

# **LA DELEGA LEGISLATIVA**

## **PARTE I**

**Sezione I - La delega legislativa** (*a cura di M. Belloci*)

**Sezione II - La decretazione delegata** (*a cura di T. Giovannetti*)

## **PARTE II**

**L'evoluzione "politipica" della delega legislativa** (*a cura di L. Iannuccilli*)

# Indice

## Introduzione

1. La delegazione legislativa come attribuzione di una potestà normativa di rango primario: modelli teorici ed esperienze giuridiche straniere
2. Delegazione legislativa e forma di governo: cenno e rinvio
3. Caratteri della delegazione legislativa e inquadramento delle problematiche fondamentali affrontate dalla Corte

## Parte I

### Sezione I

1. Il rapporto di delegazione nel sistema delle fonti del diritto
2. I rapporti tra legislatore delegante e legislatore delegato
3. I «principi e criteri direttivi»
  - 3.1. *L'enucleazione di principi e criteri direttivi*
  - 3.2. *Il margine di scelta nell'esercizio della delega*
  - 3.3. *Segue. Definizione della portata e ruolo dei principi e criteri direttivi: in particolare, principi e criteri direttivi e ratio della delega*
4. Il «tempo limitato»
  - 4.1. *La determinazione del dies a quo per l'esercizio della delega*
  - 4.2. *La determinazione del dies ad quem*
  - 4.3. *La perentorietà del termine*
  - 4.4. *La prorogabilità del termine*
  - 4.5. *La frazionabilità dell'esercizio della delega*
5. Gli «oggetti definiti»
6. I limiti ulteriori

### Sezione II

7. Il controllo sulla decretazione delegata come controllo di costituzionalità di competenza della Corte e la distinzione tra “eccesso di delega” e “eccesso dalla delega”
8. I rapporti tra legge delegante e legge delegata: il piano dell'interpretazione
9. I rapporti tra legge delegante e legge delegata: conformità alla delega e discrezionalità del legislatore delegato
  - 9.1. *Recenti casi di insussistenza del presunto eccesso di delega*
10. Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di decreti legislativi delegati per violazione delle leggi delega
  - 10.1 *Estraneità della disciplina contenuta nel decreto delegato rispetto all'oggetto della delega*
  - 10.2. *Oggetto estraneo al contenuto della delega: interferenza con la mancanza di principi e criteri direttivi e con il rispetto della legislazione vigente*
  - 10.3. *Oggetto estraneo al contenuto della delega e interferenza con il problema del rispetto della legislazione vigente e dei principi e criteri direttivi: in particolare, il problema dell'introduzione di limitazioni ad un diritto soggettivo*
  - 10.4. *Oggetto estraneo al contenuto della delega: interferenza con direttiva comunitaria (cui la delega rinvia), con la limitazione di un diritto soggettivo e con la mancanza di criteri direttivi*
  - 10.5. *Contrasto con i principi e criteri direttivi*
  - 10.6. *Contrasto con i principi e criteri direttivi: interferenza con altri principi costituzionali o con norme di diritto internazionale e comunitario*

## Parte II

### L'evoluzione "politipica" della delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale.

1. La trasformazione della delega legislativa e la "resistenza" del modello costituzionale.
2. L'uso "politipico" della delega legislativa.
3. La delegazione correttiva/integrativa.
  - 3.1. *Il modello originario e le "varianti"*.
  - 3.2. *L'avallo della Corte costituzionale alle deleghe correttive/integrative.*
  - 3.3. *Il sindacato sulla decretazione correttiva/integrativa.*
  - 3.4. *Gli orientamenti della Cassazione e del Consiglio di Stato.*
4. L'uso della delega per la semplificazione e la regolazione normativa.
  - 4.1. *Le deleghe per l'emanazione di testi unici.*
  - 4.2. *Le deleghe per il riordino/riesame della legislazione vigente.*
  - 4.3. *Le deleghe per il "coordinamento" in testo unico.*
  - 4.4. *Le deleghe di riordino normativo contenute nelle leggi di semplificazione.*
  - 4.5. *La delegificazione per il "riordino" di materie.*
  - 4.6. *Le deleghe per il riassetto e/o la codificazione di settori legislativi.*
5. L'uso delle deleghe nelle materie di legislazione regionale.
6. Le deleghe per l'adeguamento al diritto comunitario.
7. L'uso combinato di deleghe di tipo diverso.

# Introduzione

## ***1. La delegazione legislativa come attribuzione di una potestà normativa di rango primario: modelli teorici ed esperienze giuridiche straniere***

Al fine di procedere ad un inquadramento dell'istituto della delegazione legislativa nell'ordinamento italiano, non appare ozioso operare un raffronto con quanto previsto in altri sistemi riconducibili alla tradizione giuridica occidentale: una tale comparazione agevola, in effetti, sia l'individuazione dell'incidenza della delegazione sull'assetto complessivo del sistema delle fonti sia il collegamento tra (la previsione costituzionale e) la prassi della delegazione e l'evoluzione della forma di governo.

Punto di partenza dell'analisi non può che essere quello del riconoscimento, sulla base del dettato costituzionale in tema di delegazione, di un potere normativo di rango primario in capo al Governo: l'atto delegato si colloca, dunque, sullo stesso piano della legge parlamentare, condividendone (salvo quanto si dirà) la forza attiva e quella passiva, ed è soggetto allo stesso regime di controlli giurisdizionali cui è sottoposta la legge<sup>1</sup>.

Ora, le forme attraverso le quali al Governo sono conferiti simili poteri variano a seconda della fonte sulla produzione normativa che li preveda e, eventualmente, li disciplini. In linea di massima, possono darsi due diverse fattispecie, l'una (a) consistente nella previsione direttamente in Costituzione (o in altre fonti costituzionali) dei poteri normativi primari del Governo e l'altra (b) richiedente una *interpositio* parlamentare che attribuisca in concreto poteri di cui astrattamente il Governo può fruire<sup>2</sup>.

(a) Ad una osservazione delle costituzioni attualmente vigenti negli ordinamenti occidentali emerge chiaramente come l'attribuzione diretta di poteri normativi di rango primario al Governo rappresenti una fattispecie quanto mai rara.

Ipotesi di questo tipo erano ben presenti nel passato, segnatamente in quelle costituzioni che, superando la concentrazione dei poteri in capo al monarca tipica di uno stato assoluto, disegnavano una forma di governo di tipo dualista che si rispecchiava, a livello di fonti del diritto, nella ripartizione delle sfere di competenza normativa tra Parlamento ed esecutivo (con il monarca al suo vertice).

Si trattava, tuttavia, di residui di un sistema in fase di superamento, che mal si conciliavano con l'affermazione del principio democratico (timidamente sancito, magari in forme ambigue) e con l'applicazione del principio di separazione dei poteri. Per questo, l'evoluzione costituzionale e della prassi, nel corso dell'Ottocento e del primo Novecento, ha visto una progressiva riduzione (fino all'annichilimento) degli ambiti normativi riservati all'esecutivo.

Una vicenda di questo tipo è riscontrabile, in Italia, avendo riguardo alla c.d. «prerogativa regia», operante in determinate materie (si pensi a quella militare e, soprattutto, a quella dei titoli nobiliari), definitivamente eliminata con l'abrogazione dello Statuto albertino.

Vicende del tutto analoghe sono rintracciabili negli altri sistemi monarchici europei (si pensi al Regno Unito), nei quali la corona si è vista progressivamente spogliata di questo tipo di

---

<sup>1</sup> Si vedrà che la Corte costituzionale ha esplicitamente affermato la propria competenza a controllare la legittimità costituzionale dei decreti legislativi a far tempo dalla sentenza n. 3 del 1957.

<sup>2</sup> Una terza forma di conferimento è, ovviamente, quella legata a situazioni di necessità, variamente aggettivata, in occasione delle quali il Governo è spesso legittimato dalla costituzione a porre in essere atti di forza pari a quella della legge, salva comunque la indefettibilità di una successiva ratifica da parte del Parlamento.

attribuzioni in favore della concentrazione del potere normativo nelle mani dell'organo direttamente rappresentativo del popolo.

Diverso discorso merita, invece, la previsione, negli articoli 34 e 37 della Costituzione francese del 1958, di una ripartizione delle competenze tra legge e regolamento, tale da rendere quest'ultimo (teoricamente) subordinato soltanto alla Costituzione (si parla, in proposito, dei c.d. *règlements autonomes*)<sup>3</sup>. Un siffatto riparto, motivato in sede costituente con l'opportunità di superare l'ipertrofia della legislazione che aveva afflitto le esperienze della III e della IV Repubblica, non poneva in dubbio, ovviamente, l'affermazione compiuta del principio democratico. Né, per altro verso, si introduceva una deroga patente al principio di separazione dei poteri, giacché ai regolamenti, pur se autonomi, non si attribuiva in ogni caso rango normativo primario.

