

LA PROROGA “INNOMINATA” DELLE DELEGHE LEGISLATIVE IN SCADENZA. A PROPOSITO DELL’ART. 1, COMMA 3, DELLA LEGGE N. 27 DEL 2020 (DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020)*

NICOLA LUPO**

Sommario

1. Premessa. – 2. Le origini, tra Governo e Parlamento. – 3. Il parere del Comitato per la legislazione. – 4. Il dibattito sull’inserimento di norme di delega (e di proroga delle medesime) nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. – 5. Un caso di “sciatteria” del legislatore, in tempi di Coronavirus?

Abstract

The contribution focuses, in a critical way, on the content of Art. 1(3) of the Law 24 April 2020, no 27 (converting the Decree-Law 17 March 2020, No 18), which provides an “unnamed” extension of all pending legislative delegations. It reconstructs its parliamentary process, content, effects and main problematic profiles.

Suggerimento di citazione

N. LUPO, *La proroga “innominata” delle deleghe legislative in scadenza. A proposito dell’art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell’intervento tenuto al *webinar* “Le fonti normative dell’emergenza”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 30 aprile 2020.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università LUISS “Guido Carli” e visiting professor nell’Università Niccolò Copernico di Toruń.

Contatto: nlupo@luiss.it

1. Premessa

In sede di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. “cura Italia”), sono stati introdotti numerosissimi emendamenti (anche al fine di inglobarvi il contenuto di tre decreti-legge in corso di conversione)¹: tant’è che la legge 24 aprile 2020, n. 27, che ne dispone la conversione, consta di 171 articoli (rispetto ai 127 originariamente presenti nel decreto-legge).

Questo contributo intende soffermarsi su una singola disposizione, tra l’altro collocata non in uno di questi 171 articoli del decreto-legge, bensì nell’art. 1, comma 3, della sua legge di conversione, che ha prorogato in modo “innominato” tutte le deleghe legislative che in questa fase erano in scadenza. La presenza di tale disposizione, in ossequio alle regole e raccomandazioni sul drafting legislativo, ha determinato un’integrazione al titolo del provvedimento, il quale risulta ora del seguente tenore: “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19. *Proroga dei termini per l’adozione dei decreti legislativi*”².

Vale la pena riportare anzitutto il testo della disposizione per poi ricostruirne l’iter parlamentare, i contenuti, gli effetti e i principali profili problematici, che ruotano essenzialmente attorno alla sua collocazione in un disegno di legge di conversione e alla sua formulazione, al contempo, generale e generica³. Tutto ciò verrà fatto anche basandosi sul parere che il Comitato per la legislazione della Camera ha espresso su tale disegno di legge di conversione, nel testo trasmesso dal Senato, che poi si è rivelato essere quello definitivo.

“In considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarata con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, *i termini per l’adozione di decreti legislativi con scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020*, che non siano scaduti alla data di entrata in vigore della

¹ Secondo una prassi non nuova e che secondo alcuni avrebbe altresì superato, seppur implicitamente, il vaglio della Corte costituzionale (nella sentenza n. 251 del 2014: cfr. G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l’“accorpamento” tra decreti-legge, se si mantiene l’omogeneità materiale*, in *Giur. cost.*, 6/2014, p. 4459 ss.). Altro, e ancor più inquietante fenomeno – in termini di rapporti tra le fonti, di certezza del diritto e di equilibri tra Governo e Parlamento – è quello della modifica e, a maggior ragione, dell’abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, su cui si sofferma specificamente il contributo di E. Rossi, in questa sezione della *Rivista*.

² Cfr. le *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, del 20 aprile 2001, par. 1, punto 1, che richiedono di indicare nel titolo dell’atto legislativo “la presenza di deleghe legislative”, perlomeno ove tali disposizioni “costituiscono il contenuto esclusivo o prevalente dell’atto”. Il corsivo nel testo è, evidentemente, aggiunto.

³ Parla, in proposito, di “proroga ‘a ventaglio’ (o ‘proroga omnibus’)” A. VERNATA, *L’ircocervo normativo. Il decreto “Cura Italia” quale prototipo di una nuova legislazione emergenziale*, in *Oss. cost.*, 3/2020, p. 536 ss., spec. 543.

presente legge, sono prorogati di tre mesi, decorrenti dalla data di scadenza di ciascuno di essi. I decreti legislativi di cui al primo periodo, il cui termine di adozione sia *scaduto* alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere adottati entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e delle procedure previsti dalle rispettive leggi di delega”⁴.

2. Le origini, tra Governo e Parlamento

Com'è facile constatare, la disposizione riproduce esattamente l'emendamento x1.1. presentato, nel corso della prima lettura, dai senn. Garruti, Bressa, Sudano, Parrini, De Petris, e approvato – senza discussione specifica – dalla 5^a Commissione Bilancio del Senato nella mega-seduta, in sede referente, del 7 aprile 2020⁵. Il testo di tale emendamento è stato poi inglobato nel maxi-emendamento 1.900 del Governo, su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia, e che è stato conseguentemente approvato dall'Assemblea del Senato⁶. Sembrerebbe dunque, a stare ai lavori preparatori, il frutto di un'iniziativa parlamentare: assunta, congiuntamente, da tutti i capigruppo della maggioranza in seno alla 1^a Commissione Affari costituzionali del Senato.

Tuttavia, un'analisi un minimo più accurata fa emergere che una disposizione non dissimile era già contenuta in un mini-disegno di legge del Governo presentato alla Camera dei deputati un paio di settimane prima. Si tratta di un disegno di legge, a firma del solo Presidente del Consiglio dei Ministri, recante “proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi”⁷. Il relativo testo coincide esattamente con il primo periodo dell'art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020, prima riportato, con tre eccezioni. Nel mini-disegno di legge del Governo, infatti: *a*) il *dies a quo* è individuato nel 1° febbraio 2020, ossia il giorno dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, anziché il 10 febbraio 2020, come nella legge di conversione; *b*) non compare la specifica categoria dei termini già “scaduti alla data di entrata in vigore della presente legge”, ossia l'ipotesi cui si riferisce il secondo periodo, integralmente nuovo, presente nella disposizione poi approvata; *c*) non figura, infine, la precisazione secondo cui i tre mesi di proroga decorrono dalla data di scadenza di ciascun termine originariamente previsto dal legislatore delegante.

