fenomeni di micro-legislazione in materia di organizzazione pubblica e di personale, che, negli anni Settanta e Ottanta è stata grave fattore di aumento della spesa pubblica;

- si è avviata l'opera di codificazione e razionalizzazione normativa, con l'emanazione, tra gli altri, dei testi unici e dei codici in materia ambientale, di espropri, edilizia, spese di giustizia, *privacy*, contratti

pubblici, consumo, assicurazioni, telecomunicazioni, proprietà industriale, immigrazione, beni culturali, pubblico impiego, enti locali, processo amministrativo, amministrazione digitale – tutti atti redatti con buona tecnica legislativa, di grande utilità per gli operatori del diritto e che, innegabilmente, hanno favorito l'avanzamento degli studi giuridici.

La decretazione delegata è dunque divenuta lo strumento normativo più dinamico nell'esperienza costituzionale recente. È difficile sostenere che simili risultati si potessero raggiungere rimanendo nel rigoroso solco dell'ortodossia costituzionale in materia di fonti del diritto e di rapporti tra legge ordinaria e delega legislativa.

Il problema deve essere allora riformulato. Più che interrogarsi circa la rigida conformità della prassi col modello costituzionale, occorre verificare l'esistenza di un *adeguato contesto istituzionale* che permetta il compiuto ed equilibrato funzionamento del “nuovo modello” di delega. Di un modello, come evidenziato, i cui cardini siano: la fissazione, a monte, degli obiettivi dell'azione governativa; e, a valle, un più efficace controllo procedurale sull'esercizio della discrezionalità, che si spinga fino a forme di co-legislazione.

3) Il problema del contesto e dei presupposti istituzionali

L'esempio del federalismo fiscale – almeno nella prima fase dell'attuazione della delega – dimostra chiaramente la capacità del Parlamento di incidere in modo costruttivo ed efficace sulle scelte governative. Sugli schemi dei primi tre decreti delegati (“*federalismo demaniale*”, “*Roma Capitale*” e “*fabbisogni standard*”), la Commissione bicamerale per il federalismo ha presentato, in totale, 97 condizioni, tutte puntualmente recepite nel testo definitivamente licenziato dal Consiglio dei ministri.

Significativa l'esperienza del federalismo demaniale. L'art. 19 della legge 42 del 2009, fissava solo un obiettivo: la devoluzione non onerosa del demanio e del patrimonio statale agli enti territoriali. Per il resto, si limitava a richiamare criteri di portata generale, privi di reale valenza applicativa o autointuitivi o, comunque, scarsamente significativi, come la "territorialità" del trasferimento o la necessità di commisurare i trasferimenti alle dimensioni, alle capacità finanziarie e alle competenze degli enti. Il testo presentato dal Governo, a sua volta, si limitava in larga misura a definire solo le procedure concertative, senza individuare alcun parametro di merito per la devoluzione del patrimonio statale. Il parere parlamentare, viceversa, ha di fatto portato alla riscrittura del testo, precisando, tra l'altro, il livello territoriale al quale assegnare le varie tipologie di beni demaniali e chiarendo le procedure di valorizzazione e alienazione dei beni disponibili.

Questo esito, indubbiamente, si lega alla particolare valenza politica del provvedimento e alla peculiarità del procedimento attuativo voluto dalla delega (con riferimento, tra l'altro, all'istituzione di organi di controllo *ad hoc* e alla natura semivincolante dei pareri parlamentari).

Le dinamiche "virtuose" della decretazione delegata e le tecniche di co-legislazione paritaria tra Governo e commissioni parlamentari non sono però la regola. Il modello che si è delineato nella prassi necessita di precisi presupposti istituzionali e di contesto per operare correttamente, al fine di garantire, al tempo stesso, la razionalizzazione del sistema normativo e il rispetto delle prerogative e della centralità del Parlamento. Almeno sette fattori, tuttavia, mettono in crisi questa prospettiva.

a) *Continua instabilità del tessuto normativo; debolezza della funzione "ordinatrice" della legislazione delegata; carenza delle attività di studio e analisi tecnica, propedeutiche alla legislazione; "fuga" dalla delega.* Il maggior pregio della delega è nella sua capacità "ordinatrice" della legislazione, sia in funzione di riforma, sia in chiave di riassetto. La prassi, tuttavia, dimostra la perdurante tendenza, imputabile in larga misura al Governo, a mantenere costante l'instabilità del tessuto normativo, con frequentissimi casi di sovrapposizioni e collegamenti tra le procedure di decretazione delegata con altri interventi legislativi contestuali o recenti o con i lavori parlamentari in corso.

Questo accade, anzitutto, per la scarsa capacità di programmare l'attività normativa nell'arco della legislatura e per l'assenza di una seria attività preparatoria delle riforme ordinamentali, da parte dei ministeri

interessati. *Best practices*, in questo senso, sono quelle affermatesi nell'Unione europea, che prevedono la pubblicazione di libri verdi e bianchi, la consultazione degli interessati, le analisi di impatto della regolazione. Questi studi e verifiche, in Italia, sono spesso rinviati dalla fase prodromica alla fase attuativa della delega, come nel caso del federalismo fiscale, con inevitabili conseguenze sulla qualità delle regolazioni prodotte. In secondo luogo, gli occasionali e contingenti interessi finanziari prevalgono sovente sugli stabili interessi ordinamentali, che vengono sacrificati da continue deroghe tramite norme transitorie e transeunti.

Gli esempi sono numerosissimi. La riforma c.d. *Brunetta* del pubblico impiego è stata in larga misura paralizzata dal blocco del *turn over* e dal blocco degli aumenti stipendiali, che hanno impedito l'avvio delle politiche di incentivo del merito e della produttività.

La successione delle leggi annuali di semplificazione si è interrotta, e ritarda anche l'approvazione della "*Carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni*"; di conseguenza il Governo disperde, senza una visione d'insieme e spesso con approccio solo settoriale, le disposizioni di semplificazione in decreti-legge o in d.d.l. collegati alla finanziaria.

Il federalismo fiscale non è stato coordinato né con il d.d.l. di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e col trasferimento delle relative funzioni amministrative; né con la riforma della legge finanziaria e di bilancio, costringendo a rinvii e a regolamentazioni transitorie o "*rebus sic stantibus*".

Si danno poi episodi emblematici. Il d.l. n. 78 del 2010 ha disposto la soppressione delle c.d. stazioni sperimentali per l'industria, mentre era aperta una delega per il riordino delle stesse, contenuta nella l.n. 99 del 2009. La legge finanziaria per il 2010 ha previsto la dismissione di beni del patrimonio statale per entrate stimate in 400 mln di euro, mentre era aperta la delega sul federalismo demaniale che prevedeva, in luogo dell'alienazione, la devoluzione agli enti territoriali di quegli stessi beni, con conseguente paralisi delle procedure da parte dell'Agenzia del Demanio.

b) *Altalenante interesse della politica*. La lettura dei pareri delle commissioni parlamentari rende evidente la presenza di due diverse matrici. Vi si riversa, da un lato, l'eccellente contributo degli Uffici, tuttavia inevitabilmente legato al rispetto dei criteri di delega o ad aspetti di forma, di *drafting* e di tecnica normativa, di coerenza interna e di coordinamento sistematico del testo con la legislazione vigente. Dall'altro lato, il contributo più schiettamente politico apportatovi dal relatore o legato alle risultanze del dibattito in commissione, che può tradursi in qualificanti orientamenti di merito o in rilievi sull'impostazione di fondo del provvedimento da vagliare. In verità, la presenza e la pregnanza di questa seconda componente è eventuale e dipende da fattori contingenti (l'interesse politico in un dato momento intorno ad una data questione; la cura del relatore nel seguire il procedimento; la presenza di *lobbies* attive; la dialettica tra maggioranza e opposizione; il confronto col Governo, ecc.). I dati sui dibattiti evidenziano grandi differenze.

Talvolta, le commissioni avviano istruttorie serrate, con ampi cicli di audizioni (i ventisette soggetti ascoltati in merito al correttivo al *T.u. sicurezza sul lavoro*), dedicando tempi fiume al dibattito sugli schemi (le 7h e 40m necessarie per licenziare il decreto c.d. *Brunetta*), distribuendo i lavori tra numerose sedute (le 7 sedute necessarie per il secondo correttivo al *codice dell'ambiente*), formulando i correttivi come emendamenti al testo-base: solitamente i pareri beneficiano di una tale intensa attività parlamentare, sia per la pertinenza e la qualità dei rilievi sollevati, sia per la capacità di incidere sulle scelte del Governo e di conseguire elevati tassi di recepimento.