In virtù di quest'ultima considerazione, l'esperienza della V Repubblica non può essere assimilata a quella che caratterizza, in Italia, le previsioni inerenti all'attuazione degli statuti delle regioni speciali: siffatti decreti legislativi rappresentano un caso assai peculiare di attribuzione formale di poteri normativi di rango primario direttamente in capo al Governo (anche se essi sono preceduti e condizionati dall'intervento di una commissione paritetica). La riserva che ne discende – malgrado qualche dubbio espresso in dottrina (ad es., PIZZORUSSO) – pare che possa essere giustificata alla luce della peculiarità della posizione costituzionale delle regioni speciali e della necessità di assicurare loro un adeguato coinvolgimento nella predisposizione di atti che abbiano una diretta influenza sull'esplicazione della loro autonomia.

(b) Per quanto riguarda le ipotesi in cui l'attività normativa di rango primario dell'esecutivo è fondata su un previo atto abilitante da parte del Parlamento, appare evidente come una tale fattispecie, a differenza di quelle precedentemente accennate, non intacchi il monopolio legislativo dell'organo direttamente rappresentativo del popolo, dal momento che è questi a disporre del proprio potere, vuoi esercitandolo vuoi conferendo ad altri il titolo per farlo.

Come constatato in merito ai poteri normativi conferiti direttamente da fonti costituzionali, anche sotto il profilo della delegazione da parte di fonti legislative la soluzione italiana presenta, nel panorama comparatistico, una indubbia originalità. Tra i maggiori ordinamenti occidentali, soltanto la Spagna ha adottato una soluzione analoga, peraltro mutuandola – con qualche aggiustamento – proprio dal modello italiano<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> L'art. 34 della Costituzione elenca le materie sulle quali il legislatore è legittimato ad intervenire in via esclusiva ovvero ponendo i principi fondamentali; all'art. 37, primo comma, si stabilisce che «le materie non riservate alla legge hanno carattere regolamentare».

<sup>4</sup> Gli aggiustamenti consistono principalmente nella introduzione di limiti più rigorosi al ricorso alla delegazione, come ben dimostra l'art. 82 della Costituzione del 1978: «1) Le Cortes potranno delegare al Governo la facoltà di emanare norme con forza di legge su determinate materie non comprese nell'articolo precedente [quelle di competenza delle leggi organiche: regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, approvazione degli statuti di autonomia e regime elettorale generale].

«2) La delega legislativa sarà concessa mediante una legge di base quando abbia per oggetto la redazione di testi articolati, o mediante una legge ordinaria quando si tratti di fondere vari testi legislativi in uno solo.

«3) La delega legislativa al Governo dovrà avvenire in forma espressa, per una materia concreta e con fissazione del termine per il suo esercizio. La delega si esaurisce, una volta che il Governo ne abbia usato, mediante pubblicazione della norma relativa. Essa non si potrà intendere come concessa implicitamente e per un tempo indeterminato. Non sono permesse subdeleghe ad autorità diverse dal Governo stesso.

«4) Le leggi di base delimitano con precisione l'oggetto e la portata della delega legislativa, nonché i principi ed i criteri che devono presiedere al suo esercizio.

«5) L'autorizzazione a fondere testi legislativi stabilirà l'ambito normativo a cui si riferisce il contenuto della delega, specificando se si limita alla semplice redazione di un testo unico o se comprende la facoltà di correggere, chiarificare e armonizzare i testi legislativi da fondere.

«6) Ferma restando la competenza propria dei tribunali, le leggi di delega potranno stabilire per ogni caso ulteriori formule di controllo».

In diversi paesi, di contro, la delegabilità della potestà legislativa è stata negata in radice, in quanto ritenuta contrastante con la separazione dei poteri. In tal senso, è da sottolineare la previsione dell'art. 13 della Costituzione della IV Repubblica francese (1946), il cui secondo periodo espressamente vietava all'Assemblea nazionale di delegare il diritto di approvare le leggi. È tuttavia ancor più significativo che, nonostante un divieto così nitido, nel corso della IV Repubblica non siano mancati casi di delegazione, ciò che testimonia la sempre più avvertita necessità di decongestionare l'attività legislativa parlamentare, decentrando potere normativo verso gli organi dell'esecutivo, al fine di meglio corrispondere alla crescente domanda di normazione, oltretutto non di rado connotata per la natura fortemente tecnica delle disposizioni da redigere. La prassi delle leggi di abilitazione e dei conseguenti decreti governativi non ha tuttavia intaccato il principio sulla scorta del quale il potere normativo di rango primario è appannaggio esclusivamente del Parlamento: i c.d. *décrets loi*, infatti, sono sempre stati considerati come atti-fonte di rango secondario. E tali sono state considerate anche le *ordonnances*, che dei *décrets loi* sono la diretta continuazione nella V Repubblica. La delegazione prevista dall'art. 38 della Costituzione del 1958 prevede una legge di abilitazione, a seguito della quale il Governo è autorizzato ad emanare atti provvisori, i cui effetti vengono stabilizzati con una successiva legge di ratifica. Sebbene queste *ordonnances* siano suscettibili di incidere su disposizioni di rango primario, è indubbio che esse abbiano un rango secondario: l'effetto abrogativo o modificativo delle disposizioni legislative è, dunque, imputabile provvisoriamente alla legge di abilitazione ed in via definitiva a quella di ratificazione<sup>5</sup>.

Di rango secondario sono anche i decreti legislativi tedeschi (*Rechtsverordnungen*)<sup>6</sup>, nonché gli atti normativi che l'esecutivo britannico è abilitato a porre in essere alle condizioni definite dallo *Statutory Instruments Act* del 1946: poiché gli *Statutory Instruments* e gli altri atti riconducibili alla *delegated legislation* (non casualmente definita anche *subordinate legislation*) sono posti in essere da organi o soggetti che esercitano un potere conferito da una legge del Parlamento per un determinato scopo, si ritiene che con la loro approvazione non venga esercitata la sovranità parlamentare, donde la possibilità per i tribunali di censurarne l'eccesso di potere discendente dall'aver operato al di fuori dei poteri conferiti dall'*enabling act*. Tale eccesso di potere si verifica, non solo in ragione di contenuti ultronei rispetto alla delega, ma altresì in caso di

---

<sup>5</sup> Art. 38 della Costituzione del 1958: «Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad emanare con ordinanze, entro un termine stabilito, provvedimenti su misure che sono normalmente riservate alla legge.

«Dette ordinanze sono deliberate dal Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato. Esse entrano in vigore con la loro pubblicazione, ma decadono se il progetto di legge di ratifica non è presentato al Parlamento entro la data stabilita dalla legge di autorizzazione.

«Alla scadenza del termine di cui al primo comma del presente articolo le ordinanze possono essere modificate, nelle materie che sono di competenza legislativa, solo con legge».

Le *ordonnances*, per giurisprudenza costante, sono sindacabili da parte del Consiglio di Stato, ma non già da parte del Consiglio costituzionale, che può svolgere soltanto lo scrutinio delle leggi di abilitazione e delle leggi di ratificazione: il regime dei controlli è dunque in tutto assimilabile a quello degli atti amministrativi.

<sup>6</sup> Art. 80 della Legge fondamentale del 1949: «(I) Il Governo federale, un ministro federale o i governi dei *Länder* possono essere delegati per legge ad emanare decreti legislativi. Nella legge, peraltro, dovranno essere determinati il contenuto, lo scopo e la misura della delega concessa. Inoltre, nel decreto legislativo dovrà essere indicato il proprio fondamento giuridico. Se la legge prevede che la delega possa essere ulteriormente trasferita, sarà necessario un decreto legislativo per il trasferimento della delega stessa.

«(II) Se il legislatore federale non dispone diversamente, occorre l'assenso del *Bundesrat* per i decreti legislativi del Governo federale o di un ministro federale relativi ai principi generali e alle tariffe per l'utilizzazione dei servizi postali e delle telecomunicazioni, ai principi generali concernenti le tariffe per l'utilizzazione delle linee ferroviarie del *Bund*, alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie, così come per i decreti legislativi emanati in base a leggi federali, che necessitano dell'assenso del *Bundesrat* oppure che vengono eseguiti dai *Länder*, non rileva se per incarico del *Bund* o come questione propria».

violazione delle condizioni procedurali imposte dalla legge (ad esempio, la mancata consultazione di organi il cui parere sia stato previsto come obbligatorio).

Di fronte ad esempi di questo tipo, pare di dover sottolineare che la peculiarità dell'ordinamento italiano si sostanzia principalmente in una dilatazione dei poteri normativi del Governo, resi ancora più evidenti dal procedimento previsto per la delegazione e dalla varietà di atti che il Governo può porre in essere per incidere su disposizioni legislative.