Invero assai stringata, ma di notevole interesse, è la documentazione a corredo del mini-disegno di legge governativo. Nella relazione illustrativa

⁴ Così l'art. 1, comma 3, della legge 24 aprile 2020, n. 27. Corsivi aggiunti.

⁵ Cfr. A.S., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., 7 aprile 2020, p. 46.

⁶ A.S., XVIII legislatura, resoconto stenografico, 9 aprile 2020, p. 32 s. (in una seduta parecchio concitata, caratterizzata da numerosi rinvii chiesti dallo stesso Ministro per i rapporti con il Parlamento).

⁷ Cfr. A.C., XVIII legislatura, n. 2442, presentato il 19 marzo 2020.

compaiono solo tre elementi significativi. In primo luogo, la precisazione che la proroga interessa sia i termini originari, sia quelli “automaticamente” prorogati per effetto di meccanismi di scorrimento, sempre più spesso previsti dal legislatore delegante, collegati al termine per l’espressione dei pareri parlamentari⁸. In secondo luogo, l’affermazione, invero piuttosto scontata, per cui resta salva la possibilità che il Governo non si avvalga, o si avvalga parzialmente, della proroga che chiede, procedendo perciò all’attuazione della delega entro termini più brevi di quelli disponibili per effetto della proroga in questione. In terzo e ultimo luogo, l’impegno, assunto “compatibilmente con le esigenze connesse allo stato di emergenza”, ad avvalersi di quest’ultima possibilità, ossia a dare attuazione anticipata alle deleghe prorogate – e quindi tendenzialmente tempestiva, nel rispetto cioè del termine originario – in caso di deleghe per il recepimento di atti dell’Unione europea che risultino in scadenza; e altresì, in caso di deleghe riferite ad atti il cui termine di recepimento fosse già scaduto, a procedere comunque “nel minor tempo possibile”⁹.

Oltre alla relazione illustrativa appena riassunta, il disegno di legge è corredato dalla relazione tecnica, “bollinata” dal Ragioniere generale dello Stato, in cui si afferma apoditticamente che “la norma non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. E altresì dalla dichiarazione di esclusione dall’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’art. 6, comma 1, lettera c), del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, ai sensi del quale sono

⁸ Su questi meccanismi di scorrimento del termine della delega, che ne prevedono l’automatico posticipo in caso di ritardata trasmissione alle Camere dei relativi schemi di decreti legislativi, cfr., tra gli altri, N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 15 ss., spec. 24 ss.; P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 80 ss., spec. 106 ss.; e G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, spec. p. 194 ss.

⁹ Per comprendere meglio quest’ultima precisazione va ricordato che, ai sensi della norma-madre delle leggi di delegazione europea, ossia l’art. 31 della legge n. 234 del 2012, il Governo è delegato ad adottare “i decreti legislativi entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; per le direttive il cui termine così determinato sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea”. Su questa tempistica, osservando come essa sia volta a “conformare il procedimento interno a quello sovranazionale”, cfr. S. BARONCELLI, *Lo sdoppiamento della “legge comunitaria”: una scelta avveduta?*, in E. MOAVERO MILANESI E G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell’Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall’entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci, Bari, 2018, p. 119 ss., spec. 131. Per la genesi di tale tempistica, nella legge n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007), cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 93 ss., spec. 147 ss.

escluse dall’AIR le “disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato”.

Discutibile pare invero l’affermazione secondo cui non vi sarebbe, a seguito dell’approvazione del disegno di legge, alcun effetto per la finanza pubblica: sia perché si tratta di affermazione non dimostrata, visto che non si fa neppure menzione delle deleghe oggetto della proroga, sia perché, specie ove si tratti di deleghe volte ad attuare direttive UE, la proroga rischia evidentemente di esporre l’Italia a procedure di infrazione. Anzi, probabilmente proprio a questo scopo, ossia onde evitare maggiori oneri legati ad eventuali infrazioni per mancato recepimento di normativa europea, si spiega il già ricordato impegno assunto dal Governo e indicato come terzo punto della relazione illustrativa: con la ovvia notazione che non basta certamente una dichiarazione del Governo contenuta nell’illustrazione di un disegno di legge, del quale per giunta non si è mai iniziato l’esame, a rendere la norma in questione sicuramente priva di effetti finanziari.

Da rimarcare poi l’assenza, nello stampato del disegno di legge governativo, della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), nella quale il Governo sarebbe chiamato a verificare “l’incidenza della normativa proposta sull’ordinamento giuridico vigente”¹⁰. E in particolare, secondo quanto richiesto dal modello di scheda ATN, a fornire una “analisi del quadro normativo nazionale” e a precisare la “incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti”. Com’è ovvio, visto il carattere innominato della proroga in questione, non vi è alcuna traccia di questi elementi, che pure dovrebbero corredare tutte le iniziative normative del Governo¹¹.

Certo, va ricordato che il disegno di legge è stato predisposto e presentato in Parlamento a metà marzo 2020, ossia esattamente nei giorni in cui l’emergenza legata al Covid-19 è sembrata raggiungere il suo punto più critico. Ed è immaginabile che in quei giorni la Presidenza del Consiglio e lo stesso Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi-DAGL abbiano avuto altre priorità, a partire appunto dalla stesura dei decreti-legge, dei d.P.C.M. e della restante normativa volta a fronteggiare l’emergenza. Non può non apparire sintomatica,

¹⁰ Cfr. la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 (Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa-ATN), su cui cfr., per tutti, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, II ed., Editoriale scientifica, Napoli, 2019, spec. p. 216 ss.