In altri casi, anche per temi di grande importanza, le commissioni non hanno raggiunto il numero legale per rendere parere (così per il *codice dell'ordinamento militare*, o in materia di riorganizzazione di enti statali), o il parere è consistito in meri richiami di indirizzo, o ancora, il dibattito è stato molto contenuto nei tempi (meno di un'ora per il ponderoso correttivo al *codice della proprietà industriale* e per il correttivo alla *disciplina del fallimento*), facendovi seguito pareri stringati, politicamente poco pregnanti e scarsamente incisivi sulle scelte dell'Esecutivo.

c) *Debolezza politica del Parlamento e incapacità di condizionare le scelte attuative del Governo. Altalenante tasso di recepimento dei pareri.* La maggioranza parlamentare non appare in grado di porsi in posizione di reale alterità rispetto al Governo che sostiene. Non solo non si censiscono casi di pareri contrari allo schema governativo; ma anche il ricorso al più penetrante strumento della condizione è relativamente poco frequente: i rilievi in forma di osservazioni rappresentano oltre i due terzi del totale, che salgono al 71% se non si considerano i pareri resi dalle Bicamerali. Talvolta, questa scelta è frutto di un *self-restraint* consapevole e meditato; talaltra, viceversa, appare segno di ossequio al Governo in carica.

I pareri, inoltre, non sempre sembrano in grado di condizionare il seguito dell'*iter* in modo politicamente decisivo, anche laddove il lavoro in commissione sia stato intenso; il Governo se ne discosta frequentemente (in quasi quattro casi su dieci), sia quando i rilievi sono di ordine tecnico, sia quando incidono sul merito delle scelte o sull'impostazione generale del provvedimento. Particolarmente significativo il dato sul tasso di recepimento dei rilievi sostanziali, sollevati dalle commissioni di merito in funzione di co-legislazione: se introdotti in forma di condizione (228 rilievi), trovano accoglimento in circa il 70% dei casi; se in forma di osservazione (514 rilievi), il tasso si attesta poco oltre il 45%.

d) *Ricorrente conflittualità tra Governo ed enti territoriali.* A differenza delle commissioni parlamentari, che rispecchiano il *continuum* maggioranza parlamentare – Governo, regioni ed enti locali godono di una differente ed autonoma legittimazione politica rispetto all'esecutivo nazionale, manifestando una posizione di effettiva alterità: l'intesa o la mediazione tra gli interessi del centro e della periferia, dunque, non è mai un dato acquisito. Inoltre, il sistema delle autonomie gode di pregnanti strumenti di condizionamento delle scelte governative: gli enti locali sono titolari di competenze regolamentari o amministrative che possono incidere sulla buona attuazione delle riforme; inoltre, in caso di mancata intesa, le regioni, come estremo strumento di pressione, possono sfruttare la loro legittimazione ad impugnare il provvedimento dinnanzi alla Corte costituzionale.

Questi elementi di fatto trovano chiaro riscontro nei pareri resi dalle Conferenze: i rilievi sono sempre in forma di condizioni, mai di osservazioni, che sono estranee alla logica “negoziale” che impronta il dibattito. L’alternanza di riunioni in sede tecnica e politica, inoltre, consente lo sviluppo di una vera e propria trattativa, in chiave dinamica, portando a successivi rimaneggiamenti del testo, accompagnati dall’impegno formale al recepimento delle modifiche da parte del Governo.

I dati tuttavia, evidenziano che la vivacità di questo confronto si accompagna ad un elevato tasso di conflittualità. Su otto intese previste, quattro non sono state raggiunte (tra l’altro, sui qualificanti provvedimenti in materia di *federalismo demaniale* e *federalismo municipale*). Su 25 pareri richiesti, due sono stati negativi e quattro non sono stati resi, soluzione cui si addivenuti, non di rado, per evitare di formalizzare un palese e insanabile contrasto (così, ad esempio, per il caso del decreto sulla *localizzazione degli impianti nucleari*).

Verificando, infine, il seguito dei rilievi mossi, appare significativamente basso il tasso di recepimento, che si attesta sotto il 50% e addirittura, per le condizioni di merito, poco oltre il 35%, segno della ritrosia del Governo ad accettare modifiche *ex post*.

e) *Assenza di continuità istituzionale tra gli schieramenti politici e spoils system normativo. Problema delle riaperture in bianco.* Particolarmente anomala è la frequenza con cui i Governi chiedono il differimento dei termini per esercitare le deleghe, sia principali, sia correttive. La riapertura è ordinariamente in bianco, con semplice rinvio agli originali criteri di delega (a loro volta già alquanto vaghi): il Parlamento, in questo modo, rinuncia ad esercitare una qualunque attività di indirizzo, mentre restano oscuri i reali intendimenti e le finalità che il Governo intende perseguire con l’intervento correttivo.

I dati sono complessivamente significativi: il 28% delle disposizioni deleganti è rappresentato da riaperture, differimenti e proroghe di termini di delega; su cinquantuno decreti delegati emanati nel quinquennio considerato, 23 sono stati autorizzati da deleghe conferite in legislature precedenti.

Il fenomeno è particolarmente grave quando la riapertura è chiesta o esercitata dopo un *turn over* della maggioranza parlamentare: è il c.d. *spoils system* normativo. Il Governo subentrante cancella o snatura le riforme approvate nella precedente legislatura: l'anomalia consiste nel fatto che ciò accade senza alcun vero dibattito parlamentare, ma con una semplice proroga dei termini di delega, disposta tramite novella legislativa. Tra i casi più significativi, basterà citare i rimaneggiamenti del codice dell'ambiente, tra XIV, XV e XIV legislatura (da ultimo, dopo riapertura nella l.n. 69 del 2009); o i decreti di recepimento delle direttive sullo *status* dei rifugiati, sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e sul ricongiungimento familiare (riapertura nella l.n. 133 del 2008, di conversione del d.l. n. 112). Questi esiti, intuibilmente, sono favoriti dalla presenza di criteri di delega particolarmente "elastici", che consentono al legislatore delegato di ribaltare, in sede correttiva, le scelte di indirizzo operate nei decreti principali.

f) Debolezza delle procedure parlamentari. Problema delle deleghe "occulte" o frammiste in leggi omnibus. Carezza di adeguato dibattito parlamentare. A fianco alle leggi "di" delega, si moltiplicano leggi "con" deleghe, spesso celate in commi di articoli fiume o frammiste in provvedimenti *omnibus*, o, addirittura, contenute in leggi di conversione, secondo una prassi tollerata dalla Corte, ma di dubbia legittimità. Si tratta di provvedimenti che possono contenere anche dieci o venti deleghe diverse, nei settori più disparati e su cui le Camere possono essere chiamate a esprimersi con voto di fiducia. È chiaro che, in questi casi, il dibattito in Parlamento sul conferimento di potere legislativo al Governo non può che essere sommario e scarsamente consapevole.

I dati indicano chiaramente la diffusione del fenomeno: le sole leggi collegate alla finanziaria per il 2009 (l.n. 69 del 2009; n. 99 del 2009; n. 183 del 2010) contengono 32 disposizioni deleganti di vario genere (8 di riforma; 7 riassetto; 8 organizzative; 9 riaperture), pari al 27% di tutte le deleghe emanate nel quinquennio; distribuite tra sei leggi di conversione, poi, si rinvengono 25 riaperture di precedenti deleghe (pari il 21% delle disposizioni del quinquennio). Le deleghe "occulte", dunque, sfiorano la metà del totale.

g) *Inadeguata gestione della legge comunitaria*. Nel recepimento del diritto comunitario, il ruolo del Parlamento non deve essere ampliato, ma se mai, ridotto e concentrato sulle sole scelte strategiche e di indirizzo e laddove maggiore sia la discrezionalità che residua in sede di trasposizione. Attualmente, viceversa, la legge comunitaria è inzeppata di micro-correttivi e di disposizioni di attuazione diretta: solo apparentemente questo comporta un maggiore coinvolgimento delle Camere, ma in realtà si tratta di una scelta tecnica dei ministeri interessati o di semplice manutenzione normativa. Inoltre, una legge comunitaria più “pesante” e complessa è approvata in tempi più lunghi, non compatibili con i termini di recepimento fissati dal diritto comunitario, col rischio di dover subire procedimenti per infrazione. Anche la previsione, oramai quasi sistematica, del parere parlamentare sugli schemi di decreto, appare talvolta ultronea, specie con riferimento ad atti di trasposizione di direttive dettagliate o molto tecniche.

Viceversa, non di rado si registra l'assenza di criteri specifici di delega per direttive importanti (come nel caso del codice comunitario dei medicinali; delle direttive sul ricongiungimento familiare, sullo *status* dei rifugiati e sul diritto alla circolazione e al soggiorno dei cittadini comunitari; o ancora, nel caso della fondamentale direttiva *MiFID*, almeno nella prima versione della delega); o l'incapacità del Parlamento di guidare e controllare grandi processi di riforma ordinamentale, come quelli necessari per l'attuazione della Direttiva Servizi.

