

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
COLLANA CRISPEL
SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

diretta da Franco Modugno

Monografie

3

SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

Direzione scientifica

Franco Modugno (Università Sapienza di Roma)

Comitato di direzione

Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Margherita Raveraira (Università di Perugia)

Comitato scientifico

Pierre Avril (Université de Paris II), Paolo Carnevale (Università Roma Tre), Alfonso Celotto (Università Roma Tre), Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Carlo Chimenti (Università Roma Tre), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Carlo Colapietro (Università Roma Tre), Teresa Freixes (Universidad Autònoma de Barcelona), Walter Leisner (Erlangen University – Norimberga), Franco Modugno (Università Sapienza di Roma), Margherita Raveraira (Università di Perugia), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Massimo Siclari (Università Roma Tre)

SEZIONE DI SCIENZA POLITICA E POLITICA COMPARATA

Direzione scientifica

Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre)

Comitato di Direzione

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Orazio Lanza (Università di Catania), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre)

Comitato Scientifico

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre), Orazio Lanza (Università di Catania), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Oreste Massari (Università Sapienza di Roma), Liborio Mattina (Università di Trieste), Gianfranco Pasquino (Università di Bologna), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre), Francesco Raniolo (Università della Calabria), Francisco José Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

Elisabetta Frontoni

**PARERI E INTESE
NELLA FORMAZIONE
DEL DECRETO LEGISLATIVO**

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Questo volume è stato sottoposto a valutazione da parte di due referees anonimi esterni, secondo le regole consultabili sul sito CRISPEL (<http://uniroma3.it/centri/crispel>).

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2012 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-358-7

INDICE

CAPITOLO I

Le trasformazioni della delegazione legislativa

1. Considerazioni introduttive	1
2. L'espansione della delega legislativa	13
3. L'intervento delle commissioni parlamentari nel procedimento di formazione dei decreti legislativi	15
3.1 I pareri parlamentari e la questione dell'ammissibilità dei cosiddetti limiti ulteriori	20
4. La prassi della integrazione e correzione	28
4.1 Le deleghe integrative e correttive e i requisiti dell'istantaneità e dell'obbligatorietà del potere legislativo delegato	34
5. I nessi tra le deleghe integrative e correttive e i pareri parlamentari	41
6. La prassi più recente e la stabile previsione di altri limiti ulteriori: dai limiti "ulteriori" ai limiti "coessenziali"	43

CAPITOLO II

I pareri delle Commissioni parlamentari

1. Le norme dei regolamenti parlamentari che disciplinano l'esame degli schemi di atti normativi del Governo	45
2. La disciplina del regolamento della Camera per esprimere i pareri sugli schemi di atti normativi del Governo	47
2.1 Il termine per l'espressione del parere	51
3. Tipologia dei pareri parlamentari	52
4. La natura dei pareri parlamentari su atti normativi del Governo: prime osservazioni	55
5. Precisazioni di carattere procedimentale: il cosiddetto principio della prescindibilità del parere	57
5.1 Il problema delle modifiche "autonome"	61
5.2 Il meccanismo del "doppio parere"	64
6. L'obbligo di richiedere il parere per le deleghe ultrabiennali nell'articolo 14 della legge n. 400 del 1988	67

6.1 La violazione dell'articolo 14, comma 4, della legge n. 400 del 1988 come ipotesi di eccesso di delega legislativa	75
7. Le commissioni bicamerali in sede consultiva: una tendenza della XIII legislatura	79
8. L'esperienza della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59 del 1997	82
9. La Commissione bicamerale per le questioni regionali	86
9.1 L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001	86
9.2 Le previsioni della legge n. 131 del 2003	92
10. La Commissione parlamentare per la semplificazione e la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale	99
11. I pareri parlamentari: dal controllo alla co-decisione	104
12. La giurisprudenza costituzionale sui pareri parlamentari	106

CAPITOLO III

I pareri del Consiglio di Stato

1. Premesse	109
2. Il punto di partenza: la consulenza sui regolamenti governativi	114
3. La consulenza sui testi unici misti	118
4. Dai testi unici ai codici di settore	122
5. Le posizioni espresse nei pareri	124
5.1 I pareri sui decreti legislativi integrativi e correttivi	127
6. Funzione consultiva e giurisprudenza costituzionale	135
7. L'obbligo di acquisire il parere del Consiglio di Stato come autovincolo legislativo	141
8. Il controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto legislativo	147