¹¹ Invero, una scheda denominata ATN risulta essere stata trasmessa dal DAGL, a nome del Governo, ancorché in ritardo (il 26 marzo 2020), alla Camera. In essa peraltro non si fornisce alcun elemento utile, e anzi si toccano, a tratti, toni da teatro dell’assurdo. Ad esempio quando, nel profilo su “incidenza delle norme proposte sulle leggi o i regolamenti vigenti”, si afferma che “con lo schema di disegno di legge in esame, si incide, tramite normazione diretta, sui termini di scadenza delle delegazioni aperte”; o allorché si osserva che “i riferimenti normativi che figurano nello schema di intervento normativo risultano corretti”; o, infine, laddove si conclude la scheda rassicurando che “sono stati utilizzati i dati statistici già in possesso del Governo”.

però, la mancata produzione, foss'anche a scopo meramente informativo, nella relazione illustrativa o nella scheda ATN, di un qualsivoglia elenco delle deleghe legislative pendenti: un elemento che le suddette strutture dovrebbero avere sempre ben presente, in qualunque circostanza, proprio perché necessario allo svolgimento di ogni attività di coordinamento dell'attività normativa del Governo.

3. Il parere del Comitato per la legislazione

Sempre nel corso dell'esame parlamentare, di grande interesse è il parere che sul disegno di legge di conversione in questione ha espresso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, il 15 aprile 2020¹². In esso, emergono tutti i principali profili problematici che la disposizione in oggetto solleva. Ovviamente, si può discutere sulla correttezza o sull'opportunità delle singole soluzioni adottate nel parere, e lo si farà, seppur sommariamente, nel prosieguo del lavoro, ma il contributo del Comitato per la legislazione ha, se non altro, il pregio di mettere nero su bianco i nodi più importanti.

Anzitutto, sul piano del metodo e della stessa tipologia dei pareri espressi, ha trovato qui la sua seconda applicazione l'orientamento assunto dal Comitato per la legislazione nel senso di evitare, in considerazione dell'emergenza derivante dal Covid-19, la formulazione di apposite condizioni nei pareri espressi. Per dirla con le parole del parere, il Comitato, “come già fatto in occasione dell'esame del disegno di legge C. 2447 di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020 (si veda il parere reso nella seduta del 31 marzo 2020)”, ha ritenuto di non ribadire le condizioni espresse in precedenza su questioni problematiche presenti anche in questo disegno di legge. E ciò “in considerazione della situazione di effettiva eccezionale emergenza, inedita nella storia repubblicana, nella quale Governo e Parlamento stanno operando”. Salvo comunque chiarire subito dopo, quasi a mo' di ‘meta-condizione di metodo’, che “rimane fermo che un simile modo di procedere dovrà essere evitato non appena superata l'emergenza sanitaria in corso”. Una linea di *self-restraint* che il Comitato ha adottato, evitando di far uso del suo strumento più significativo, l'unico strumento espressamente previsto dal regolamento, all'art. 16-*bis*, comma 6, del regolamento Camera, ossia dei pareri “con condizioni”¹³. Una linea che si spiega allo scopo di mostrare, evidentemente, un atteggiamento comprensivo e collaborativo nei confronti dell'emergenza in essere: nella convinzione, forse

¹² Cfr. A.C., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., 15 aprile 2020, p. 5 ss.

¹³ Sull'articolazione dei pareri del Comitato per la legislazione in condizioni, osservazioni e raccomandazioni, e sulle loro diverse funzioni, cfr., tra gli altri, L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003, spec. p. 293 ss. Sull'evoluzione di tale articolazione, alla luce dell'esperienza, cfr. V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, Luiss School of Government Working Paper, 45/2018, spec. p. 3 ss.

un po' ottimistica, che alcuni elementi legati alla straordinarietà della situazione venutasi a determinare siano destinati comunque ad essere abbandonati, una volta fuoriusciti dalla stessa¹⁴.

Tra le questioni problematiche che avevano originato l'apposizione di apposite condizioni in precedenti pareri vi è appunto la collocazione di una norma di proroga delle deleghe in un disegno di legge di conversione. Sul punto, pur senza formulare, per le ragioni appena evidenziate, un'espressa condizione, il Comitato ha ribadito il suo orientamento costante ai sensi del quale i limiti al decreto-legge, tra cui il divieto di conferire deleghe legislative disposto – o, meglio, esplicitato, in quanto già direttamente discendente dalla Costituzione – dall'art. 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, si applicano anche alla legge di conversione¹⁵. E lo ha fatto, pur nella consapevolezza di una diversa posizione tradizionalmente assunta dal Senato e pur in presenza di orientamenti della Corte costituzionale in senso discorde¹⁶, richiamando specificamente il parere espresso dal medesimo Comitato, nei primi mesi della legislatura, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. "decreto-legge sicurezza"): un parere contenente una condizione nella quale il Comitato chiedeva, invano, di sopprimere due commi dell'art. 1 del disegno di legge di conversione, recanti "due deleghe al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere, rispettivamente, del personale delle forze armate e di quello delle forze di polizia".

Nel merito della proroga presente nella disposizione in esame, peraltro, il Comitato ha rilevato come risultasse rispettato il modello dell'art. 76 Cost.: la

¹⁴ Questo atteggiamento, dopo essere stato ribadito in successivi pareri, sembrerebbe essere stato abbandonato nel parere espresso, il 27 maggio 2020, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 ("Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" - c.d. "Rilancio"), nel quale si sono riaffacciate due condizioni. Tra l'altro, il Comitato ha rimarcato come tale decreto-legge, "composto da 266 articoli, per un totale di 1051 commi", appare "probabilmente di dimensioni mai raggiunte in passato da un decreto-legge" e ha auspicato che "in futuro si eviti per quanto possibile di ricorrere a provvedimenti di dimensioni eccessive", visto che essi rendono "difficile il perseguimento – richiesto anche nella recente ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale – di un ragionevole equilibrio tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nelle procedure parlamentari ove si consideri la peculiarità dell'iter di conversione e il termine costituzionale di 60 giorni per la conversione dei decreti-legge". Elemento quest'ultimo di notevole interesse, a maggior ragione in nel momento in cui – come ha rilevato lo stesso Comitato, in una delle premesse del medesimo parere – si entra in una "fase che deve essere caratterizzata, superato il momento acuto dell'emergenza sanitaria, da una maggiore attenzione alla qualità della legislazione".