4) La necessità di correttivi mirati

Nella prassi, non esiste un solo modello di delega legislativa: le differenze di contenuto e di procedura e la variegata rilevanza politica, sociale e istituzionale delle deleghe sollevano problemi non omogenei. Per conseguenza, i possibili correttivi devono sfruttare una panopia di tecniche e coinvolgere una pluralità di attori; assumere, secondo i casi, portata trasversale o settoriale; operare in modo flessibile, così da essere adeguati, volta per volta, alle specifiche esigenze di controllo della discrezionalità legislativa rimessa al Governo.

Devono evidenziarsi almeno tre grandi fronti di intervento.

a) Rafforzare la trasparenza delle procedure. Le procedure di attuazione appaiono ancora troppo opache nei loro principali snodi. Dopo la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, lo schema di decreto sottostà ad una pluralità di pareri, secondo un ordine tipico che vede il succedersi delle organizzazioni sindacali, delle Conferenze, del Consiglio di Stato e delle commissioni parlamentari; all'esito, quale che sia la provenienza dei rilievi accolti, le epigrafi dei decreti si limitano a dare genericamente atto dell'attività consultiva svolta. Nei vari passaggi, tuttavia, il testo può subire manipolazioni significative, che non vengono ad evidenza formale, salvo circolare ufficiosamente "a fini collaborativi".

Le conseguenze sono numerose e rilevanti: a) non è esternamente percepibile quale sia l'effettivo contributo dei vari organi coinvolti e la loro capacità di incidere sui testi; b) si produce un effetto di *spiazzamento* dell'organo chiamato ad intervenire per ultimo (normalmente le Camere), costretto a pronunciarsi su un testo non più attuale o a reiterare rilievi già mossi da altri organi; c) il Governo può apportare modifiche "autonome" ai testi-base, non indotte da rilievi specifici, ma frutto di una rielaborazione complessiva da parte degli uffici redigenti, sulle quali gli organi consulenti non hanno potuto rendere parere, in violazione del principio di leale collaborazione istituzionale.

Quantomeno i testi trasmessi alle Camere, dunque, dovrebbero rispecchiare chiaramente l'esito delle precedenti attività di concertazione e consulenza, tramite una deliberazione intermedia del Consiglio dei ministri che dia atto delle modifiche intervenute, della loro fonte e ragion d'essere; tale testo dovrà poi ritenersi modificabile solo in accoglimento di condizioni, osservazioni o raccomandazioni sollevate in sede parlamentare.

Sotto differente profilo, sulla trasparenza delle procedure incide gravemente l'assenza di rilevazioni stabili, svolte istituzionalmente, circa il seguito dei pareri resi sugli atti normativi del Governo. Nella prassi, simili verifiche sono state svolte solo occasionalmente dalle strutture di supporto (ad. es., per l'attuazione della delega c.d. *Bassanini* o per singoli decreti di particolare rilievo). Difficoltà ancora maggiori, poi, solleva l'attività consultiva svolta delle Conferenze, spesso difficilmente censibile, per le modalità sommarie di redazione dei verbali di seduta, per l'opacità dei

dibattiti svolti “in sede tecnica”, per la difficoltà di discernere le modifiche ai testi sulle quali il Governo abbia concordato già prima della formale stesura del parere.

È auspicabile, dunque, poter fruire di un apparato statistico ufficiale e pubblico, che individui, per ogni schema di decreto, il numero, la tipologia e la provenienza soggettiva dei rilievi sollevati in sede consultiva, nonché il loro eventuale accoglimento, totale o parziale.

Pur senza eguagliare la trasparenza della procedura legislativa ordinaria, interamente ricostruibile dai resoconti parlamentari, la raccolta di questi dati consentirebbe un sufficiente controllo diffuso da parte dell’opinione pubblica e della scienza giuridica circa le procedure di decretazione delegata; inoltre, permetterebbe agli stessi organi consulenti di adeguare le proprie prassi e di svolgere una più penetrante funzione di indirizzo e controllo.

b) Adottare garanzie di dibattito effettivo sul conferimento delle deleghe. Come notato, circa la metà delle disposizioni di delega è contenuta in leggi collegate alla finanziaria o di conversione di decreti-legge *omnibus*, di proroga termini o di manovra, adottati con procedura d’urgenza e soggetti a ghigliottina o a voto di fiducia. Il conferimento di potere legislativo al Governo, dunque, non è sempre oggetto di autonoma, ponderata e specifica valutazione di opportunità da parte delle Camere; diviene uno strumento attuativo al pari di altri, frammisto a disposizioni ordinarie. Il problema appare ulteriormente aggravato da due fattori.

Per un verso, il collegamento tra deleghe e provvedimenti finanziari, che può condurre ad un’eterogenesi funzionale della decretazione legislativa, da strumento di legislazione “ordinamentale” e di sistema, a strumento ancillare e di supporto delle politiche di contenimento della spesa. Indubbiamente, sul tema, incide la funzione di “*vigilanza legislativa*” assunta dal Ministero dell’economia, che, come evidenziato, è coinvolto, in sede di proposta, co-proposta o concerto, nel 72% dei decreti legislativi adottati nell’ultimo quinquennio.

Per altro verso, la frequenza con cui i Governi sono soliti chiedere riaperture e differimenti di delega o le autorizzazioni ai correttivi. Di fatto, questo conduce alla “*decretizzazione*” di interi settori dell’ordinamento in

origine regolati con legge ordinaria. Attribuita una prima volta una delega di riassetto di una materia (esercitata o meno che essa sia), tutti i successivi interventi in quella stessa materia avvengono tramite semplice novella del termine di delega per l'adozione dei correttivi; ed è raro che a ciò si accompagni l'integrazione dei criteri o dei principi direttivi.

In questi campi, i regolamenti parlamentari non contengono disposizioni specifiche per prevenire abusi. Le uniche norme rilevanti in materia di delegazione legislativa, nel Reg. Camera, sono quelle riguardanti il parere del Comitato per la legislazione e quelle relative ai tempi degli interventi in sede di discussione generale e sugli articoli. A livello legislativo, poi, manca una disposizione – sulla falsa riga di quanto previsto dall'art. 15, co. 3, l.n. 400 del 1988 per i decreti-legge – che imponga limiti di specificità e omogeneità di contenuto alle leggi di delega. Infine (e nonostante la giurisprudenza contraria del Comitato per la legislazione) la Corte costituzionale ha ampiamente avallato sia l'intrusione delle deleghe nelle leggi di conversione; sia la definizione dei criteri meramente *per relationem* a precedenti disposizioni deleganti, anche già esaurite.

Appare opportuna, allora, l'introduzione di adeguate disposizioni regolamentari o di correttivi nella prassi parlamentare, per imporre limiti di omogeneità delle leggi "di" delega o "con" deleghe: le disposizioni deleganti devono rappresentare l'oggetto principale del provvedimento o, in alternativa, costituire un insieme tra loro coerente, con funzione di integrazione o completamento della disciplina introdotta per legge.

In secondo luogo, diviene auspicabile un più severo sindacato di costituzionalità circa le riaperture *per relationem*, almeno ogni qual volta gli originari principi e criteri di delega presentino un tasso di elasticità tale da consentire al legislatore delegato il ribaltamento, in sede correttiva, delle scelte qualificanti assunte nel decreto principale.

c) Rafforzare i "limiti ulteriori": l'efficacia dei pareri. Nella prassi, sono molte le variabili che connotano i "limiti ulteriori" imposti dalle Camere all'esercizio del potere delegato. La partecipazione delle Conferenze può assumere la veste dell'intesa o del parere; il parere parlamentare può essere reso dalle commissioni permanenti o da organi bicamerali *ad hoc*;

essere singolo o doppio; meramente obbligatorio o semivincolante, quando il mancato accoglimento implichi aggravamenti procedurali; tali aggravamenti possono consistere in un rinvio alla commissione competente, all'Aula o in speciali oneri motivazionali; il termine per rendere il parere può essere più o meno lungo ed essere o meno prorogabile.

Non sembra che questa panoplia di soluzioni sia sfruttata in modo casuale; piuttosto la prassi sembra dimostrare che le Camere tengono conto, almeno in una certa misura, del rilievo politico e istituzionale della singola disposizione delegante. Nemmeno vi sono evidenze che giustifichino o debbano indurre ad un automatico livellamento verso l'alto di questi oneri: al contrario, la prassi – come nel caso della *Bicamerale per la semplificazione* – dimostra che un *surplus* di procedure non garantisce un elevato auto-coinvolgimento degli organi interessati e, anzi, può indurre a disinteresse o a pratiche di *self-restraint*.

Il quadro che emerge dalle statistiche, tuttavia, non è compiutamente soddisfacente. Nelle ultime due legislature, solo tre leggi di delega hanno concesso efficacia semivincolante al parere delle commissioni parlamentari: la l.n. 42 del 2009, *federalismo fiscale*; la l.n. 247 del 2007, c.d. *protocollo welfare*; la l.n. 196 del 2009, *legge di contabilità e finanza pubblica*; a queste devono poi aggiungersi le deleghe che investono la *Commissione bicamerale per la semplificazione* e la delega correttiva del *codice dell'ambiente*, dacché il doppio parere era previsto già in origine.