Dal primo punto di vista, la delegazione, come disciplinata dalla Costituzione repubblicana, segue uno schema binario, nel senso che gli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, disegnano due procedimenti successivi: nel primo il Parlamento approva una legge di delega, con cui consente al Governo (e soltanto ad esso, non potendosi delegare ad altri soggetti od organi), di esercitare un potere legislativo, ponendo così in essere un secondo procedimento che si conclude con l'emanazione di un decreto legislativo delegato. In linea tendenziale, dunque, il Parlamento, una volta che operi la delega, perde la possibilità di incidere sull'operato del Governo, a meno che, ovviamente, non faccia luogo ad un procedimento a sé stante, con cui «rimediare», se del caso, all'azione governativa.

Di contro, nella maggior parte delle esperienze occidentali lo schema è ternario, in quanto il Parlamento non interviene soltanto «a monte» (con l'abilitazione o l'autorizzazione), ma poi agisce anche «a valle» in funzione di ratifica dei provvedimenti adottati dal Governo.

Con riferimento alla varietà degli atti di rango primario che il Governo italiano può emanare, basterà ricordare, oltre ai decreti legislativi, la decretazione d'urgenza disciplinata all'art. 77, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, nonché la previsione di cui all'art. 78, secondo cui «le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari». Da tale disposizione si è dedotta la possibilità per il Governo di porre in essere atti normativi di rango primario (secondo taluni anche derogativi di disposizioni costituzionali). In linea di principio, pare logico che, nel novero dei «poteri necessari», si inseriscano anche poteri legislativi. Sulla base di questa constatazione, il conferimento di poteri al Governo, per quanto qui rileva, può essere configurato come una delega legislativa, la quale, per il fatto di intervenire in una situazione assolutamente eccezionale, è caratterizzata dall'assenza dei limiti contemplati all'art. 76 della Costituzione (su cui v. *infra*). Il costituente, attraverso l'art. 78, ha preso atto che l'eccezionalità delle circostanze rende imprescindibile (come dimostrato dall'esperienza) un ampliamento dei poteri normativi del Governo: onde ricondurli *ex ante* nello schema delle fonti legali, la delega è quindi l'unico strumento validamente utilizzabile.

Le ragioni che hanno indotto a questo relativo sbilanciamento sono principalmente riconducibili ad un collegamento con l'esperienza pregressa, di cui si sono rifuggiti gli eccessi canonizzati nella legge n. 100 del 1926, ma di cui si è tratto pragmaticamente argomento per riconoscere che l'esercizio della funzione normativa del Governo è un dato imprescindibile nelle moderne società: lo era già nell'età monarchico-liberale, non poteva non esserlo in un ordinamento che si andava edificando sui paradigmi del *Welfare State*. Altrimenti detto, il costituente non ha esitato ad iniettare di realismo un sistema delle fonti che, qualora si fosse modellato secondo le direttive tracciate per la disciplina della forma di governo (parlamentare monista), avrebbe corso il rischio di non corrispondere alle esigenze della forma di stato (sociale), ingenerando quelle prassi *contra constitutionem* che, ad esempio, nella IV Repubblica francese sono state dischiuse dal rigore del precitato art. 13 della Costituzione del 1946.

## ***2. Delegazione legislativa e forma di governo: cenno e rinvio***

Come accennato *supra*, gli articoli 76 e 77, primo comma, sono stati introdotti dal Costituente – sulla scorta dell’esperienza maturatasi durante i precedenti regimi – onde garantire la funzionalità del sistema, sul presupposto della difficoltà per il Parlamento di produrre determinati tipi di atto e sulla maggiore idoneità, allo scopo, del Governo: il riferimento va, in particolare, alle normative più tecniche ed agli atti di più ampio respiro che richiedano comunque la redazione di disposizioni anche dettagliate (si pensi ai codici, ma anche alla normazione organica di vasti settori dell’ordinamento).

L’uso della delega ha, ciò nondimeno, conosciuto una progressiva dilatazione, tanto da essere, attualmente, utilizzata come una normale modalità di produzione giuridica: il fine più evidente è quello di superare gli ostacoli insiti nel procedimento legislativo, per sua natura più lungo e complesso e, soprattutto, connotato dal rischio che la dialettica parlamentare conduca alla mancata approvazione del provvedimento legislativo preconizzato o, almeno, alla sua modifica sostanziale rispetto alle linee definite nell’atto di iniziativa.

L’incremento in termini quantitativi del ricorso alla delegazione legislativa, oltre ad ingenerare qualche dubbio in ordine alla persistente validità dell’affermazione che vuole la delega come forma eccezionale e derogatoria di esercizio della funzione legislativa, è stato accompagnato, soprattutto nell’ultimo decennio, da significativi mutamenti sul piano qualitativo. Tali mutamenti hanno accentuato quel fenomeno, già in parte percepibile, di allontanamento dal modello teorico relativo alle modalità concrete di attivazione ed esercizio della delega: da un lato, infatti, se il Costituente aveva contornato di una serie di cautele l’attribuzione al Governo di potere legislativo, nei fatti queste cautele sembrano essersi allentate, con il risultato di dilatare i margini di manovra di cui gode l’esecutivo, e ciò in un contesto in cui – pare appena il caso di ricordarlo – al modello assembleare sembra essersi sostituito il modello dell’alternanza; dall’altro lato – come vedremo, in particolare, nella parte seconda – sembra potersi registrare l’affacciarsi sulla scena ed il progressivo consolidarsi di vere e proprie tipologie nuove di delega, che, insieme al loro possibile combinarsi, paiono contribuire a ridisegnare i ruoli rispettivi di Parlamento e Governo.

## ***3. Caratteri della delegazione legislativa e inquadramento delle problematiche fondamentali affrontate dalla Corte***

La formulazione in negativo dell’art. 77, primo comma, Cost. («il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge») è testimonianza patente dell’eccezionalità della delegazione in rapporto al principio di cui all’art. 70 Cost., secondo cui l’esercizio della funzione legislativa spetta alle Camere.

La delegazione è da intendersi nel senso dell’attribuzione di una facoltà e non già in quello di un trasferimento di poteri: il Parlamento, delegando il Governo, consente a questo di legiferare in un certo ambito, ma con ciò non si spoglia del proprio potere, in quanto gli resta comunque possibile intervenire, anche sovrapponendo la propria (nuova) disciplina a quella che, per delega, il Governo avrebbe potuto porre in essere. Ne discende che la delega, essendo conferita con legge (ordinaria), è soggetta alle normali vicende che incidono sulla validità e sulla efficacia degli atti-fonte. Così, una legge successiva – prevalente in applicazione del criterio cronologico di risoluzione delle antinomie – può revocare, totalmente o parzialmente, la delega conferita (privando il Governo, *in toto o pro parte*, del potere legislativo); la revoca può essere esplicita, ma anche implicita, ciò



che avviene, ad esempio, quando una legge successiva «copre», per così dire, tutto o parte dell'ambito delegato.

Tra legge delega e decreto legislativo delegato si instaura, dunque, un rapporto dai connotati assolutamente peculiari, nella misura in cui la loro pari-ordinazione sul piano del sistema delle fonti non esclude la persistenza di una sorta di micro-gerarchia, sui cui caratteri la Corte costituzionale ha dovuto ripetutamente esprimersi ed i cui tratti ha essa stessa contribuito a modellare attraverso la sua giurisprudenza. Prima di scendere, nella prima e nella seconda parte del presente quaderno, nelle pieghe di tale giurisprudenza, pare quindi opportuno procedere ad una sia pur schematica ricapitolazione di quei caratteri della delega che, oltre a costituirne i tratti essenziali, rappresentano i nodi problematici che la Corte è stata ed è chiamata a sciogliere.

Per quanto riguarda, innanzi tutto, la legge di delega, essa presenta, come noto, peculiarità marcate soprattutto sotto il profilo dei contenuti. Se dal punto di vista procedurale essa si caratterizza, infatti, essenzialmente per la previsione di una riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, della Costituzione), dal punto di vista sostanziale è lo stesso art. 76 della Costituzione ad individuare alcuni aspetti che l'atto deve indefettibilmente trattare (c.d. «contenuti necessari»), e segnatamente l'indicazione di (a) un tempo limitato e di (b) oggetti definiti entro cui la delega deve essere circoscritta, nonché (c) la «determinazione di principi e criteri direttivi». È comunque da tener presente che questa elencazione non è d'ostacolo a che la legge di delega rechi anche (d) contenuti ulteriori.