¹⁵ Per attente ricostruzioni degli orientamenti del Comitato in proposito cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *La delega legislativa*, cit., p. 333 ss., spec. p. 368 ss.; e G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 9 febbraio 2018, p. 13 ss. Sul punto si tornerà *infra*, nel prossimo paragrafo.

¹⁶ Nel parere del Comitato viene citata, in particolare, la sentenza n. 237 del 2013, di cui si dirà *infra*, nel prossimo paragrafo.

proroga è ritenuta infatti “riconducibile al modello di delega legislativa” stabilito dall’art. 76 Cost., riscontrandosi l’esistenza di un tempo limitato, di principi e criteri direttivi – che restano fermi, rispetto a quelli delle deleghe prorogate – e anche dell’oggetto definito. Il Comitato si è limitato ad osservare che, per le deleghe in scadenza prima della data di entrata in vigore della legge di conversione, quello disposto sarebbe stato, ad essere precisi, un differimento (a termine scaduto), e non una proroga (a termine aperto). Ma anche in questo caso ha evitato di chiedere, in una condizione, un’espressa riformulazione della disposizione.

Quanto infine al profilo, invero centrale, relativo al carattere “innominato” della proroga, il Comitato ha manifestato nel parere in esame due tipi di reazioni: da un lato, ponendosi dal punto di vista dell’interprete, ha segnalato come in tal modo “si renderà in alcuni casi complessa l’individuazione del termine di delega”¹⁷; dall’altro, al fine evidentemente di porre almeno in parte rimedio a tale complessità e di dare, al tempo stesso, un’idea più precisa degli effetti della disposizione, ha elencato, nel corpo del parere, le norme di delega e gli schemi di decreti legislativi interessati dalla proroga “innominata”.

In particolare, a quest’ultimo riguardo, il Comitato ha individuato diverse tipologie di deleghe che vengono ad essere interessate dalla norma in questione.

Sono state, anzitutto, individuate quattro leggi di delega che prevedevano termini di scadenza collocati nell’intervallo temporale per il quale è disposta la proroga: la più significativa delle quali appare la legge n. 86 del 2019 (deleghe al Governo in materia di sport), ma anche due deleghe contenute nella legge di delegazione europea 2018 (artt. 4 e 5 della legge n. 119 del 2019, rispettivamente sulla cooperazione rafforzata in materia di procura europea e sul recupero dei crediti transfrontalieri), una delega contenuta nell’art. 7 della legge n. 37 del 2019 (legge europea 2018, in materia di utilizzo del termine “cuoio”, “pelle” e “pelliccia”) e, infine, una delega correttiva in materia di strumenti assicurativi in agricoltura (art. 21, comma 3, della legge n. 154 del 2016).

Seguono poi due elenchi di schemi di decreti legislativi già trasmessi alle

¹⁷ In particolare, ad avviso del Comitato l’individuazione del nuovo termine di delega risulterà complesso “soprattutto nel caso in cui si verifichi il combinato disposto tra la proroga medesima e altre modalità ‘mobili’ di definizione del termine di delega (quali quella prevista per il recepimento delle direttive dell’Unione europea, ove assumono rilievo i termini di recepimento delle singole direttive; quella per l’adozione dei decreti legislativi integrativi e correttivi, ove assumono rilievo le diverse date di entrata in vigore dei singoli decreti legislativi ‘principali’ e quella prevista in caso di adozione della ‘tecnica dello scorrimento’, pure costantemente censurata dal Comitato)”.

Sulla linea critica del Comitato per la legislazione riguardo ai meccanismi di “scorrimento automatico” del termine della delega legislativa cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l’attività consultiva del Comitato per la legislazione*, cit., p. 22 ss. Per una critica a tali meccanismi che, pur previsti “a tutela del Parlamento, operano permettendo al Governo di acquisire maggiore potere”, cfr. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 60 ss.

Camere, molti dei quali predisposti in attuazione della suddetta legge di delegazione europea 2018, su cui i relativi pareri parlamentari, per effetto dello “scorrimento” del termine, avrebbero dovuto essere espressi entro il 2 maggio 2020, e altresì un paio di ulteriori direttive UE che avrebbero dovuto essere recepite a stretto giro. Il quadro – che dichiaratamente esclude le “deleghe legislative per le quali le competenti commissioni parlamentari abbiano già espresso il parere sui relativi schemi di decreto legislativo” – si conclude con un lungo elenco di deleghe “correttive”, per le quali il Governo potrebbe adottare ulteriori decreti legislativi, beneficiando della proroga in questione, ma che, per la loro stessa natura, potrebbero parimenti restare prive di ogni attuazione¹⁸.

Come si vede, una proroga “innominata” dall’impatto tutt’altro che trascurabile, specie in chiave potenziale. Sarà ovviamente interessante comprendere quali saranno gli esiti di queste proroghe, anche considerando che i termini per l’espressione dei pareri parlamentari, così come degli altri pareri sugli schemi di decreti legislativi, sono invece rimasti immutati: con l’effetto, invero prevedibile, di originare ripetute richieste da parte delle commissioni parlamentari al Governo di attendere l’espressione del parere anche oltre il termine originariamente previsto (specie in assenza di altri pareri, pure richiesti dal legislatore delegante)¹⁹.