CAPITOLO IV

Gli interventi consultivi del "sistema delle Conferenze"

1. L'intervento del cosiddetto sistema delle Conferenze	153
2. Alcune previsioni a carattere generale	155
3. I pareri	161
4. Una tendenza relativamente recente per gli atti legislativi: la previsione delle intese	162
5. Pareri e intese nella giurisprudenza costituzionale	171
5.1 La congruità del tempo per esprimere il parere	174
5.2 Le modifiche successive all'adozione del parere o dell'intesa in sede di Conferenza	178
6. Quale ruolo riconoscere alle Conferenze?	182

CAPITOLO V

Disarticolazione del “tipo” decreto legislativo e violazione della legge di delega

1. Qualche considerazione sul ruolo dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento di formazione del decreto legislativo 187
2. La disarticolazione del “tipo” decreto legislativo 192
3. Disarticolazione e vizio di eccesso di delega 197

Bibliografia 209

INDEX

CHAPTER I

The development of the legislative delegation

1. Introduction remarks	1
2. The expansion of the delegation of legislative powers	13
3. The role of parliamentary committees in the process of enacting legislative decrees	15
3.1 The opinions of Parliament and the admissibility of what is referred to as “further limitations”	20
4. The practice of integration and correction	28
4.1 Integrative and corrective delegated powers and the requirement that delegated legislative power be instantaneous and compulsory	34
5. The nexus between integrative and corrective delegations and the opinions of Parliament	41
6. Recent practice and the permanent provision of further additional limitations: from “additional” limitations to “coessential” limitations	43

CHAPTER II

The opinions of parliamentary committees

1. The rules of Parliamentary regulations concerning the examination of draft executive decrees	45
2. The rules of the <i>Camera dei deputati</i> regulation for the public statement of opinions on draft executive decrees	47
2.1 The deadline for the issuing of the opinion	51
3. Types of parliamentary opinions	52
4. The nature of parliamentary opinions on executive decrees: preliminary remarks	55
5. Procedural specifications: the principle known as “dispensability of opinions”	57
5.1 The issue of “autonomous” amendments	61
5.2 The mechanism of twofold parliamentary opinion	64

6. The obligation to request an opinion for delegated powers extending beyond a two-year period, pursuant to Article 14 of Law n. 400/1988	67
6.1 The violation of Article 14, paragraph 4, of Law n. 400/1988 as a possible case of excessive legislative delegation	75
7. Bicameral committees as advisory boards: a trend of the XIII legislature	79
8. The experience of the Bicameral Committee for the implementation of Law n. 59/1997 into effect	82
9. The Bicameral Committee for issues regarding Italian regions	86
9.1 Article 11 of Constitutional Law n. 3/2001	86
9.2 The provisions of Law n. 131/2003	92
10. The Committee for simplification and the Committee for the implementation of fiscal federalism	99
11. Parliamentary opinions: from control to co-decision	104
12. The case-law of the Constitutional Court on parliamentary opinions	106

CHAPTER III

The opinions of the Consiglio di Stato

1. Preliminary remarks	109
2. The starting point: the advisory role on governmental regulations	114
3. The advisory role on mixed unified texts	118
4. From unified texts to sectorial codes	122
5. The positions expressed in publicly stated opinions	124
5.1 The opinions on integrative and corrective legislative decrees	127
6. Advisory role and the case-law of the Constitutional Court	135
7. The obligation to receive an opinion from the <i>Consiglio di Stato</i> as a legislative self-constraint	141
8. The President of the Republic's control function in the issuing of legislative decrees	147

CHAPTER IV

Advisory interventions by the "Conferences"

1. Interventions by what is referred to as the system of Conferences	153
2. A few general provisions	155
3. The opinions	161
4. A relatively recent trend in issuing legislative acts: consolidation of the agreements reached	162
5. Opinions and agreements in the case-law of the Constitutional Court	171

5.1 The adequacy of the time frame granted for the public statement of opinions	174
5.2 The amendments following the approval of opinions or agreements at Conferences	178
6. What functions should Conferences be given?	182

CHAPTER V

Fragmentation of legislative decrees by type and violation of delegated powers

1. Some remarks on the roles of the different subjects involved in the approval procedures for legislative decrees	187
2. Fragmentation of the legislative decree	192
3. Fragmentation and violations due to exceeding delegated powers	197