(a) La delegazione non può tradursi in un trasferimento *sine die* della funzione legislativa, in quanto è necessario che il Parlamento stabilisca un termine certo (o comunque univocamente determinabile) entro cui è possibile l'esercizio del potere così conferito. Se il testo costituzionale non va oltre questa indicazione – nella richiesta di un «tempo limitato» non pone vincoli in ordine al periodo massimo che la legge può stabilire - l'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che detta alcune norme in tema di delega *ex* art. 76 della Costituzione, prevede, al comma 4, che, qualora la delega sia di durata ultra-biennale, «il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati».

(b) Un discorso in parte analogo a quello sui tempi può essere condotto per la necessaria individuazione di «oggetti definiti» su cui esercitare la delega. Mediante questa previsione, si impedisce che il Parlamento consenta al Governo di legiferare su qualunque argomento; non si stabiliscono, però, limiti al *quantum* della delega, che può dunque investire anche intere materie e settori dell'ordinamento: alla (sola) condizione che i confini siano stabiliti in maniera chiara, la delega può essere anche molto vasta (si pensi, ad esempio, alle deleghe per la redazione di codici).

In questa logica si iscrive, probabilmente, anche l'utilizzo della forma plurale da parte dell'art. 76, alla cui luce è da ritenersi legittima la previsione di una pluralità di deleghe – *recte*, della delega relativa a molteplici oggetti – all'interno di un'unica legge. L'interpretazione letterale della disposizione costituzionale trova una chiara conferma nell'art. 14, comma 3, della legge n. 400 del 1988, là dove si stabilisce 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», informando «periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega».

(c) Negli ambiti oggetto di delega, il Governo non può mai dirsi pienamente libero nella sua azione, giacché la legge di delega deve recare indicazioni volte ad orientare l'esercizio della funzione legislativa. Siffatte indicazioni discendono dalla presenza nella legge di «principi» e di «criteri direttivi» che al Governo si impongono: in linea teorica, i «principi» dovrebbero sostanziarsi in norme configurabili come «conformative» della disciplina della materia oggetto di

delega; i «criteri direttivi», invece, dovrebbero avere una valenza più operativa, segnando modalità da seguire ed obiettivi da realizzare in sede di predisposizione, da parte dell'esecutivo, della normativa delegata.

Da queste definizioni parrebbe emergere, dunque, una delimitazione piuttosto stringente del margine di manovra riservato al Governo. Tuttavia la prassi – specie quella più recente – ha reso evidente, per un verso, l'assenza di una precisa distinzione, nelle leggi di delega, tra i «principi» ed i «criteri direttivi» e, per altro verso (ma soprattutto), una progressiva erosione della portata di questi contenuti necessari, soventi ridotti ad enunciazioni generali e generiche. È, questa, come vedremo, una delle questioni più delicate del fenomeno della delegazione legislativa, per le ripercussioni che si producono sul piano dell'azione dell'Esecutivo e dello stesso controllo che la Corte costituzionale è chiamata a svolgere.

(d) La vaghezza dei principi e criteri direttivi è talvolta, almeno in parte, colmata dall'inserimento, nel testo della legge di delega, di contenuti ulteriori. In questa categoria rientrano norme assai eterogenee. Innanzi tutto, la delegazione ben può essere (ed anzi è sovente) compresa in leggi che dettano anche una parziale disciplina dell'ambito oggettivo cui la delega si riferisce, ciò che, senza sostanzarsi *a rigori* nella predisposizione di principi e criteri direttivi può tradursi, come la Corte ha sottolineato, in un argine all'azione normativa del Governo.

Tra i contenuti ulteriori si collocano anche limiti – appunto, *ulteriori* (rispetto a quelli di cui all'art. 76) – che il Parlamento pone. Si tratta di limiti di tipo procedurale, consistenti, per lo più, nell'obbligo di sottoporre gli schemi di decreto legislativo al parere di commissioni parlamentari (identificate in ragione della competenza per materia, ovvero, in qualche isolato caso, istituite *ad hoc*). Alla luce di quanto sopra rilevato, limiti di questo tipo sussistono, in linea generale, per tutte le deleghe ultra-biennali (art. 14, comma 4, legge n. 400 del 1988), mentre sono soltanto eventuali, dipendendo da una espressa previsione nella legge di delega, per le deleghe di durata inferiore.

L'opportunità che, quanto meno per le deleghe più importanti, si predisponga un meccanismo di controllo parlamentare azionabile in sede consultiva non può tuttavia scontrarsi con la logica del sistema. In particolare, è da ritenersi che il parere che venga previsto come obbligatorio (*id est*, da richiedere necessariamente, a pena di invalidità del decreto legislativo) non possa essere configurato anche come vincolante (tale, cioè, da imporre al Governo il suo recepimento in sede di emanazione del decreto), giacché, in tal caso, la delega potrebbe risultare svuotata, mutando di fatto il destinatario (dal Governo alle commissioni), senza contare che il vincolo imposto dalle commissioni potrebbe di fatto sovrapporsi alla delega, andando (se non forse a violare, certo) ad eludere la riserva di assemblea di cui all'art. 72, quarto comma, della Costituzione.

Le problematiche connesse alla previsione di eventuali pareri vincolanti si ripropongono, *a fortiori*, nel caso in cui la funzione consultiva sia attribuita ad altri organi (ad esempio, alla Conferenza Stato-Regioni, che, ai termini dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, «è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome»): al riguardo, lo svuotamento del potere decisionale del Governo si tradurrebbe nella illegittima attribuzione ad altro organo di un potere legislativo. Anche su questo punto, comunque, la Corte non ha mancato – come vedremo – di prendere posizione.

Per quanto riguarda il decreto legislativo delegato, appare appena il caso, in questa sede, di ricordare, che il testo approvato dal Consiglio dei ministri è soggetto all'atto di emanazione da parte del Presidente della Repubblica (art. 87, quinto comma, della Costituzione), mediante il quale il capo dello Stato può svolgere un controllo tendenzialmente ancor più penetrante (e, comunque, «almeno pari»: così Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 1989, n. 406) rispetto a quello posto in

essere in sede di promulgazione delle leggi. A dimostrazione della natura non puramente formale del potere di emanazione, è da sottolineare come l'art. 14, comma 2, della legge n. 400 del 1988, da un lato, individui in esso il momento nel quale la delega può dirsi effettivamente esercitata («l'emanazione del decreto legislativo deve avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione») e, dall'altro, richieda che al capo dello Stato venga lasciato un congruo *spatium deliberandi* («il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza»).

Pur con queste precisazioni, è indubbio che il decreto legislativo sia un atto la cui responsabilità ricade integralmente sul Governo. Ed è dunque nei confronti del Governo che può farsi valere anche l'eventuale inerzia, per l'ipotesi in cui alla delega da parte del Parlamento non abbia fatto seguito un suo esercizio. La responsabilità di cui trattasi è, tuttavia, esclusivamente politica: non è infatti configurabile, *sub specie juris*, un obbligo per il Governo di esercitare la delega, di talché l'eventuale inerzia potrà essere fatta valere nella misura in cui essa abbia incrinato il rapporto fiduciario tra legislativo ed esecutivo (per la posizione assunta dalla Corte sul punto, v. *infra*). La circostanza che, nell'esperienza repubblicana, non si diano casi di tal genere è indicativa della natura puramente teorica dell'ipotesi di una sfiducia motivata dalla mancata emanazione di uno o più decreti legislativi.

Assai (e forse più) discussa è altresì la tematica inerente all'alternativa tra l'istantaneità o la permanenza della delega. Con la prima, si fa riferimento alla consumazione *uno actu* del potere legislativo da parte del Governo, in contrapposizione alla teoria della permanenza (*scil.*, nei limiti della durata prevista) del potere medesimo, alla luce della quale il Governo, con l'emanazione del decreto, non si spoglia del potere normativo, che gli residua sino al momento in cui non scada il termine indicato nella legge di delega. Sebbene la dottrina sia tradizionalmente divisa in merito all'opzione da seguire, pare di poter dire che la struttura stessa della delegazione, concepita come eccezionale apertura alla integrazione da parte di un altro organo del diritto di rango legislativo, spinga a ritenere più conforme allo spirito della Costituzione la teoria dell'istantaneità. A suffragio di essa, peraltro, militano proprio i casi nei quali il Governo esercita *ripetutamente* la delega, in quanto essi postulano una chiara previsione facoltizzante da parte della legge di delega, previsione in difetto della quale il Governo si limita all'emanazione di un unico atto.