4. Il dibattito sull’inserimento di norme di delega (e di proroga delle medesime) nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge

Il problema dell’inserimento nelle leggi di conversione di norme di delega o di norme volte a prorogare/differire deleghe legislative già attribuite è da tempo oggetto di esplicita riflessione da parte della dottrina e ha ricevuto altresì attenzione, seppure occasionalmente, nella giurisprudenza costituzionale.

Il punto di partenza è rappresentato dal fatto che, per Costituzione, il Governo non può auto-delegarsi il potere legislativo, e dunque non può inserire norme di delega legislativa all’interno di decreti-legge. Si tratta di un elemento che può considerarsi pacifico, in dottrina – ove si tende a rilevare come l’art.

¹⁸ E’ infatti evidente che l’obbligo per il Governo di dare attuazione alle deleghe legislative (tradizionalmente qualificato come un obbligo esclusivamente politico; in chiave critica su questa ricostruzione cfr. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuuate*, ESI, Napoli, 2017, spec. p. 182 ss.) si attenua nel caso delle deleghe correttive, che possono qualificarsi come deleghe ad attuazione eventuale, essendo rimessa al Governo ogni valutazione sull’esigenza di apportare correzioni al decreto legislativo ‘principale’.

¹⁹ A titolo meramente esemplificativo cfr. la seduta della VIII Commissione ambiente della Camera del 27 maggio 2020. Per un’interessante analisi degli “altri pareri” (diversi cioè da quelli di commissioni parlamentari) richiesti dalle leggi di delega cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 107 ss., spec. 155 ss.

15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988 rappresenti l'esplicitazione di un limite già chiaramente desumibile dalla Costituzione²⁰ – così come nella giurisprudenza costituzionale²¹.

Analogo ragionamento deve farsi con riguardo a norme volte a prorogare norme di delega. Il relativo trattamento sembra infatti doversi ritenere equivalente a quello delle nuove di delega, a maggior ragione visto che il termine definito rappresenta un requisito costituzionalmente necessario ex art. 76 Cost.²².

Qualche caso ambiguo invero sussiste, di decreti-legge che modificano la legge di delega, incidendo talvolta anche sul regime temporale per l'adozione dei decreti legislativi correttivi. Uno di questi casi è stato oggetto dell'ordinanza n. 339 del 1987, con cui è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 25 maggio 1972, n. 202 (Modifiche ed integrazioni alla legge 6 dicembre 1971, n. 1036, in materia di riforma tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 1972, n. 321²³. La relativa, invero apodittica motivazione, che aveva fatto leva sull'avvenuta conversione del decreto-legge, secondo cui non avrebbe “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”, era stata oggetto di una serrata e convincente

²⁰ In dottrina cfr., tra gli altri: V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*. I ed., Giuffrè, Milano, 1970, p. 184 ss. (rilevando che sarebbe superfluo rilevarne l'illegittimità); A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA E G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 264 (parlando di “ipotesi inconcepibile”); L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il mulino, Bologna, 1996, p. 246 (notando che un decreto-legge siffatto “non si reggerebbe sui presupposti giustificativi richiesti dall'art. 77 Cost., posto che l'inadempimento della delega andrebbe interamente imputato allo stesso Governo”); A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 59 ss. (parlando di divieto “assolutamente pacifico”); F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Cedam, Padova, 2019, p. 136 ss. (sottolineando la necessità di mantenere l'alterità tra Parlamento e Governo); R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, III ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 180 (riscontrando, in tale ipotesi, “un caso macroscopico di evidente mancanza dell'urgenza, oltre che di violazione della riserva di legge formale”).

²¹ Per l'affermazione secondo cui “l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge” cfr. la sentenza n. 63 del 1998, con affermazione ribadita dalla sentenza n. 237 del 2013 (su entrambe queste pronunce si avrà modo di tornare *infra*).

²² Cfr., volendo, N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, 6/2003, p. 43 ss., spec. p. 46 ss. Più possibilista pare A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, p. 367 ss., nota 61.

²³ Per una ricostruzione delle diverse proroghe cui è stata oggetto la delega correttiva che accompagnava la riforma tributaria del 1971 (la prima delega correttiva nel nostro ordinamento: N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi ‘correttivi’: esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 39 ss., e M. CARTABIA, *I decreti legislativi ‘integrativi e correttivi’: il paradosso dell'effettività?*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1997, p. 45 ss., spec. 50 ss.), cfr. A.N. SERENA, *La delega legislativa in materia tributaria: il caso della riforma tributaria*, in G. VISINTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Cedam, Padova, 1995, p. 492 ss.

critica dottrinale²⁴. Tant'è che da allora non risultano altri casi di proroghe di deleghe disposte con decreto-legge.

Può peraltro notarsi, incidentalmente, come proprio in uno dei decreti-legge adottati in reazione al Covid-19 sia contenuta una norma che determina, ancorché indirettamente, la proroga di una delega correttiva. Il riferimento è all'art. 5 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), il quale proroga al 1° settembre 2021 l'entrata in vigore di larga parte degli articoli del “codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza”, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (che sarebbero dovuti entrare in vigore il 15 agosto 2020). Così facendo, però, tale disposizione determina la proroga altresì della delega correttiva a tale codice, prevista dall'art. 1 della legge 8 marzo 2019, n. 20 (“Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155”), avente come termine “due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega” in questione. Certo, è un caso che non va sopravvalutato, anche perché è probabile che di tale effetto non vi sia stata piena e diffusa consapevolezza, a maggior ragione visto che la delega correttiva non era presente nella delega originaria, ma è stata aggiunta con una legge *ad hoc*²⁵.

Fermo restando, dunque, tale divieto, si discute invece se sia legittimo inserire deleghe o proroghe di delega all'interno delle leggi di conversione, nel corso del loro iter parlamentare. Precedenti in tal senso invero non mancano²⁶, e in qualche caso essi sono stati anche avallati, come si accennava, dalla giurisprudenza costituzionale.