<i>Bibliography</i>	209
---------------------	-----

Abstract

E. FRONTONI
PARERI E INTESE

NELLA FORMAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO

L'incremento della legislazione delegata costituisce una delle principali tendenze nella produzione normativa delle ultime legislature. Alla delega si è fatto ricorso per i fini più diversi, sfruttando la sua naturale elasticità. Basti ricordare che al Governo è stato conferito il potere delegato per ridurre drasticamente, attraverso il meccanismo del cd. taglia-leggi, la normazione vigente, per adottare testi unici e codici, per recepire le direttive comunitarie e per dare attuazione all'art. 119 Cost.

L'ampio ricorso alla delegazione legislativa si deve tra l'altro alla capacità "inclusiva" di soggetti esterni al rapporto Parlamento-Governo che hanno i decreti legislativi. La costante previsione nelle deleghe degli ultimi anni che gli schemi di tali atti debbano essere sottoposti ai pareri, non solo delle Commissioni parlamentari competenti, ma anche della Conferenza Stato-Regioni o di altri soggetti, consente infatti di produrre una normazione "negoziata".

È soprattutto da questo particolare angolo visuale che il lavoro prende in esame la legislazione delegata. Si può così evidenziare come quello che è sempre stato individuato come il tratto caratterizzante la delegazione legislativa, vale a dire la possibilità per ciascuna delega di modulare il procedimento di formazione del proprio decreto legislativo, abbia conosciuto una vera e propria esplosione, parallela all'espansione della delegazione legislativa.

Il lavoro si concentra in particolare sul ruolo delle Commissioni parlamentari, delle Conferenze e del Consiglio di Stato, perché la frequenza con cui le leggi di delega impongono il coinvolgimento di tali soggetti induce a ritenere che tali previsioni rappresentino ormai dei veri e propri limiti "coessenziali" al decreto legislativo.

Lo studio si propone di verificare, anche attraverso l'analisi della giurisprudenza costituzionale, se questi interventi incidono sul decreto legislativo o si traducono semplicemente in un *surplus* di legittimazione del Governo. In altri termini, lo spostamento dell'asse della produzione normativa dal Parlamento al Governo trova un valido contrappeso nell'ingresso di altri soggetti nel procedimento di formazione dell'atto governativo?

Per quanto riguarda il sistema delle fonti, inoltre, si può ancora parlare di un "tipo" decreto legislativo o le diverse figure in cui i decreti legislativi si manifestano nella prassi hanno prodotto una vera e propria disarticolazione del "tipo"?

Abstract

E. FRONTONI

OPINIONS AND AGREEMENTS IN THE CREATION OF THE LEGISLATIVE DECREE

The increasing usage of delegation of legislative powers is one of the main trends of norm creation by recent legislatures. It has been used for different purposes, thanks to its natural elasticity. Suffice it to say that the power has been delegated to the executive to drastically reduce the amount of legislation in force through using the “law-cutters”, to adopt consolidated texts and codes and to implement EU directives and Article 119 of the Constitution.

The broad use of the delegation of legislative powers is linked to its ability to include subjects external to the Parliament-Executive relationship. The fact that recent legislative decrees often state that opinions shall be acquired from the competent Parliamentary committees, from the “State-Regions Conference” and other subjects, allows the creation of norms to be negotiated.

The present study analyses the delegation of legislative powers from that point of view. It is thus possible to emphasize that what has traditionally been considered the main element of legislative delegation – i.e., the possibility for each delegating law to determine the procedure for its delegated decree – has literally exploded, together with the expansion of the delegation of legislative powers itself.

The present study focuses on the role of the Parliamentary committees, of the Conferences and of the Consiglio di Stato, because those institutions are so frequently involved in this process that they can be considered as “co-essential” elements of the delegation of legislative powers.

The study aims at assessing, *inter alia* through the analysis of the constitutional case-law, the impact of such interventions on the legislative decree. More specifically, it is assessed whether the involvement of those institutions in the procedure for the creation of the executive decree merely represents a surplus of legitimation for the executive branch or is a valid counterbalance for the shifting of the normative production from the Parliament to the Executive.

The consequences of such pluralisation of procedures on the overarching system of sources of law are also investigated. Considering the different forms of legislative decrees in practice, is it still possible to speak of the legislative decree as a “type”?