In quest'ottica, la prassi, ormai molto frequente, dei c.d. «decreti legislativi correttivi», lungi dall'esserne una smentita, rappresenta una conferma dell'istantaneità. Tali atti sono infatti esplicitamente contemplati dalle leggi di delega (specie da quelle recanti conferimenti di poteri al Governo in settori molto vasti e/o complessi) come deleghe ulteriori rispetto a quella principale, consistenti nella facoltà, entro un tempo definito, di adottare uno o più decreti che emendino il decreto legislativo, correggendo, ad esempio, le disposizioni che, una volta applicate, si dimostrino inadeguate o comunque perfettibili.

Le deleghe relative a decreti correttivi non debbono essere confuse con le deleghe, anch'esse connotate da una certa peculiarità (tanto da essere da taluno definite «deleghe anomale»), con le quali il Parlamento richiede l'intervento del Governo, non già al fine di dettare una disciplina affatto *nuova* di un certo settore, bensì per riorganizzare l'insieme delle disposizioni vigenti all'interno di un c.d. «testo unico». La peculiarità, in questo caso, risiede nella estrema limitatezza del margine di manovra che residua all'esecutivo, oltre che nella generale assenza di principi cui informare l'esercizio della delega.

A quest'ultimo proposito giova, peraltro, ricordare che la delega legislativa viene in rilievo soltanto per un tipo di testi unici, vale a dire quelli c.d. «innovativi», per il fatto di sovrapporsi alla disciplina previgente, che, nel momento in cui viene raccolta in un unico testo, viene anche

abrogata, per essere sostituita con la nuova. Ciò non vale per i testi unici c.d. «compilativi», i quali, non sorretti da una delegazione, rappresentano nulla più che il prodotto di una attività – qualificabile come amministrativa – tesa a raccogliere all'interno di un unico testo l'insieme delle disposizioni regolanti in certo settore che siano disperse in vari atti normativi. La sostituzione operata attraverso i testi unici «innovativi» può, invece, anche comportare alcune modifiche ai contenuti precettivi; perché le modifiche siano radicali, comunque, è necessario che il Governo sia stato espressamente delegato a procedere in tal senso, donde la possibilità di apportare semplici aggiustamenti nel caso in cui la delega sia unicamente finalizzata alla redazione del testo unico.



# Parte I

## Sezione I

### 1. Il rapporto di delegazione nel sistema delle fonti del diritto

La giurisprudenza costituzionale ha offerto l'inquadramento teorico entro il quale inscrivere la legge di delegazione ed i rapporti tra questa ed il decreto legislativo delegato.

La **sentenza n. 3 del 1957** costituisce il primo *landmark* giurisprudenziale in materia di delegazione legislativa. In essa si tracciano le linee che debbono guidare l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 76 della Costituzione. La Corte rileva che la legge delegante va considerata con riferimento all'art. 76 della Costituzione, per accertare se sia stato rispettato il precetto che ne legittima il processo formativo. L'art. 76 indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l'esercizio della funzione legislativa.

“Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono, da un lato, a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono, dall'altro, consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione.

Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale, s'intende dopo l'emanazione della legge delegata”.

Quest'ultima affermazione verrà in parte superata, come vedremo subito, con la **sentenza n. 224 del 1990**, con cui la Corte confuta la tesi fondata sul presupposto che la legge di delegazione debba esser configurata come un atto preliminare o preparatorio della concreta disciplina legislativa successivamente posta dal decreto delegato e debba essere quindi concepita come un atto regolante esclusivamente i rapporti (interni) tra Parlamento e Governo.

In base agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, la delegazione al Governo della funzione legislativa può avvenire, per oggetti definiti e per tempo limitato, attraverso una legge ordinaria contenente i «principi» e i «criteri direttivi» cui dovrà attenersi lo stesso Governo nell'esercizio della funzione delegata. Tuttavia, mentre nell'ordinamento anteriore alla Costituzione la legge di delegazione, in coerenza con la «flessibilità» della Carta costituzionale allora vigente e con il conseguente ordine delle fonti normative basato sulla legge (ordinaria), costituiva la fonte del potere di legislazione delegata del Governo (per la qual cosa essa era definita dalla dottrina come legge meramente «formale», diretta a regolare esclusivamente i rapporti «interni» fra delegante e delegato), nell'ordinamento costituzionale attuale, invece, in armonia con la «rigidità» della Costituzione e con il conseguente principio che ogni atto normativo con valore di legge può avere la propria fonte soltanto in norme di rango costituzionale, costituisce, più semplicemente, il presupposto che condiziona l'esercizio dei poteri delegati del Governo e ne delimita lo svolgimento della relativa funzione, come riconosciuta e determinata dalla Costituzione stessa.

Da segnalare, in questo senso, è anche la **sentenza n. 171 del 2007**, là dove la Corte sottolinea che è opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei

principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo.

A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70).

In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione.

È significativo che l'art. 77 Cost., al primo comma, stabilisca che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

Tenuto conto del tenore dell'art. 70 Cost., la norma suddetta potrebbe apparire superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale.

Peraltro, come chiarisce ancora la **sentenza n. 224 del 1990**, la legge di delega, sebbene rappresenti una deroga costituzionalmente stabilita al principio per il quale «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70) e sebbene sia attribuita alla competenza riservata delle Assemblee parlamentari (art. 72, u.c.), non contiene, nella sua qualità di atto-fonte, caratteri differenziali tali da comportare un regime d'impugnazione diverso da quello proprio delle altre leggi. Sotto il profilo formale, infatti, la legge delega è il prodotto di un procedimento di legiferazione ordinaria a sé stante e in sé compiuto e, pertanto, non è legata ai decreti legislativi da un vincolo strutturale che possa indurre a collocarla, rispetto a questi ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale. Sotto il profilo del contenuto, essa è un vero e proprio atto normativo, nel senso che è un atto diretto a porre, con efficacia *erga omnes*, norme (legislative) costitutive dell'ordinamento giuridico: norme che hanno la particolare struttura e l'efficacia proprie dei «principi» e dei «criteri direttivi», ma che, per ciò stesso, non cessano di possedere tutte le valenze tipiche delle norme legislative (come, ad esempio, quella di poter essere utilizzate, a fini interpretativi, da qualsiasi organo o soggetto chiamato a dare applicazione alle leggi). Pertanto, come non può essere contestata l'idoneità delle disposizioni contenute nella legge delega a concorrere a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati (v., ad esempio, sentt. nn. 243 del 1976, 158 del 1985, 48 e 128 del 1986), così non può essere negata, in linea di principio, l'impugnabilità *ex se* della legge di delegazione.

## **2. I rapporti tra legislatore delegante e legislatore delegato**

Per quel che specificamente attiene ai rapporti tra Parlamento e Governo, nell'ambito dell'esercizio della legislazione delegata, la **sentenza n. 91 del 1974** ha evidenziato che, anche se indubbiamente con la legge di delega il Parlamento delibera ed esprime una indicazione di preferenze, di interessi, di indirizzi, una legge del genere è soltanto fonte di un potere governativo, ha valore preliminare e necessità di essere integrata dall'atto di esercizio della delegazione.

Questo orientamento si conforma a quanto enunciato nella **sentenza n. 111 del 1972**, relativa all'impugnazione da parte di alcune regioni di una legge di delega. In quel caso, tutti e tre i ricorsi promossi avevano per oggetto una norma di legge statale, che aveva accordato al Governo delegazione per la riforma tributaria. Più precisamente, essi avevano per oggetto uno dei criteri che il Governo avrebbe dovuto seguire nell'attuazione della potestà attribuitagli: la legge delegata avrebbe dovuto, infatti, abrogare le leggi regionali che hanno portato deroga al principio della nominatività dei titoli azionari.

Le Regioni sostengono che le loro leggi sono atti di esercizio di una competenza statutaria che lo Stato non può conculcare; ma non avvertono che i loro ricorsi investono una norma che non porta lesione attuale a quella competenza, perché ne è destinatario il Governo dello Stato, non le Regioni. Determina infatti l'oggetto dell'attività delegata e ne dà un limite, senza innovare direttamente e immediatamente l'ordinamento preesistente, cioè l'ordinamento costituito dalle Regioni. Cosicché potrà discutersi della validità delle leggi delegate, dopo che il Governo avrà esercitato la potestà che gli è stata conferita, ma non oggi della validità della legge delegante.

In altre parole, la legge di delegazione legislativa è soltanto fonte di un potere governativo, ha valore preliminare e, per non essere legge materiale interessante la Regione, dovrà essere integrata dall'atto di esercizio della delegazione. Il suo controllo di legittimità è strumentale a quello relativo alla legittimità della legge delegata; non può essere cioè promosso come fine a se stante, tanto più che non si può escludere in via di fatto che il termine della delegazione trascorra inutilmente.