Vengono in rilievo, in particolare, la sentenza n. 63 del 1998 e la sentenza n. 237 del 2013. In entrambe la Corte costituzionale non ha più fatto leva sulla tesi della legge di conversione come “novazione della fonte”, che nel frattempo era stata sostanzialmente superata negli orientamenti espressi qualche anno

²⁴ Cfr. R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3/1988, II, p. 940 ss.

²⁵ Ne è riprova il fatto che tale elemento è sfuggito alla considerazione del Comitato per la legislazione, nel pur denso parere espresso il 29 aprile 2020, e neppure risulta essere stato segnalato altrove, nel corso della lettura del provvedimento presso la Camera dei deputati. Ringrazio Claudio Tucciarelli per averlo portato alla mia attenzione.

²⁶ Cfr., tra gli altri, A. SIMONCINI, *I rapporti tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi più recente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 123 s., spec. 138 ss.; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, Giuffrè, 2011, spec. p. 202 ss. Parla persino, in proposito, di una “prassi normale” G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., p. 42.

prima (soprattutto nella sentenza n. 29 del 1995), ma ha giustificato l’inserimento di nuove norme di delega nella legge di conversione²⁷, dopo aver ribadito che esse non possono essere incluse nel decreto-legge, argomentando nel senso della duplice natura di tale legge. Gli articoli inseriti nella legge di conversione sono infatti considerati “disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell’esame dello stesso disegno di legge”. Dunque, secondo la Corte, la legge di conversione ha in realtà “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”. Un’affermazione resa in assoluto, senza alcun riferimento alla necessaria connessione tra decreto-legge e legge di conversione.

Il passaggio è stato ripreso anche testualmente dalla sentenza n. 237 del 2013, nella quale la Corte ha sì ribadito che, in virtù della duplice natura della legge di conversione, “la disposizione di delega introdotta nell’ordinamento con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento”, non richiedendo perciò la sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza²⁸. Tuttavia, in quella medesima pronuncia la Corte ha poi effettuato, in applicazione dell’orientamento inaugurato dalla sentenza n. 22 del 2012 circa la necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge, un controllo appunto quanto al rapporto tra la norma di delega e i contenuti del decreto-legge oggetto di conversione. Controllo che si è concluso in senso positivo, in quanto nel caso di specie si trattava sempre di previsioni di interventi sulle strutture giudiziarie. Per cui, secondo la Corte “anche l’introduzione, nella legge di conversione, di una disposizione di delega” può rivelarsi – e si è rivelata, in quel caso – coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza.

²⁷ Nella specie, si trattava dell’art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5 (Autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell’Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all’esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre Forze di Polizia), anche se nella motivazione e nel dispositivo della sentenza viene richiamato come art. 3 del decreto-legge n. 5 del 1992.

²⁸ In quell’occasione, la questione era stata sollevata nei confronti dell’art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), oltre che del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

Anche su questa pronuncia, la dottrina non ha mancato di esprimere osservazioni critiche, tra l'altro rimarcando le molte ambiguità possibili nel riferirsi all'omogeneità del decreto-legge e rilevando che in tal modo la Corte finisce per avallare una qualche "confusione di 'tipi' normativi bisognosi di essere tenuti ad ogni buon conto distinti, altro essendo per funzione e per scopo la 'conversione' ed altra cosa la delega dell'esercizio della funzione legislativa".²⁹ Da parte di alcuni, si è inoltre fatto notare come tale orientamento dovrebbe ritenersi superato alla luce della sentenza n. 32 del 2014, che ha riaffermato la natura della conversione come "procedimento tipizzato", volto al solo fine di convertire il decreto-legge, per cui la Corte non potrebbe più ritenere "legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione, anche se risultano omogenee nel contenuto al testo del decreto-legge", posto che la loro illegittimità deriverebbe non "dalla loro disomogeneità rispetto al contenuto o alle finalità del decreto, ma dall'essere state inserite in una legge funzionalizzata"³⁰.

In definitiva, continua a permanere una significativa divergenza tra gli orientamenti fatti propri dai diversi organi costituzionali.

Vale a dire, in estrema sintesi, che al Senato si continuano a ritenere ammissibili emendamenti volti ad inserire norme di delega o di proroga di deleghe nei disegni di legge di conversione³¹. Opposta è la posizione della Camera dei deputati, non solo per effetto degli orientamenti del Comitato per la legislazione, ma anche perché in questo ramo del Parlamento è direttamente la Presidenza a dichiarare inammissibili tali emendamenti³². Infine, su posizioni analoghe a quelle della Camera sembra essersi collocato, e da tempo, altresì il Presidente della Repubblica, in particolare con il messaggio di rinvio del 29 marzo

²⁹ Così A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in *Forum Quad. cost.*, 3 dicembre 2013. Cfr. anche P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle Camere*, in *Riv. AIC*, 4/2013; A. LO CALZO, *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta online*, 2014; e A. Alberti, *La legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2014.

³⁰ Così E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1/2014, p. 9 ss. Conformemente, sul punto, D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale*, ivi, p. 18 ss.; e L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della "crisi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, p. 17.

³¹ Nella XVIII legislatura, ad esempio, oltre al caso qui analizzato, può ricordarsi la delega per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze di polizia e delle forze armate inserita *ex novo* nell'art. 1, commi 2-5, della legge n. 132 del 2018 (di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018), attuata con i d.lgs. nn. 172 e 173 del 2019. Su cui, come si è accennato, si è espresso criticamente il Comitato per la legislazione.

³² Indicazioni in R. DI CESARE, *Omogeneità del decreto-legge e introduzione di deleghe legislative*, in *Quad. cost.*, 4/2005, p. 867 ss., e G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, p. 202 ss.

2002 nel quale ha qualificato come “una evidente illogicità giuridica” l’inserimento nella legge di conversione di una proroga di un termine (già scaduto) per l’esercizio di una delega legislativa³³.