Deleghe di assoluto rilievo istituzionale, politico e sociale non sono state assistite da speciali garanzie procedurali: così l'art. 25, l.n. 99 del 2009, in materia di *impianti ad energia nucleare*; o le deleghe in materia di processo civile e amministrativo contenute nella l.n. 69 del 2009; o la l.n. 15 del 2009, di riforma del pubblico impiego e istitutiva della *class action* pubblica. In tutti questi casi, il Governo ha ignorato gran parte dei rilievi sollevati, nonostante i pareri parlamentari fossero stati il frutto di una serrata attività istruttoria e di grande attenzione politica in commissione.

Questi precedenti offrono indicazioni chiare: il doppio parere deve essere sfruttato come strumento di salvaguardia delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare ogni qual volta ciò sia giustificato dalla rilevanza dell'oggetto trattato, per prevenire comportamenti elusivi del Governo. In

aggiunta, il doppio parere può costituire una misura utile per contenere i potenziali effetti distorsivi delle riaperture in bianco: la carenza di indirizzi a monte, allora, potrebbe essere bilanciata da un controllo più efficace a valle. Sul punto, l'esperienza relativa al d.lgs. n. 128 del 2010, terzo correttivo al *codice dell'ambiente*, ha offerto positivi elementi di valutazione: la regola potrebbe essere generalizzata per tutte le deleghe correttive, sia successive, sia contestuali.

Viceversa, qualora l'oggetto della delega non sia tale da suscitare un significativo interesse politico nei membri della commissione competente, il doppio parere deve essere evitato, rischiando di ridursi ad un inutile appesantimento procedurale.

Adeguati accorgimenti, inoltre, possono aumentare la flessibilità dello strumento. Il doppio passaggio in commissione o in Aula non deve costituire un automatismo; ma deve conseguire al solo mancato accoglimento dei rilievi espressi in forma di condizione. La commissione competente, per questa via, avrà modo di sfruttare altre tipologie di rilievi (osservazioni o raccomandazioni) qualora ritenga ingiustificato vincolare il Governo al *remand*.

Secondo i casi, poi, la forza (semi-)vincolante del parere potrebbe essere limitata per oggetto: con riferimento, ad esempio, ai soli rilievi che sollevano questioni circa la copertura finanziaria o la congruità di sanzioni penali (come accade già oggi nella prassi delle leggi comunitarie); o che richiamino al rispetto dei criteri di delega.

In luogo o in aggiunta al *remand*, possono essere poi valorizzati gli oneri di natura motivazionale, prevedendo l'obbligo, per il Governo, di trasmettere una relazione circa le ragioni che lo abbiano indotto a non accogliere determinati rilievi; ovvero a darne atto direttamente nell'epigrafe dei decreti legislativi (come spesso è avvenuto, ad es., per i decreti attuativi della l.n. 150 del 2005, in materia di *ordinamento giudiziario*). Questa soluzione potrebbe aprire le porte ad un cauto controllo di ragionevolezza, da parte della Corte costituzionale, circa la scelta governativa di non conformarsi all'indirizzo parlamentare; il parere parlamentare assurgerebbe così, ad una rilevanza non meramente politica o endoprocedimentale.

d) Rafforzare i "limiti ulteriori": i termini. Le disposizioni di delega individuano quasi sempre lo *spatium deliberandi* che deve essere concesso alle commissioni parlamentari per rendere il parere di competenza: nella prassi, trenta, quaranta, quarantacinque o sessanta giorni, secondo i casi.

Il termine in questione, tuttavia, è ordinatorio, non perentorio: se il Governo ritarda nella presentazione dello schema fino a giungere a ridosso della scadenza della delega, si comprimono inevitabilmente i tempi di dibattito parlamentare. Non solo: i margini temporali perché gli Uffici redigenti possano tenere conto dei rilievi e procedere alle correzioni sono, a loro volta, molto ristretti; nella prassi, ciò ha talvolta indotto il Governo a non conformarsi alle indicazioni del Parlamento, anche in assenza di una precisa volontà politica contraria. Il rimedio tecnico è la c.d. "*passerella*", ovvero una previsione di proroga automatica laddove il termine per il parere scada a ridosso od oltre il termine di delega. Lo strumento, tuttavia, non è di utilizzo generalizzato, essendo sfruttato in poco più della metà delle disposizioni deleganti.

Molto delicata e politicamente rilevante, poi, è la definizione dei termini per l'acquisizione dei pareri degli altri organi: il Consiglio di Stato e, soprattutto, le Conferenze. Come evidenziato al § VI, è molto frequente che gli enti territoriali lamentino il ristretto termine concesso per esprimersi. La prassi solleva implicazioni sul piano della leale collaborazione tra livelli istituzionali: il ritardo può essere intenzionale e di fatto impedire che un'intesa o un parere siano effettivamente resi o condurre a contenzioso anche costituzionale.

L'assenza di un termine dilatorio fissato per legge, unitamente ad una giurisprudenza costituzionale poco rigorosa in materia, costituisce un incentivo occulto per il Governo a ritardare la trasmissione dei testi per comprimere i tempi di confronto negoziale con le regioni, specie in presenza di situazioni potenzialmente conflittuali.

I numerosi precedenti oramai in atti, giustificano una maggiore attenzione nella redazione delle clausole procedurali: in luogo di un rigido termine finale di delega, può essere dunque preferibile fissare una serie di scadenze intermedie per la trasmissione degli schemi ai vari organi

coinvolti nelle procedure di consultazione, eventualmente sfruttando le descritte tecniche di “*passerella*”.

e) Rafforzare i “limiti ulteriori”: dal controllo ex post all’indirizzo. La procedura di consultazione delle commissioni parlamentare è di norma sequenziale, composta dalla successione statica di una serie di fasi: trasmissione del testo alle Camere, istruttoria, approvazione del parere e ritrasmissione al Governo.

La partecipazione delle Camere è dunque puntuale e si esaurisce *uno actu*; mentre esse restano estranee a tutte le fasi a monte e a valle dell’endoprocedimento per la predisposizione del parere. Le commissioni, inoltre, sono l’ultimo organo a pronunciarsi: esse intervengono, dunque, in uno stadio nel quale il testo può essersi già cristallizzato a seguito delle intese intervenute con le organizzazioni sindacali o con gli enti territoriali.

Il compito del Parlamento, dunque, è quello del controllo statico (peraltro non vincolante), non quello dell’indirizzo dinamico dell’azione del Governo. In parte questo è un esito necessitato rispetto alla scelta della delega come strumento legislativo, che rispecchia, peraltro, il ruolo assunto dell’Esecutivo come fulcro delle attività di concertazione tra attori della regolazione pubblica. È nell’ordine delle cose, d’altro canto, che il Parlamento sia *specchio* degli equilibri che si formano nella realtà sociale e istituzionale, e recepisca e sanzioni le scelte assunte in tali altre sedi.

Questo stato di cose non implica, tuttavia, che le Camere non possano instaurare un’interlocuzione più serrata col Governo od assumere un ruolo maggiormente propulsivo. L’esperienza della *Bicamerale per il federalismo* o, durante la XIII legislatura, della *Bicamerale per le riforme amministrative* ha dimostrato la capacità del Parlamento di accompagnare l’attuazione delle deleghe e di essere sede di elaborazione e negoziazione dei testi, anche se presentati dal Governo in forma di bozza di lavoro.

Non si tratta di modelli da generalizzare; ancora una volta occorre graduare i possibili correttivi rispetto al rilievo delle norme da emanare. Secondo i casi, possono ipotizzarsi meri obblighi informativi a carico del Governo circa l’andamento delle consultazioni; un doppio passaggio in commissione, prima e dopo il confronto con enti territoriali o sindacati; la presentazione di “pareri d’indirizzo” sulle linee guida da seguire durante la

predisposizione degli schemi di decreto o sulle proposizioni attuative da ritenersi politicamente vincolanti; l'obbligo per il Governo di esprimere "in sede tecnica" – sulla falsa riga di quanto avviene nelle Conferenze – la propria posizione sui rilievi sollevati dagli uffici; la facoltà delle commissioni di richiedere un pronunciamento politico dell'Aula su particolari questioni.