Né può obiettarsi che vi è lesione attuale dell'interesse delle Regioni perché la norma impugnata, ponendo al Governo la direttiva di disporre l'abrogazione di leggi regionali, implicitamente afferma che lo Stato sia a ciò competente: vale anche per tale obiezione il rilievo per cui la norma, concernendo unicamente i rapporti fra Parlamento e Governo, incide sulla competenza rivendicata dalle Regioni condizionatamente all'attuazione concreta della potestà delegata.

In altra occasione, d'altra parte, la Corte ha deciso che la lesione di un diritto o di un interesse sorge dalla legge delegata, non da quella delegante; ed ha giudicato inammissibile la denuncia in via principale di questa seconda legge quando già erano decorsi i termini per la denuncia della prima (**sentenza n. 13 del 1964**).

L'indirizzo giurisprudenziale è venuto precisandosi nel corso degli anni, come dimostra il *leading case* rappresentato dalla già richiamata **sentenza n. 224 del 1990**. In essa si rileva che non si può negare che la legge di delegazione possa contenere un principio di disciplina sostanziale della materia o una regolamentazione parziale della stessa ovvero possa stabilire norme attributive di competenza, da cui potrebbe derivare una diretta e immediata incidenza sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni o alle province autonome. In altre parole, ai fini della valutazione della ricorrenza dell'interesse ad agire delle regioni (o delle province autonome) nei giudizi di costituzionalità in via principale, decisivo è il particolare contenuto normativo dei «principi e criteri direttivi» di volta in volta considerati, nel senso che non può escludersi che, in ragione del loro grado di determinatezza e di inequivocità, ricorrano ipotesi normative sufficientemente precise e tali da poter dar luogo ad effettive lesioni delle competenze regionali (o provinciali). In casi del genere, come non si può contestare che le regioni (o le province autonome) abbiano interesse a ottenere una pronuncia d'illegittimità costituzionale delle norme di delegazione e a impedire, quindi, che siano adottati decreti legislativi conseguentemente invalidi e ulteriormente lesivi delle proprie competenze, così non si può non sottolineare che sarebbe profondamente irragionevole ritenere che la Corte non possa eliminare tempestivamente eventuali illegittimità



costituzionali, ma debba attendere che i relativi vizi siano riprodotti o, addirittura, ampliati nei successivi decreti delegati.

La Corte precisa che questa conclusione non collima con le motivazioni addotte in alcuni precedenti, non di meno essa risponde all'orientamento complessivo risultante dall'insieme delle decisioni della stessa Corte, la quale, mentre in alcuni casi, in conseguenza della precisione e univocità dei principi e dei criteri in esse contenuti, non ha esitato a giudicare direttamente della legittimità costituzionale delle norme di delegazione (v. sentt. nn. 37 del 1966, 39 del 1971 e 242 del 1989), in altre occasioni, invece, ha ritenuto che non vi fosse nella legge delega una manifestazione di volontà sufficientemente determinata o definitiva e, pertanto, ha dichiarato inammissibili le relative questioni (v. sent. n. 111 del 1972).

In altri termini, i limiti di ammissibilità di un ricorso di costituzionalità proposto dalle regioni (o dalle province autonome) avverso disposizioni di delegazione legislativa coincidono con i più generali limiti posti a garanzia della <non- astrattezza> del giudizio di legittimità costituzionale. Di modo che, ove il ricorso riguardi una certa disposizione di legge ordinaria esistente nell'ordinamento, il cui significato sia sufficientemente determinato e plausibile in ordine alla prospettazione di un puntuale contrasto con parametri costituzionali precisamente indicati, non si dovrebbe dubitare, sotto il profilo considerato, della ricorrenza dei requisiti di ammissibilità del giudizio.

Sulla scorta di quanto argomentato, discende come logica conseguenza – tratta, nuovamente, dalla **sentenza n. 224 del 1990** – che non si potrebbe affermare che i principi, gli indirizzi, i criteri e le disposizioni di cui consta la legge di delegazione, essendo principalmente diretti a orientare e delimitare l'attività decisionale del legislatore delegato, debbano essere configurati come norme ad efficacia differita, dalle quali, si asserisce, non potrebbero derivare lesioni attuali delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni (o alle province autonome). In realtà, diversamente da quanto accade nei giudizi di legittimità sui provvedimenti amministrativi o nei conflitti di attribuzione aventi per oggetto i medesimi, l'attualità dell'interesse a ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi dev'esser valutata, non già in relazione alla effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e, tantomeno, alla concreta applicabilità delle stesse nei rapporti della vita, ma, piuttosto, in relazione all'esistenza giuridica delle disposizioni impugnate nell'ordinamento giuridico. Ed è perciò che l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte), e l'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte), fanno decorrere il termine per la promozione dell'azione di legittimità costituzionale «dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge», e non già dal momento in cui le disposizioni in esse contenute diventano concretamente efficaci nei rapporti della vita (v. in tal senso, in relazione alla legge delega, sentt. nn. 75 del 1957, 37 del 1966, 242 del 1989, nonché, a contrario, sent. n. 39 del 1971).

### **3. I «principi e criteri direttivi»**

#### **3.1. L'enucleazione di principi e criteri direttivi**

Non sempre, ad avviso della Corte, è sufficiente una lettura della legge di delegazione per aver chiaro lo spettro dei principi e criteri direttivi che si impongono al legislatore delegato.

In primo luogo, essi possono essere ricavati per implicito. Ne è una dimostrazione la **sentenza n. 48 del 1986**, nella quale la Corte rileva che, per quanto concerne i trasferimenti d'ufficio, la legge di delegazione 30 luglio 1973, n. 477, art. 4, recante "delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato", si limita a prescrivere che essi "potranno essere disposti solo per soppressione di posto o per accertata incompatibilità di permanenza nella scuola e nella sede" e che "dovranno essere previste" "particolari garanzie".

Solo il decreto delegato, invece, prevede anche la sospensione dal servizio nelle more del trasferimento d'ufficio. In ciò consisterebbe l'eccesso di delega, che il T.A.R. delle Marche ha denunciato alla Corte.

Dalla evidenziata stringatezza della disposizione di cui al menzionato art. 4 e dall'assenza in essa di puntuali vincoli la Corte deduce che il legislatore delegante, nell'affidare al legislatore delegato il compito di disciplinare il trasferimento d'ufficio, ha posto il solo limite della previsione di "particolari garanzie".

E già questa considerazione mostra quanto sia piuttosto semplicistico ritenere che la sospensione sia implicitamente vietata, solo perché non esplicitamente facoltizzata.

In secondo luogo, i principi e criteri direttivi possono essere enucleati *per relationem*, con ciò colmando possibili inadeguatezze della legge di delega. Al riguardo, è da citare la **sentenza n. 156 del 1987**, nella quale si afferma che "l'art. 7 della legge-delega per la riforma tributaria non ha omesso di fissare adeguatamente i principi e criteri direttivi cui il Governo doveva attenersi nella revisione della disciplina dell'imposta di registro. Esso, infatti, non ha operato un mero rinvio alla direttiva del Consiglio delle Comunità Europee 17 luglio 1969 n. 335, bensì stabilì che l'imposta di registro fosse riveduta dal legislatore delegato secondo i criteri fondamentali della riforma tributaria (generalità e progressività dell'imposta) previsti negli articoli precedenti, ivi compresa la semplificazione dei sistemi di determinazione dell'imponibile e di applicazione dei tributi.

Nel secondo comma poi, la ricordata disposizione precisò analiticamente, anche rispetto alla norma comunitaria, i principi ed i criteri direttivi che dovevano essere seguiti dal legislatore delegato, enunciando la regola della sottoposizione generale all'imposta degli atti giuridici posti in essere da tutti i soggetti, nonché le eccezioni, consistenti nelle varie e specificate esenzioni e agevolazioni; disponendo altresì in merito alle aliquote, e prevedendo infine la semplificazione delle tabelle ed il raggruppamento degli atti e fatti imponibili per i quali non sussistessero ragioni di discriminazione.

Le suddette prescrizioni normative concernono inequivocabilmente anche la citata direttiva comunitaria, per la cui attuazione nell'ordinamento interno l'organo delegante non ha dunque lasciato libero quello delegato, come si assume nell'ordinanza di rimessione, ma ha esteso le regole di principio già poste in linea generale. Al qual proposito va però aggiunto che la determinazione dei principi e criteri di cui all'art. 76 Cost. ben può avvenire *per relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici.

Né potrebbe opporsi che nella fattispecie al legislatore delegato è stato lasciato pur sempre un sensibile potere discrezionale, giacché, come questa Corte ha avuto modo di avvertire, l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare. Le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili indistintamente a materie vastissime ed eterogenee, né possono esaurirsi in mere enunciazioni di finalità, ma debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del

Governo. Il che – secondo la Corte, avviene nel caso in esame, avendo provveduto la legge del 1971 a fissare adeguatamente i prescritti principi e criteri direttivi.