Una quindicina di anni or sono, esaminandosi questa problematica, si era espresso un auspicio nel senso della stipulazione, in termini più o meno formali, di un’intesa inter-istituzionale su questo aspetto, anzitutto tra le due Camere e il Governo³⁴. Da allora, nonostante la configurazione della legge di conversione da parte della Corte costituzionale sia risultata più chiara, ancorché non del tutto univoca³⁵, non è accaduto nulla del genere e gli orientamenti divergenti sono rimasti: con l’effetto, prevedibile e puntualmente verificatosi, di favorire le prassi più largheggianti e di ridurre ulteriormente gli ostacoli nei confronti di un uso ormai rivelatosi abnorme della decretazione d’urgenza³⁶.

Chissà che ora l’auspicio, formulato dalla Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia, nella sua relazione annuale, nel senso di ipotizzare forme di collaborazione istituzionale tra Corte costituzionale e legislatore³⁷, in cui

³³ Per una lettura in questo senso cfr. P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, cit., p. 121. A commento del messaggio, non privo di qualche ambiguità, cfr. ampiamente, tra gli altri, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2/2003, p. 385 ss., e, anche per una connessione con gli orientamenti successivamente espressi dalla Presidenza Napolitano, D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, spec. p. 329 ss.

³⁴ Il riferimento è a N. Lupo, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, cit., p. 56 s.

³⁵ Da ultimo, cfr. M. FRANCAVIGLIA, *L’apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 5/2019, p. 2673 ss.

³⁶ Basti qui richiamare i casi dell’ultimo decreto-legge “milleproroghe” (decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8) e quello, già menzionato, del decreto-legge n. 34 del 2020 (su cui cfr. *supra*, la nota 14).

³⁷ Cfr. M. CARTABIA, *L’attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, p. 18 ss., ove si osserva anzitutto che “dalla prassi comparata si potrebbe trarre ispirazione anche per sviluppare ulteriori forme di collaborazione istituzionale già sperimentate proficuamente da altre Corti”. Per poi segnalare che “Particolarmente significativa è la tradizionale consuetudine invalsa in Germania di svolgere incontri informali a cadenza annuale tra la Corte costituzionale federale e il Governo federale, così come tra la Corte costituzionale e i vertici delle Camere federali, per uno scambio generale di informazioni”. Aggiungendosi quindi tre importanti precisazioni: “Naturalmente non fanno oggetto di discussione i temi oggetto di procedimenti in corso o quelli che si prevede possano essere portati all’esame della Corte. Piuttosto, le informazioni riguardano le attività passate e già concluse davanti alla Corte che possono necessitare di seguiti legislativi o altre problematiche di carattere generale. Di questi incontri è data notizia sul sito della Corte costituzionale federale tedesca con appositi comunicati stampa”. E, infine, sottolineandosi che “in altre esperienze, un proficuo raccordo tra Corti costituzionali e Camere avviene a livello di funzionari, dove taluni funzionari parlamentari sono incaricati di mantenere rapporti di scambio di informazione stretto con omologhi funzionari della Corte costituzionale”. Si tratta di elementi di notevole interesse e novità, che hanno il pregio di mostrare una dichiarata – e finora inedita – attenzione da parte della Corte ad avviare forme di “dialogo con il legislatore”, non consistenti unicamente nella motivazione delle sue pronunce. E che paiono essere

anche il Comitato per la legislazione potrebbe essere chiamato a giocare un ruolo significativo, non possa preludere a qualche evoluzione (anche) in proposito, la quale non potrebbe che accogliersi assai positivamente.

5. Un caso di “sciatteria” del legislatore, in tempi di Coronavirus?

Nel caso della proroga multipla disposta dall’art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020, ai problemi appena evidenziati pare aggiungersi – come si accennava – anche una “sciatteria” evidente e dannosa da parte del legislatore: il carattere innominato della proroga in questione finisce, infatti, per peggiorare ulteriormente gli effetti di una norma già in sé criticabile sia, come si è appena visto, nella collocazione, sia, come si dirà tra un attimo, nel merito.

Non è dato ovviamente sapere con certezza se la Presidenza del Consiglio (ossia, il già evocato DAGL; o il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento; o l’Ufficio per il programma di governo) non disponesse affatto, a metà del mese di marzo 2020, nel pieno della pandemia, dell’elenco delle deleghe legislative pendenti; o comunque non fosse in grado di raccoglierlo, in tempi stretti, da ciascun Ministero coinvolto. O se invece un tale elenco esistesse, ma si è ritenuto, anzitutto, di non utilizzarlo al fine di predisporre, anziché una proroga “innominata”, una serie di proroghe precise e puntuali; e poi, comunque, di non trasmetterlo alle Camere, a corredo del mini-disegno di legge o nel corso dell’iter del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020.

Comunque la si guardi, pare trattarsi di ipotesi tutte piuttosto preoccupanti, indici o di una inadeguatezza informativa degli uffici governativi, o di una dialettica non proprio fisiologica con le Camere. Quando invece, a maggior ragione in tempi straordinari, è evidente che tutto il procedimento di delega legislativa richiede, in ogni sua fase, una rigorosa applicazione del principio di leale collaborazione, in particolare tra Governo e Parlamento³⁸.

Quanto al merito, seppur incidentalmente, può osservarsi che in tempi straordinari, sarebbe assai positivo se i pubblici poteri riuscissero a fornire, per quanto possibile, certezze agli operatori e ai cittadini in genere. In altri termini,

coerenti con una lettura volta a sviluppare, ovviamente con tutte le cautele del caso, la dimensione relazionale della Corte, rispetto all’opinione pubblica, alle altre Corti europee e anche rispetto alle istituzioni parlamentari. Sull’importanza di tale dimensione relazionale cfr. V. BARSOTTI, P.G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduction. Dialogue as a Method*, in V. BARSOTTI, P.G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI (eds.), *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Perspective*, Giappichelli-Routledge, Abingdon-Torino, 2020, p. 3 ss.