Tabella

**LEGGI E DISPOSIZIONI DI DELEGA NON COMUNITARIE
XV LEGISLATURA e XVI LEGISLATURA fino al 31.XII.2010**

DELEGA N.	TITOLO	TIPOLOGIA LEGGE	DIPOSIZIONI DI DELEGA	TIPOLOGIA DISPOSIZIONE	TERMINE	PARERI	CORR.	ONERI	ATTUAZIONE	
228/06	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione	III - Legge omnibus con deleghe	1, co. 3: Disciplina delle procedure concorsuali (corr. al d.lgs. n. 5 del 2006)	V - Correttiva successiva NON criteri	A data fissa 16.VII.2007 12 mesi	CAMERE (1-30 gg.) Passerella	NO	NO	SI <u>16/9/2007</u>	
			1, co. 4: Sanzioni accessorie disciplina del risparmio	V - Differimento termine NON criteri	A data fissa 12.I.2007 8 mesi	CAMERE (1-40 gg.) Passerella	NO	NO	NO	
			1, co. 5: Diritto-dovere all'istruzione (corr. al d.lgs. n. 76 del 2005)	V - Correttiva successiva NON criteri	A data fissa 20.V.2008 22 mesi	CAMERE (1-60 gg.) NON passerella	NO	NO	NO	NO
			1, co. 5: LEP nelle scuole secondarie (corr. al d.lgs. n. 226 del 2005)		A data fissa 19.XI.2008 26 mesi	UNIFICATA				
			1, co. 5: Alternanza scuola-lavoro (corr. al d.lgs. n. 77 del 2005)		A data fissa 20.V.2008 22 mesi	CAMERE (1-60 gg.) NON passerella				
			1, co. 5: Formazione degli insegnanti (corr. al d.lgs. n. 227 del 2005)	A data fissa 19.XI.2008 26 mesi	UNIFICATA <u>INTESA</u> OO. SS.	NO	NO	NO	NO	
			1, co. 9: Ordinamento corpo Vigili del fuoco (corr. al d.lgs. n. 217 del 2005)	V - Correttiva successiva NON criteri	A data fissa 10.XI.2007 15 mesi	CAMERE (1-40 gg.) NON passerella	NO	NO	NO	NO
			1, co. 10: Adempimenti delle imprese e sportello unico	V - Differimento NON criteri	A data fissa 31.XII.2007 17 mesi	CAMERE (1-60 gg.) NON passerella	NO	NO	NO	NO
			1, co. 11: Riassetto in materia di prodotti alimentari	V - Differimento NON criteri	A data fissa 9.IX.2007 14 mesi	UNIFICATA CAMERE (1-60 gg.) NON passerella	NO	NO	NO	NO
			1, co. 12: Regolazioni dei mercati agroalimentari (corr. al d.lgs. n. 102 del 2005)	V - Correttive successive NON criteri	24 mesi	CAMERE (1-40 gg.) Passerella	NO	NO	NO	NO
			1, co. 12: Modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura (corr. al d.lgs. n. 226 del 2001)		PERMANENTE					
			1, co. 12: Modernizzazione del settore forestale (corr. al d.lgs. n. 227 del 2001)		OO. SS.					
1, co. 12: Modernizzazione del settore agricolo (corr. al d.lgs. n. 228 del 2001)								NO		

	1, co. 12: Sostegno delle imprese agricole (corr. al d.lgs. n. 102 del 2004)								SI 82/2008
	1, co. 12: Semplificazioni amministrative in agricoltura (corr. al d.lgs. n. 99 del 2004)								NO
	1, co. 13: Benefici per le vittime del terrorismo	V – Differimento NON criteri	A data fissa 16.XII.2008 29 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella UNIFICATA CDS	NO	NO	NO	NO	NO
	1, co. 14: Assicurazioni private (corr. al d.lgs. n. 209 del 2005)	V – Correttiva successiva NON criteri	A data fissa 28.X.2007 15 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella UNIFICATA CDS	NO	NO	NO	NO	NO
	1, co. 14: codice del consumo (corr. al d.lgs. n. 206 del 2005)	V – Correttiva successiva NON criteri	A data fissa 23.X.2007 15 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella UNIFICATA CDS	NO	NO	NO	NO	SI 221/2007
	1, co. 15: codice della nautica da diporto (corr. al d.lgs. n. 171 del 2005)	V – Correttiva successiva NON criteri	A data fissa 15.IX.2007 14 mesi	CAMERE (II – 20 gg.) NON passerella UNIFICATA INTESA	NO	NO	NO	NO	NO
233/06	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri	IV – Organizzazione (5 criteri procedurali a fini di coordinamento)	24 mesi	CAMERE (I – 45 gg) NON passerella CDS OO.SS.	NO	NO	NO	NO	NO
1/07	Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al governo in materia di raccordo tra la scuola e le università	I – Riforma di settore (3 criteri)		CAMERE (I – 60 gg) NON passerella	SI 18 mesi	NO	NO	NO	SI 21/2008
		I – Riforma di settore (1 criterio)		CAMERE (I – 60 gg)					SI 21/2008
		I – Riforma di settore (1 criterio)	12 mesi	CAMERE (I – 60 gg) NON passerella UNIFICATA					SI 21/2008 22/2008
		I – Riforma di settore (1 criterio)		CAMERE (I – 40 gg) NON passerella					SI 262/2007
17/07	Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa	III/V – Riapertura attuazione accordi internazionali NON criteri	A data fissa 31.VII.2007 5 mesi	CAMERE (I – 40 gg) NON passerella	NO	NO	NO	NO	NO
		V – Riapertura delega esercitata NON criteri – <i>per relationem</i>	A data fissa 19.IV.2008 14 mesi	CAMERE (I – 60 gg) NON passerella UNIFICATA	NO	NO	NO	NO	NO

106/07	Delega al governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità e al mercato del diritto di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionali	I - Legge omogenea di delega	1, co. 1: Disciplina della titolarità e del mercato dei diritti audiovisivi sportivi	I - Riforma di settore (22 criteri)	6 mesi	CAMERE (I - NON termine) NON passerella	SI 12 mesi	NO	SI 9/2008
111/07	Modifica alle norme sull'ordinamento giudiziario	II - Legge omogenea con delega di coordinamento	7, co. 1: Coordinamento delle norme in materia di ordinamento giudiziario	II - Coordinamento (2 criteri procedurali)	24 mesi	CAMERE (I - 60 gg.) NON passerella	NO	NO	SI 35/2008
123/07	Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia	II - Legge omogenea con delega di completamento	1, co. 1: Salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro	I/II - Riassetto e riforma (30 criteri)	9 mesi	CAMERE (I - 40 gg.) Passerella PERMANENTE OO.SS.	SI 12 mesi	Non quantificate a valere su bilancio INAIL	SI 81/2008 106/2009
165/07	Delega al governo in materia di riordino degli enti di ricerca	I - Legge omogenea di delega	1, co. 1: Riordino degli enti ricerca	IV - Organizzazione (12 criteri + art. 11 Bassanini)	18 mesi	CAMERE (I - 45 gg.) NON passerella	SI 12 mesi	NO	SI 213/2009 dopo riapertura
189/07	Differimento del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 4 della legge 1° febbraio 2006, n. 43, recante istituzione degli ordini delle professioni sanitarie, infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione	I - Legge omogenea di delega	1, co. 1: Istituzione degli ordini delle professioni sanitarie	V - Differimento delega non esercitata NON criteri	A data fissa 4.III.2008 4 mesi e 1/2	CAMERE (I - 40 gg.) Passerella PERMANENTE	NO	NO	NO
247/07	Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007, su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibile, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale	II - Legge omogenea con delega di completamento	1, co. 3: Pensionamento anticipato nei lavori usuranti 1, co. 6: Elevazione dell'età di pensionamento 1, co. 17: Introduzione di un contributo di solidarietà iscritti confluiti nelle Fondo Inps 1, co. 28: Ammortizzatori sociali e istituti a sostegno del reddito 1, co. 30: a) servizi per l'impiego; 1, co. 30, lett. b): incentivi all'occupazione; 1, co. 30, lett. c): apprendistato 1, co. 81: Occupazione femminile	I - Riforma di settore (7 criteri) I - Riforma di settore (NON criteri) I - Riforma di settore (2 criteri) I - Riforma di settore (8 criteri) I/II - Riassetto (5 criteri) I/II - Riass. e riforma (6 criteri) I/II - Riass. e riforma (4 criteri) I/II - Riass. e riforma (10 criteri)	3 mesi 12 mesi 12 mesi 12 mesi 12 mesi	CAMERE (II - 30 gg.) Passerella PERMANENTE OO.SS.	SI 18 mesi + Coord. 18 mesi	1.328MLN 2009-13 Fondo attuazione protocollo NO NO DIFFER. PENDE DIFFER. PENDE DIFFER. PENDE DIFFER. PENDE	SI 67/2011 dopo riapertura NO NO
248/07	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria	III - Legge omnibus con deleghe	22-septies: disciplina dell'autotrasporto (corr. al d.lgs. n. 286 del 2005)	V - Riapertura delega esercitata - NON criteri - per relationem	A data fissa 31.XII.2008 10 mesi	CAMERE (I - 30 gg.) Passerella	NO	NO	SI 214/2008