Analoghe affermazioni sull'individuazione *per relationem* dei principi e criteri direttivi si riscontrano nelle sentenze nn. **87 del 1989**, **126 del 1996**, **383 del 1998**.

Sempre nell'ottica dell'enucleazione di principi e criteri direttivi dal silenzio della legge, è da menzionarsi la **sentenza n. 200 del 1999** (su cui v. anche *infra*, parte I, par. 8). Ad avviso della Commissione tributaria rimettente, l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, disponendo che per gli immobili concessi in superficie soggetto passivo dell'imposta (ICI) è il concedente (del diritto di superficie) e non il proprietario superficario della costruzione, avrebbe violato il criterio direttivo fissato dall'art. 4, comma 1, lettera a), numero 2, della 23 ottobre 1992, n. 421.

Secondo l'interpretazione della Commissione rimettente, per gli immobili concessi in superficie soggetto passivo dell'ICI sarebbe il concedente (del diritto di superficie), restando, correlativamente, escluso dal tributo il proprietario del fabbricato insistente sul suolo altrui (c.d. proprietario superficario). Ed è sotto tale aspetto che, sempre ad avviso del giudice *a quo* risulterebbe violato il criterio direttivo fissato dalla legge di delegazione che individua quale soggetto passivo dell'ICI il proprietario in genere dei fabbricati e, quindi, anche il proprietario superficario.

Secondo la Consulta, per risolvere un siffatto dubbio di costituzionalità, è necessario muovere dall'affermazione, costante nella giurisprudenza della Corte, secondo cui “in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (così, *ex plurimis*, sentenze nn. 65 del 1999 e 356 del 1996).

Quel che occorre allora preliminarmente accertare è la possibilità di una lettura della norma denunciata alternativa a quella della Commissione rimettente e rispettosa del criterio direttivo, fissato nella legge di delegazione, che impone l'assoggettamento all'ICI del proprietario dei fabbricati (art. 4, comma 1, numeri 1 e 2, legge n. 421 del 1992).

Con la norma denunciata il legislatore, colmando una lacuna della legge delega, ha inteso assoggettare all'ICI, e non già escludere dalla stessa, il titolare del diritto di superficie, in analogia a quanto disposto dalla stessa norma per il titolare del diritto di usufrutto, uso e abitazione. Secondo la Corte, “[m]ancando nella legge delega un qualsiasi riferimento al superficario quale soggetto passivo dell'ICI, il legislatore delegato ha ritenuto di individuare nel concedente il soggetto passivo dell'imposta, accordandogli al tempo stesso un diritto di rivalsa nei confronti del superficario che in tal modo viene a risultare il soggetto effettivamente inciso dal tributo.

Occorre, tuttavia, precisare che il diritto di superficie cui ha riguardo il legislatore delegato è una situazione diversa dalla proprietà superficaria che nasce successivamente alla esecuzione della costruzione.

In tale ipotesi, infatti, pur esistendo due beni, la costruzione ed il suolo, oggetto di distinti diritti di proprietà, l'ICI, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione rimettente, sarà dovuta, ai sensi di quanto disposto dal numero 1 del citato art. 3 del d.lgs. n. 504 del 1992, soltanto dal proprietario superficario del fabbricato, restandone, invece, escluso il concedente proprietario del suolo.

E ciò per l'ovvia ragione che il suolo sul quale insiste il fabbricato, non essendo qualificabile né come area edificabile, né come terreno agricolo (cfr. lettere b) e c) dell'art. 2 del

d.lgs. n. 504 del 30 dicembre 1992), non rientra nel novero di quei beni che l'art.1 dello stesso decreto legislativo dichiara tassabili ai fini ICI.

Conclusivamente, dovendo, in base alla interpretazione che precede, affermarsi l'assoggettabilità all'ICI del proprietario superficario del fabbricato, la norma denunciata si sottrae alla censura di eccesso di delega formulata, sulla base di una differente lettura, dalla Commissione rimettente.

### **3.2. Il margine di scelta nell'esercizio della delega**

Come verrà rilevato anche nella parte relativa alla decretazione delegata, la discrezionalità dell'esecutivo è delimitata dalle particolari previsioni della norma delegante, dal complesso dei criteri direttivi impartiti e dalle ragioni e finalità generali della delega (**sentenza n. 257 del 1995**).

Più specificamente, la **sentenza n. 224 del 1990** evidenzia che 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.

D'altronde, già nella **sentenza n. 158 del 1985**, la Corte aveva chiarito che “[l]e direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. 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.”

Allo stesso tempo la Corte ha da tempo riconosciuto, e confermato da ultimo nella **sentenza n. 98 del 2008**, che “la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che neppure è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di “principi e criteri direttivi”, quindi «il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose» (sentenze nn. 340 del 2007; n. 250 del 1991)”. La considerazione 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” (così ancora ordinanza **n. 134 del 2003**) non ha peraltro impedito alla Corte, in varie occasioni, di sollecitare una maggiore precisione da parte del legislatore delegante: nella stessa ordinanza n. 134 del 2003, si legge, infatti, che “il criterio di delega preso in considerazione dal remittente, espresso con formule più volte adottate dal legislatore nel delegare il Governo a dettare norme di attuazione delle direttive comunitarie, non può dirsi tale da non rispondere ai requisiti minimi dell'art. 76 della Costituzione, ancorché, per la grande varietà degli oggetti della delega, concernente l'attuazione di direttive afferenti alle più diverse materie, tali formule rischiano di risultare di non facile interpretazione: donde l'invito, rivolto da questa Corte al legislatore [...], in relazione a disposizioni di delega di siffatto tenore, affinché impieghi formule più precise”.

Nella **sentenza n. 53 del 1997**, la Corte, dopo aver riconosciuto che la “disposizione dell'art. 2, lettera d, della legge n. 146 del 1994, che stabilisce i criteri e principi direttivi della

delega conferita al Governo, in ordine alle sanzioni per le infrazioni alle norme delegate, non appare certo perspicua”, in quanto “[...] ha fatto riferimento, per definire gli interessi suscettibili di tutela penale, a disposizioni (l’art. 34 e l’art. 35 della legge n. 689 del 1981), la prima delle quali conteneva un puntuale elenco di reati, puniti con sole pene pecuniarie, e tuttavia esclusi dalla depenalizzazione, mentre la seconda trattava con lo stesso criterio i reati attinenti ad una specifica materia”, e che “siffatto riferimento non risulta di facile applicazione quando si abbia riguardo, come accade in occasione delle comprensive deleghe disposte dalle varie «leggi comunitarie» per l’attuazione di direttive delle Comunità europee, a settori numerosi e molto diversi dell’ordinamento, anche estranei a quelli presi in considerazione dalle citate norme del 1981, e che pure possono essere caratterizzati da interessi di cospicua rilevanza, e da una normativa preesistente che contemplava una disciplina penale”, ha espresso “l’auspicio che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adottati, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso”. Analogo auspicio è formulato nella sentenza **n. 49 del 1999**.

Come costantemente affermato dalla Corte – e come verrà ricordato *infra*, nella parte più specificamente riguardante la decretazione delegata – la determinazione dei “principi e criteri direttivi”, richiesti dall’art. 76 della Costituzione per una valida delegazione legislativa, non può eliminare ogni margine di scelta nell’esercizio della delega.

I principi ed i criteri direttivi servono, infatti, da un lato a circoscrivere il campo della delega sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l’hanno determinata ma, dall’altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di “riempimento” che lega i due livelli normativi.

Di tale principio si hanno, da parte della Corte costituzionale, numerosissime applicazioni.

Nella sentenza **n. 158 del 1985**, la Corte ricorda come essa, interpretando l’art. 76 Cost., abbia più volte affermato che la legge di delega deve contenere, oltre i limiti di durata e la definizione degli oggetti, l’enunciazione dei principi e criteri direttivi. All’uopo, 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, mentre, allo stesso legislatore delegato, è demandata la realizzazione, secondo modalità tecniche prestabilite, delle esigenze, delle finalità e degli interessi considerati dal legislatore delegante.

Le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l’hanno determinata, ma, dall’altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare.

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.

Il controllo di costituzionalità riservato alla Corte riguarda le difformità della norma delegata rispetto a quella delegante e non le scelte del legislatore che investono il merito della legge delegata.

Alla luce di tali affermazioni viene respinta la doglianza avverso l’art. 4 della legge n. 28 del 1980, alla lett. *d*), dove si prevede il collocamento in aspettativa di ufficio del docente universitario, tra l’altro, “nominato ad elevate cariche amministrative, politiche o giornalistiche”.