³⁸ Un’emersione di tale principio può rinvenirsi, ad esempio, nell’art. 14, comma 3, della legge n. 400 del 1988, allorquando, dopo aver stabilito che, “se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti”, prescrive – con riferimento a queste ‘deleghe ad oggetti plurimi’, ma fors’anche più in generale – che, “in relazione al termine finale stabilito alla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell’organizzazione dell’esercizio della delega”.

al legislatore, così come, *mutatis mutandis*, a pressoché tutte le organizzazioni, l'arrivo del Covid-19 ha imposto di effettuare rapidamente una scelta riguardo ai processi decisionali in corso: nel senso una loro prosecuzione, se non accelerazione, nelle nuove circostanze, magari cogliendo l'occasione per chiuderli anticipatamente, eventualmente sfruttando le potenzialità offerte dalla digitalizzazione necessitata dallo *smart working* e fors'anche, chissà, in termini di (minore) attenzione mediatica, dalla concentrazione pressoché esclusiva sulla tematica della pandemia del dibattito pubblico; oppure, all'opposto, nel senso di un rinvio del loro svolgimento, tendenzialmente fino ad un momento – per definizione difficilmente prefigurabile, specie nella seconda metà di marzo 2020 – in cui l'emergenza sarebbe presumibilmente rientrata, o in qualche modo posta sotto controllo.

Ebbene, nel caso in questione, per tutte le deleghe legislative pendenti, questa alternativa pare essere stata sciolta “in blocco” nel secondo senso. Vista la situazione eccezionale, si è deciso di allungare la tempistica di tutte le deleghe legislative in scadenza (o appena scadute), andando perciò, per tutte o quasi, oltre la pausa estiva. Senza neppure – e questo mi pare l'aspetto più criticabile – tentare di distinguere caso per caso: senza valutare cioè se tale proroga risultasse, ad esempio, superflua, o perché era tutto pronto per completare l'attuazione della delega, o perché si trattava comunque di questione sia tecnicamente sia politicamente non controversa; ovvero se essa apparisse, in altri casi, particolarmente dannosa, ad esempio in quanto rischiava di penalizzare le imprese o di dare origine a procedure di infrazione in sede europea³⁹. È evidente, infatti, che la mancata individuazione, nel testo della disposizione, delle deleghe oggetto di proroga o differimento ha escluso in radice ogni possibilità di isolare ed eventualmente escludere alcuni casi dall'applicazione di tale proroga, lasciando perciò interamente nelle mani del Governo l'opzione nel senso di procedere, ove lo ritenga, ad un'attuazione “anticipata” della delega (prorogata).

³⁹ Emblematico, tra i tanti, può considerarsi il caso dell'attuazione della direttiva UE 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (termine per il recepimento: 6 luglio 2019). La relativa norma di delega era contenuta nella legge di delegazione europea 2018 (legge 4 ottobre 2019, n. 117: art. 3 e allegato A, n. 4): riferendosi a una direttiva già scaduta, il termine per l'emanazione del decreto legislativo sarebbe stato il 2 febbraio 2020 (3 mesi dall'entrata in vigore della legge di delega, ai sensi dell'art. 31, commi 1 e 3, della legge n. 234 del 2012). Tuttavia, la trasmissione tardiva del relativo schema di decreto legislativo (Atto Governo n. 151, trasmesso il 30 gennaio 2020) ha comportato lo scorrimento “automatico” di tale termine al 2 maggio 2020. Su tale schema il Senato era riuscito ad esprimersi entro il 5 marzo 2020, con il parere della Commissione Giustizia, un parere non ostativo della Commissione Bilancio, e i rilievi della Commissione Politiche dell'Unione europea. Tuttavia, l'iter presso la Commissione Giustizia e la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera non si era ancora concluso e ciò ha comportato l'applicazione della proroga “innominata” che si è qui analizzata, fino al 2 agosto 2020. Ringrazio Giovanni Piccirilli per aver portato questo caso alla mia attenzione.

Si tratta, evidentemente, di un'ulteriore conferma della cessione del "potere di agenda" che sembra aver caratterizzato l'atteggiamento delle Camere di fronte all'esplosione dell'emergenza. Una cessione che è stata incoraggiata, per un verso, dalla decisione, assunta dalle Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato appunto tra fine febbraio e inizio marzo, di concentrare i lavori parlamentari sulle sole questioni attinenti il Covid-19 e sulle sue conseguenze economiche, così togliendo alle commissioni permanenti la tradizionale disponibilità del proprio ordine del giorno⁴⁰. E, per altro verso, dalla decisione di non utilizzare la possibilità di lavoro "a distanza" né per l'Assemblea, né per le sedi formali delle commissioni, cui si è invece fatto ricorso in altri ordinamenti⁴¹.

⁴⁰ Va peraltro considerato che i pareri sugli schemi di decreto legislativo sono in genere qualificati come "atti dovuti", quindi avrebbero probabilmente potuto essere espressi, seppure con non poche difficoltà logistiche, anche in deroga al criterio della concentrazione dei lavori parlamentari sul COVID-19 (come è accaduto ad esempio nel caso richiamato *supra*, nella nota precedente).

⁴¹ Nel caso in questione, peraltro, sarebbe probabilmente bastato consentire alle commissioni di riunirsi anche con la partecipazione "da remoto" di alcuni parlamentari, che così avrebbero potuto concorrere alla sussistenza del quorum (pari alla metà più uno dei componenti alla Camera; a un terzo dei componenti al Senato). O fors'anche, almeno nei casi non controversi, a consentire alle commissioni di esprimere tali pareri, *nemine contradicente*, anche senza necessità di richiedere la previa verifica del numero legale: ipotesi quest'ultima più agevole da costruire alla Camera; più innovativa, invece, per quel che riguarda il Senato, ove la verifica, in tali casi, avviene sistematicamente ad inizio seduta. Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Oss. cost.*, 3/2020; e S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, ivi, 12 maggio 2020; e P. MARSOCCHI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid*, in *Consulta online – Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 6 maggio 2020.