15/09	Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al CNEL e alla Corte dei conti	I - Legge omogenea di delega (9 criteri trasversali)	2 e 3: Contrattazione collettiva	I - Riforma (12 criteri)	9 mesi	CAMERE (1 - 60 gg.) Passarella UNIFICATA INTESA	SI 24 mesi	NO	SI 150/2009 198/2009 141/2011									
			2 e 4: Valutazione delle strutture e class action	I - Riforma (22 criteri)						10 MLN								
42/09	Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	I - Legge omogenea di delega (34 criteri trasversali)	2 e 5: Incentivi alla produttività	I - Riforma (7 criteri)	24 mesi	BICAMERALE FEDERALISMO (11 - 60 gg.) Passarella UNIFICATA INTESA	SI 24 mesi	NO	SI 118/2011									
			2 e 6: Dirigenza pubblica	I - Riforma (17 criteri)						NO								
			2 e 7: Sanzioni disciplinari dei dipendenti	I - Riforma (14 criteri)	36 mesi	CAMERE (1 - 30 gg.) NON passerella UNIFICATA CDS	NO	NO	PROROG. PENDE									
			2, co. 6: Armonizzazione dei bilanci pubblici	I - Riforma (1 criterio)						NO								
			2, co. 6: Costi e fabbisogni standard	I - Riforma (1 criterio)						IV - Organizzazione (8 criteri)	CLAUSSOLA DI SALVAGUARDIA FINANZIARIA	PROROG. PENDE						
			5: Istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica	IV - Organizzazione (8 criteri)														
			7: Tributi delle regioni	I - Riforma (10 criteri)						SI 68/2011			PROROG. PENDE					
			8: Esercizio delle competenze e mezzi di finanziamento	I - Riforma (10 criteri)														
			9: Fondo perequativo regionale	I - Riforma (11 criteri)						SI 23/2011				PROROG. PENDE				
			10: Finanziamento delle funzioni trasferite	I - Riforma (5 criteri)														
			11: Finanziamento delle funzioni degli enti locali	I - Riforma (9 criteri)						SI 88/2011					PROROG. PENDE			
			12: Autonomia di entrata e di spesa	I - Riforma (10 criteri)														
			13: Fondi perequativi degli enti locali	I - Riforma (9 criteri)						SI 85/2010						PROROG. PENDE		
			15: Finanziamento delle città metropolitane	I - Riforma (4 criteri)														
			16: Interventi speciali	I - Riforma (5 criteri)						SI 85/2010							PROROG. PENDE	
			17: Coordinamento e disciplina fiscale dei livelli di governo	I - Riforma (5 criteri)														
			19: Federalismo demaniale	I - Riforma (4 criteri)						SI 85/2010								PROROG. PENDE
			25 e 26: Gestione dei tributi e contrasto all'evasione fiscale	I - Riforma (4 criteri)														
			23, co. 6: Città metropolitana di Torino	IV - Organizzazione (8 criteri)						PROROG. PENDE								
			23, co. 6: Città metropolitana di Milano															
			23, co. 6: Città metropolitana di Venezia															
			23, co. 6: Città metropolitana di Genova															
23, co. 6: Città metropolitana di Bologna																		
23, co. 6: Città metropolitana di Firenze																		
23, co. 6: Città metropolitana di Bari																		
23, co. 6: Città metropolitana di Napoli																		
23, co. 6: Città metropolitana di Reggio Calabria																		

69/09	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile	III – Legge omnibus con deleghe	24, co. 5: Ordinamento di Roma Capitale	IV – Organizzazione (6 criteri)	24 mesi	BICAMERALE FEDERALISMO (II – 60 gg.) Passerella UNIFICATA INTESA Enti locali	SI 24 mesi	SI 156/2010	
			4, co. 1: Taglia-leggi	II/V – Proroga con nuova disciplina procedurale di riassetto	A data fissa 16.XII.2009 6 mesi	BICAMERALE SEMPLIFIC. (II – 30 gg.) Passerella CDS	SI 24 mesi + 12 mesi	NO	SI 212/2010 213/2010 66/2010 71/2011 79/2011
			11, co. 1: Nuovi servizi erogati dalle farmacie pubbliche e private	I – Riforma di settore (6 criteri)	3 mesi	CAMERE (I – 30 gg.) NON passerella PERMANENTE	NO	NO	SI 153/2009
			12, co. 1: codice ambiente (corr. a d.lgs. n. 152 del 2006)	V – Correttiva successiva (1 nuovo criterio)	12 mesi	CAMERE (II – 30 gg.) NON passerella UNIFICATA CDS	NO	NO	SI 128/2010
			24, co.1: a) riorganizzazione CNIPA	IV – Organizzazione (4 criteri + Bassanini)	12 mesi	BICAMERALE SEMPLIFIC. (II – 30 gg.) Passerella	NO	NO	SI 177/2009 SI 178/2009 SI 6/2010
			24, co.1: b) Riorganizzazione FORMEZ						
			24, co.1: c) Riorganizzazione SSPA						
			27, co. 1: Enti di ricerca	V – Differimento (revisione criteri)	A data fissa 31.XII.2009 6 mesi	CAMERE (I – 45 gg.) NON passerella	SI 12 mesi	NO	SI 213/2009
			33, co. 1: codice dell'amministrazione digitale	I – Riforma di settore (15 criteri + Bassanini)	18 mesi	CAMERE (I – 30 gg.) NON passerella CDS	NO	NO	SI 235/2010
			44, co. 1: codice del processo amministrativo	I/II – Riassetto e riforma (12 criteri + Bassanini)	12 mesi	CAMERE (I – 45 gg.) NON passerella CDS Redazione	SI 24 mesi	NO	SI 104/2010
			54, co. 1: Riduzione e semplificazione dei procedimenti civili	I – Riforma di settore (6 criteri)	24 mesi	CAMERE (I – 30 gg.) Passerella	NO	NO	DELIB. IN CDM
			60, co. 1: Mediazione e conciliazione delle controversie civili e commerciali	I – Riforma di settore (17 criteri)	6 mesi	CAMERE (I – 30 gg.) Passerella	NO	NO	SI 28/2010

					65, co. 1: Atto pubblico informatico redatto dal notaio	I – Riforma di settore (2 criteri)	12 mesi	CAMERE (1-30 gg.) Passerella	SI 18 mesi	NO	SI 110/2010
85/09	<i>Adesione della Repubblica italiana al Trattato di Prüm. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria.</i>	II – Legge omogenea con delega di completamento		18, co. 1: Istituzione dei ruoli tecnici polizia penitenziaria	III – Attuazione trattati (5 criteri)	12 mesi	CAMERE (1-30 gg.) Passerella	NO	NO	1.550 MLN per anno Rid. fondi speciali	SI 162/2010
94/09	<i>Disposizioni in materia di sicurezza pubblica</i>	II – Legge omogenea con delega di completamento		2, co. 13: Istituzione dell'Albo amministratori giudiziari 3, co. 65: Rivalutazione sanzioni amministrative	I – Riforma di settore (5 criteri) I – Riforma di settore (5 criteri)	6 mesi 6 mesi	CAMERE (1-30 gg.) NON passerella CAMERE (1-60 gg.) NON passerella	NO NO	NO NO	NO NO	SI 14/2010 NO
99/09	<i>Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia</i>	III – Legge omnibus con deleghe		3, co. 2: Disciplina degli incentivi allo sviluppo del territorio 5, co. 1: Adempimenti procedurali applicabili alle imprese 12, co. 1: Disposizioni in materia di internazionalizzazione delle imprese 12, co. 2: Enti operanti nell'internazionalizzazione delle imprese 19, co. 15: Disposizioni correttive al codice della proprietà industriale (corr. al d.lgs. n. 30 del 2005) 25, co. 1: Impianti ad energia nucleare	I/II – Riassetto e riforma (10 criteri) II – Riassetto (3 criteri + Bassanini) II – Riassetto (2 + Bassanini) IV – Organizzazione (5 criteri) V – Correttiva successiva (5 nuovi criteri + Bassanini) I – Riforma di settore (15 + Bassanini)	12 mesi 12 mesi 18 mesi 18 mesi 6 mesi	CAMERE (1-60 gg.) NON passerella PERMANENTE CAMERE (1-30 gg.) NON passerella CDS CAMERE (1-30 gg.) NON passerella PERMANENTE CDS CAMERE (1-Non term.) NON passerella PERMANENTE CAMERE (1-30 gg.) NON passerella CDS CAMERE (1-60 gg.) NON passerella UNIFICATA CDS	SI 12 mesi SI 24 mesi SI 12 mesi SI 12 mesi NO	NO NO NO NO	Non determinate Previo reperimento NO NO	NO NO NO NO SI 131/2010 SI 31/2010 41/2011 SI 22/2010 SI 130/2010
				27, co. 28: Ricerca delle risorse geotermiche 30, co. 6: Costo del gas per l'industria manifatturiera	I/II – Riassetto e riforma (5 criteri) I – Riforma a complet. finalità articolo (2 criteri)	6 mesi 12 mesi	PERMANENTE INTESA CAMERA (1-60 gg.) NON passerella	NO NO	NO NO	NO NO	SI 22/2010 SI 130/2010

				46, co. 2: Riordino del sistema delle stazioni sperimentali per l'industria	IV – Organizzazione (10 criteri)	12 mesi	CAMERA (I – 60 gg.) NON passerella UNIFICATA	SI 12 mesi	NO	NO
				52, co. 1: Riassetto della SACE s.p.a.	IV – Organizzazione (4 criteri)	6 mesi	CAMERE (I – Non term.) NON passerella	NO	NO	NO
				53: Disciplina delle Camere di commercio	IV – Organizzazione (8 criteri)	6 mesi	CAMERE (I – Non term.) NON passerella PERMANENTE INTESA	NO	NO	SI <u>23/2010</u>
				2, co. 1: armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio	I – Riforma di settore (6 criteri)	12 mesi	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella Comitato principi contabili Redigente	SI 36 mesi	NO	SI 91/2011 dopo riapertura
				30, co. 8: Procedure per finanziamenti in conto capitale	I – Riforma di settore (7 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella	NO	NO	DIFFER. PENDE
				40, co. 1: Completamento revisione del bilancio dello Stato	I – Riforma di settore (17 criteri)	24 mesi	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella	SI 24 mesi	NO	PROROG PENDE
				42, co. 1: passaggio al bilancio di sola cassa	I – Riforma di settore (9 criteri)	3 anni	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella Corte conti	SI 12 mesi	NO	PROROG. PENDE
				49, co. 1: controlli di ragioneria e <i>spending review</i>	I – Riforma di settore (9 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – Non term.) NON passerella	NO	NO	SI <u>123/2011</u>
				50, co. 1: t.u. contabilità di Stato	II – Riassetto e riforma (5 criteri)	4 anni	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella	SI 12 mesi	NO	PROROG. PENDE
				3, co. 1: attuazione delle convenzione	III – Attuazione trattati (criteri 11)	6 mesi	NO	NO	NO	NO
				1, co. 2: riordino del sistema degli incentivi	V – Differimento NON criteri	A data fissa 15.II.2011 6 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella PERMANENTE	SI 12 mesi	Non determinate Previo reperimento	NO SOLO SCHEMA
				1, co. 1: codice delle leggi antimafia	I/II – Riassetto e riforma (47 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – 60 gg.) NON passerella	SI 3 anni	NO	DELIB. IN CDM
				2, co. 1: Documentazione antimafia	I – Riforma di settore (12 criteri)	12 mesi	CAMERE (I – 45 gg.) NON passerella	SI 3 anni	NO	DELIB. IN CDM
196/09			<i>Legge di contabilità e finanza pubblica</i>	II – Legge omogenea con delega di completamento						
201/09			<i>Adesione della Repubblica italiana al protocollo di modifica della Convenzione del 1986 sulla limitazione della responsabilità in materia di crediti marittimi</i>	I – Legge omogenea di delega						
129/10			<i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi</i>	III – Legge omnibus con deleghe						
136/10			<i>Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al governo in materia di normativa antimafia</i>	II – Legge omogenea con delega di completamento						

163/10	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche	III – Legge omnibus con deleghe	1, co. 2: armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio	V – Differimento NON criteri	A data fissa 31.V.2011 7 mesi	CAMERE (II – 60 gg.) NON passerella Comitato principi contabili <u>Redigente</u>	SI 36 mesi	NO	SI 91/2011
183/10	Delega al governo in materia di lavori usuranti di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro	III – Legge disomogenea con deleghe	1, co. 1: Revisione della disciplina dei lavori usuranti 2, co. 1: Enti vigilati dai Ministeri del lavoro e della salute 23, co. 1: Congedi aspettative e permessi	I – Differimento NON criteri IV – Organizzazione (5 criteri) II – Riassetto (5 criteri)	3 mesi 12 mesi 6 mesi	CAMERE (II – 30 GG.) Passerella <u>PERMANENTE</u> OO.SS. CAMERE (I – 30 GG.) Passerella <u>UNIFICATA</u> OO.SS. CAMERE (I – 40 gg.) Passerella <u>UNIFICATA</u> OO.SS.	SI 18 mesi NO NO	Ev. a carico del fondo protocollo welfare NO	SI 67/2011 PENDE PENDE SI 119/2011
240/10	Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario	II – Legge omogenea con delega di completamento	46: Ammortizzatori sociali e istituti a sostegno del reddito 46: Servizi per l'impiego 46: Incentivi all'occupazione 46: Apprendistato 46: Occupazione femminile 5, co. 1, a): Interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario 5, co. 1, b): Disciplina della contabilità degli atenei 5, co. 1, c): Valutazione ex post delle politiche di reclutamento 5, co. 1, d): principi in materia di diritto allo studio e LEP delle università	V – Differimento NON criteri V – Differimento NON criteri V – Differimento NON criteri I/II – Riass. e riforma (7 criteri + Bassanini) I – Riforma di settore (11 criteri) I – Riforma di settore (1 criterio) I – Riforma di settore (6 criteri)	24 mesi 12 mesi	CAMERE (II – 30 gg.) Passerella <u>PERMANENTE</u> OO.SS. CAMERE (I – 60 gg.) Passerella <u>PERMANENTE</u> <u>INTESA</u>	SI 18 mesi + Coord. 18 mesi NO	NO NO NO NO NO NO NO NO Rinvio al decreto	PENDE PENDE PENDE PENDE PENDE PENDE PENDE PENDE PENDE

N.B.: I dati contenuti nella colonna "Attuazione" sono stati aggiornati fino al 9.IX.2011; in tale colonna, "DELIBERATO IN CDM" indica che lo schema di decreto è stato definitivamente approvato dal Governo, ma non ancora emanato. Nella colonna "Pareri", il parere parlamentare semplice è indicato con "I"; il parere semi-vincolante (in forma di doppio parere o con obbligo di trasmissione di comunicazioni all'aula laddove il Governo non intenda conformarsi alle condizioni poste) è indicato con "II"; di seguito, è precisato il termine per rendere parere; l'indicazione "Passerella" o "NON passerella" indica la presenza o l'assenza di una clausola di proroga automatica del termine di delega nel caso in cui vi scada a ridosso il termine per rendere il parere parlamentare.

**DECRETI LEGISLATIVI NON COMUNITARI
XV LEGISLATURA (28 APRILE 2006 – 28 APRILE 2008)**

D.LGS.	DATA	TITOLO	LEGGE DELEGANTE	NUMERO ARTICOLI	NUMERO CARATTERI	NATURA	MINISTERO PROPONENTE/ MINISTERI CONCERTATI	PARERE CAMERE	ALTRI PARERI
240/06	25 LUG	Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150	150/2005	13	18.123	RIFOR	GIUSTIZIA P.a., Mef	SI <u>Doppio</u>	NO
249/06	1 AGO	Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	55	63.288	RIFOR	GIUSTIZIA P.a., Mef	SI <u>Senato Non reso</u>	Unificata CDS
275/06	6 OTT	Disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, e successive modificazioni, recante disciplina della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell'articolo 22, comma 3, della legge 23 agosto 2004, n. 226	226/2004	10	13.883	CORR RIFOR	DIFESA Interno, Trasporti, P.a, Mef	SI	Unificata Consiglio Superiore Forze Armate
284/06	8 NOV	Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale	308/2004	2	2.331	CORR RIORD	AMBIENTE, POLITICHE UE Pa., Regioni, Giustizia, Interno Difesa, Mef, Sviluppo, Salute Infrastrutture, Mipaaf	SI <u>Doppio</u>	Unificata
303/06	29 DIC	Coordinamento con la legge 28 dicembre 2005, n. 262, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (T.U.B.) e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T.U.F.)	262/2005	8	32161	RIORD	FINANZE	SI	NO
307/06	15 DIC	Riassetto normativo in materia di gestione amministrativa e contabile degli Uffici all'estero del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 4 della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	10	7.166	ORG	ESTERI Mef, P.a.	SI	Unificata
169/07	12 SETT	Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80	80/2005	22	66.938	CORR RIFOR	GIUSTIZIA, MEF Sviluppo	SI	NO
179/07	8 OTT	Istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema di indennizzo e fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori in attuazione dell'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262	262/2005	9	10.358	RIFOR	MEF Sviluppo	SI	NO
221/07	23 OTT	Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante codice del consumo, a norma dell'articolo 7, della legge 29 luglio 2003, n. 229	229/2003	22	37.645	CORR RIORD	SVILUPPO, POLITICHE UE P.a, Giustizia, Mef, Salute	SI	Unificata CDS
262/07	29 DIC	Disposizioni per incentivare l'eccellenza degli studenti nei percorsi di istruzione	1/2007	7	10.144	RIFOR	ISTRUZIONE Università, Regioni	SI	Unificata
4/08	16 GEN	Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale	308/2004	4	172.882	CORR RIORD	AMBIENTE, POLITICHE UE P.A., Regioni, Interni, Giustizia, Difesa, Mef, Sviluppo Salute, Infrastrutture, Mipaaf	SI <u>Doppio</u>	Unificata CDS

9/08	9 GEN	Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse	106/2007	30	51.278	RIFOR	GIOVENTÙ, COMUNICAZIONI Mef, Politiche Ue, Sviluppo	SI	NO
21/08	14 GEN	Norme per la definizione dei percorsi di orientamento all'istruzione universitaria e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, per il raccordo tra la scuola, le università e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per la valorizzazione della qualità dei risultati scolastici degli studenti ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea universitari ad accesso programmato	1/2007	6	11.436	RIFOR	ISTRUZIONE, UNIVERSITA Mef, Regioni	SI	Unificata
22/08	14 GEN	Definizione dei percorsi di orientamento finalizzati alle professioni e al lavoro, a norma dell'articolo 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2007, n. 1	1/2007	6	7.608	RIFOR	ISTRUZIONE, UNIVERSITA Mef, Regioni, Lavoro	SI	Unificata
35/08	28 FEB	Coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 30 luglio 2007, n. 111	111/2007	10	12.758	RIORD	GIUSTIZIA	SI	NO
62/08	28 MAR	Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali	42/2004	4	39.196	CORR RIORD	BB.CC. Regioni	SI	Unificata
63/08	26 MAR	Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio	42/2004	5	45.975	CORR RIORD	BB.CC. Regioni	SI	Unificata
81/08	9 APR	Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro	123/2007	306	450.765	RIORD	PCM, LAVORO, SALUTE, SVILUPPO INFRASTRUTTURE Politiche Ue, Giustizia, Mipaaf, Interno Istruzione, Solid. Soc., Difesa Università, Regioni, Mef	SI	Permanente OO.SS. Garante Privacy
82/08	18 APR	Modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, recante interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38	228/2006	3	10.628	CORR RIFOR	MIPAAF Mef, Politiche Ue, Lavoro, Regioni	SI	Permanente
214/08	22 DIC	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, recante disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore	32/2005	2	24.855	CORR RIORD	INFRASTR., SEMPLIFICAZIONE Pol. Eu, Esteri, Giustizia, Mef Sviluppo, Interno	SI	NO
XVI LEGISLATURA – PRIMI TRE ANNI (29 APRILE 2008 – 28 APRILE 2011)									
106/09	3 AGO	Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro	123/2007	149	67.678	CORR RIORD	PCM, LAVORO, SALUTE, SVILUPPO INFRASTRUTTURE Politiche EU, Giustizia, Interno Regioni, Mef	SI	Permanente Contratto OO.SS.
150/09	27 OTT	Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni	15/2009	74	151.375	RIFOR	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef	SI	Unificata Intesa
153/09	3 OTT	Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	6	20.359	RIFOR	SALUTE Mef, Pubblica amministrazione Regioni	SI	Permanente Non reso
177/09	1 DIC	Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	24	34.950	ORG	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef, Regioni, Att.prog.	BICAMERALE SEMPLIF.	NO
178/09	1 DIC	Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	19	29.976	ORG	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef	BICAMERALE SEMPLIF.	NO

179/09	1 DICE	Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	1	2.562	T.L.	SEMPLIFICAZIONE	BICAMERALE SEMPLIF.	Unificata CDS
198/09	20 DIC	Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici	15/2009	8	11.654	RIFOR	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef	SI	Unificata Intesa
213/09	31 DIC	Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 165	165/2007	18	26.620	ORG	PCM, MIUR P.a., Mef, Semplificazione	SI	NO
6/10	25 GEN	Riorganizzazione del Centro di formazione studi (FORMEZ), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	6	8.734	ORG	PCM PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Mef, Regioni	BICAMERALE SEMPLIF. Proposta parere	Unificata
14/10	4 FEB	Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94	94/2009	11	10.727	RIFOR	GIUSTIZIA Mef, Interno, Sviluppo	SI	NO
22/10	27 GEN	Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	19	36.704	RIORD	SVILUPPO Ambiente	NO	Permanente Non reso
23/10	15 FEB	Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	4	48.357	ORG	SVILUPPO	SI	Permanente Non reso
28/10	4 MAR	Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali	69/2009	24	33.234	RIFOR	GIUSTIZIA	SI	NO
31/10	15 FEB	Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	35	89.525	RIFOR	SVILUPPO Ambiente, Infrastrutture Semplificazione	SI	Unificata Non reso CDS
66/10	15 MAR	codice dell'ordinamento militare	246/2005	2.270	2.228.812	COD.	DIFESA, SEMPLIFICAZIONE Rapp. Parl, Regioni, Pari opp., P.A. Attuaz. Prog., Esteri, Interno, Giustizia Mef, Sviluppo, Mipaaf, Ambiente Infrastrutture, Lavoro, Salute, BB.CC. Pareri: Sott. Famiglia Capo dip. Prot. Civ, Federalismo Politiche Ue, Gioventù Turismo, Istruzione	BICAMERALE SEMPLIF. Proposta parere	Permanente Non reso Unificata Non reso CDS Consiglio Magistratura Militare
85/10	28 MAG	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42	42/2009	9	26.694	RIFOR	MEF, FEDERALISMO, REGIONI SEMPLIFICAZIONE, POL. UE Interno, P.A.	BICAMERALE FEDERAL.	Unificata Non intesa
104/10	2 LUG	Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo	69/2009	160 in 4 allegati	198.989	RIORD	CDM	SI	CDS Redigente
110/10	2 LUG	Disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio, a norma dell'articolo 65 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	4	14.214	RIFOR	GIUSTIZIA Mef, P.A. AMBIENTE	SI Senato Non reso	NO
128/10	29 GIU	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	4	187.135	CORR RIORD	P.A., Pol. Ue, BB.CC., Regioni Interno, Giustizia, Difesa Mef, Sviluppo, Semplificazione Salute, Infrastrutture, Mipaaf	SI	Unificata CDS

130/10	13 AGO	Misure per la maggiore concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali, ai sensi dell'articolo 30, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	12	42.335	RIFOR	SVILUPPO	SI	NO
131/10	13 AGO	Modifiche al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante il codice della proprietà industriale, ai sensi dell'articolo 19 della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	129	116.570	RIFOR	SVILUPPO, SEMPLIFICAZIONE Giustizia, Mef, Esteri, Mipaaf, Difesa Miur, P.A., Salute, Regioni	SI	Unificata CDS
156/10	17 SET	"Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale	42/2009	7	12.000	RIFOR	MEF, FEDERALISMO, REGIONI SEMPLIFICAZIONE, POL. EU Interno, P.A.	BICAMERALE FEDERAL.	Unificata Intesa Enti locali
162/10	9 SET	Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85	85/2009	36	34.712	ATT. TRATT.	GIUSTIZIA Mef, P.A.	SI	NO
212/10	12 DIC	Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	2	426	T.L.	SEMPLIFICAZIONE	BICAMERALE SEMPLIF. Proposta parere	CDS
213/10	14 DIC	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore	246/2005	2	822	T.L.	SEMPLIFICAZIONE	BICAMERALE SEMPLIF. Proposta parere	Unificata CDS
216/10	26 NOV	Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, Città metropolitane e province	42/2009	8	17.899	RIFOR	MEF, FEDERALISMO, REGIONI SEMPLIFICAZIONE Interno, P.A.	BICAMERALE FEDERAL.	Unificata Intesa
235/10	30 DIC	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69	69/2009	57	78.125	RIFOR	PCM PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Giustizia, Mef., Sviluppo	SI	Unificata CDS Garante Privacy
23/11	14 MAR	Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale	42/2009	13	46.820	RIFOR	MEF, FEDERALISMO, REGIONI SEMPLIFICAZIONE Interno, P.A.	BICAMERALE FEDERAL. Rese comunicazioni	Unificata Non intesa
41/11	23 MAR	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n.31, recante disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99	99/2009	32	57.907	CORR RIFOR	SVILUPPO Ambiente, Semplificazione, Miur Salute, BB.CC., Regioni Infrastrutture	SI	Unificata CDS
67/11	21 APR	Accesso anticipato al pensionamento per gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti, a norma dell'articolo 1 della legge 4 novembre 2010, n. 183	183/2010	7	18.507	RIFOR	PCM, LAVORO Mef	SI	Permanente
71/11	3 FEB	Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246	246/2005	80	60.347	ORG	ESTERI, SEMPLIFICAZIONE	BICAMERALE SEMPLIF. Non reso	CDS