Per il rimettente, l'art. 4 della legge di delega citata sarebbe in contrasto con quanto prescritto dal precetto costituzionale (art. 76 Cost.), il quale riserva al legislatore delegante la fissazione dei "principi e dei criteri direttivi" nel cui ambito, poi, si dovrà esprimere la norma delegata, ha preso in considerazione solo il concetto ampio e generico di "carica elevata", senza specifico riguardo all'impegno di tempo che l'esercizio della carica possa comportare.

Nella fattispecie, replica la Corte, la legge di delega ha osservato il precetto costituzionale indicando al legislatore delegato, con sufficiente approssimazione e nei giusti limiti, quelle situazioni determinatrici di incompatibilità per l'eventuale, contemporaneo svolgimento dell'ufficio pubblico e dell'attività di docenza universitaria ed in concreto individuandole, tra le altre, nelle "elevate cariche politiche, amministrative e giornalistiche".

L'elevatezza della carica non deve essere valutata soltanto in relazione all'impegno di tempo che essa richiede per l'espletamento delle relative funzioni, ma anche in considerazione della posizione che essa conferisce e per la situazione di prestigio, di imparzialità e di indipendenza che esige il corretto svolgimento dell'incarico, e la legge delegata ha attuato le direttive ed i criteri della legge di delega allorché ha compreso, tra le cariche elevate, anche quella di Presidente del Consiglio regionale.

Con la **sentenza n. 128 del 1986**, la Corte ha escluso che – contrariamente a quanto sostenuto dal giudice tributario – la legge 9 ottobre 1971, n. 825 (delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), possa essere addirittura definita come una delega "in bianco" perché attribuirebbe al potere delegato "un illimitato potere di scelta dei tipi di sanzione utilizzabili per punire gli illeciti, e di classificazione dei fatti cui estende l'applicazione": e ciò, in quanto indeterminati o assenti sarebbero i criteri direttivi. Come la Corte ha rilevato nella sentenza n. 111 del 1986, occorre guardarsi da prospettive particolari che, avulse dal contesto del complesso generale del sistema, danno un concetto erroneo e riduttivo dei principi fissati dal legislatore delegante. Questi, infatti, ha assegnato al potere delegato un compito ben preciso, consistente nell'adeguamento della preesistente disciplina delle sanzioni tributarie alla riforma che la legge delega prefigurava. Ma non è vero che nella scelta dei precetti da sanzionare e in quella delle sanzioni da adottare il legislatore delegante non abbia indicato criteri e non abbia posto limiti al Governo. Quelle scelte, infatti, restano subordinate ad un preciso criterio indicato nella delega: quello, cioè, di commisurare e graduare le sanzioni alla entità delle violazioni, al fine di adeguare alla riforma la disciplina della situazione preesistente; e ciò nella prospettiva di un perfezionamento del sistema sanzionatorio.

Costretto, pertanto, fra scelte obbligate su oggetti predeterminati e precisi criteri di scelta, non si può affermare che il legislatore delegato non abbia la strada segnata da principi e criteri direttivi: giusta le indicazioni del dettato costituzionale.

Del resto, è a tutto il complesso del sistema che occorre avere riguardo per giudicare della conformità della legge 9 ottobre 1971 n. 825 (delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria) ai rigorosi principi fissati dalla Costituzione, tenendo conto che al legislatore delegato era stato assegnato un compito ben preciso: e, cioè, quello di adeguare la disciplina delle sanzioni tributarie già esistenti, e predeterminate dalla legge, alle riforme che la stessa legge delega prevedeva. Tale compito doveva essere svolto perfezionando il sistema delle sanzioni attraverso una migliore commisurazione delle sanzioni stesse alla effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni.

Sono, dunque, le nuove norme tributarie a disporre innanzitutto i vari obblighi sostanziali e formali dei contribuenti: obblighi che già configurano quei precetti che non restano, perciò, affidati all'inventiva del legislatore delegato. Per altro verso, poi, è il sistema tributario vigente, e quindi

ancora una volta la legge non delegata, a prevedere le sanzioni amministrative dirette, che il legislatore delegato può comminare per la inosservanza di quei precetti. Né la discrezionalità del legislatore delegato nella scelta dei precetti da sanzionare e delle sanzioni da adottare è senza limiti, posto che il delegante l'ha espressamente subordinata alla necessità di commisurare e graduare queste ultime alla entità delle violazioni.

Si tratta, perciò, di una discrezionalità minima, tale da rendere possibile al potere delegato di adeguare la disciplina della situazione preesistente alla riforma, perfezionando il sistema delle sanzioni, così come la delega prescrive.

Ciò che non può essere validamente ammesso come principio e criterio direttivo è un generico rinvio alla stessa discrezionalità del governo: come affermato dalla Corte nella sentenza **n. 68 del 1991** e recentemente ribadito nella sentenza **n. 340 del 2007**, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, “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”.

Ad oggi sembra tuttavia registrarsi un solo caso di accertamento di incostituzionalità di disposizioni della legge delega per violazione dell'art. 76, Cost. (fatto salvo il risalente precedente costituito dalla sentenza **n. 47 del 1959**, relativo ad una legge delega della regione Sicilia): si tratta della sentenza **n. 280 del 2004** in cui profili inerenti all'indeterminatezza dell'oggetto della delega si confondono con quelli relativi alla mancata definizione di adeguati principi e criteri direttivi (cfr. *infra*, parte I, par. 5; parte II, parr.1 e 4)

Un caso, per certi versi, particolare è quello delle deleghe volte al riordino ed al coordinamento di una determinata disciplina. Salvo tornare più oltre sul punto (vedi *infra* parte II) sia sufficiente in questa sede ricordare come in presenza di siffatte deleghe, la Corte ha riconosciuto, in sostanza, costituire un principio sufficiente a guidare l'azione dell'esecutivo precisamente quello del riordino. È quanto affermato, *ex plurimis*, nelle sentenze **nn. 53 e 174 del 2005, 350 del 2007**. Nella prima, ad esempio, la Corte ha affermato non solo che “se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale”, ma anche che se l'obiettivo è altresì “quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principî sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata. Entro questi limiti il testo unico poteva innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica e, come nel caso di specie, prevedere la composizione monocratica, anziché collegiale del giudice, applicando al processo in questione il principio generale affermato con la riforma del 1998, al fine di rendere la disciplina più coerente nel suo complesso e in sintonia con l'evolversi dell'ordinamento”.

Ancora, con la sentenza **n. 350 del 2007**, sulla base di un principio consolidato, viene dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288, nella parte in cui rimette il calcolo dell'imposta unica sulle scommesse ad un atto non avente forza di legge, sollevata, in riferimento agli artt. 23 e 76 della Costituzione, per asserita indeterminatezza della delega circa la fissazione dell'aliquota per il calcolo dell'imposta unica sulle scommesse. La legge di delega pone, infatti, varie proposizioni diversificate - quali il mantenimento complessivo del gettito anche mediante la rimodulazione dell'attuale sistema di imposizione e distribuzione degli introiti derivanti dal Totocalcio, dal Totogol o da altri giochi gestiti dal CONI e la possibilità di stabilire un'aliquota percentuale differenziata, commisurata all'entità del prelievo riferito alle scommesse -, sufficienti a indirizzare il legislatore delegato, che

ha poi ragionevolmente stabilito l'applicazione dell'aliquota sulla «quota di prelievo» del CONI. Del pari risulta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, in quanto asseritamente adottato in eccesso di delega per aver individuato un soggetto passivo in materia di imposta sulle scommesse diverso da quello individuato nella normativa precedente, così istituendo una nuova imposta e non limitandosi a riordinare la precedente, come stabilito dalla legge di delega 3 agosto 1998, n. 288. La necessità della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti, come si è verificato nella specie, dal momento che la gestione del servizio scommesse a mezzo concessionari può esser considerato un punto fermo del sistema già nella legge da riordinare.

Tutto ciò significa, per altro verso, come la stessa Consulta non manca di sottolineare che ogniquale volta una delega volta al riordino ed al coordinamento non contiene l'enunciazione esplicita di principi nuovi cui il legislatore delegato debba uniformarsi, l'attività di quest'ultimo resta, in qualche modo, limitata, e la delega deve essere intesa "in senso minimale" (sul punto v. anche *infra*, parte I, par. 5 e 10.2; parte II, par. 4.2 e 4.6)

Così, nella sentenza **n. 354 del 1998** (su cui vedi pure *infra*, parte I, par. 10.2 e parte II, par.4.2), la Corte ha affermato, come già nella sentenza n. 305 del 1996, che l'art. 1, comma 1, della legge n. 190 del 1991, delegando il Governo all'adozione di disposizioni aventi valore di legge intese a "rivedere e riordinare" la legislazione vigente in materia di disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale, ha identificato direttamente, quale "base di partenza dell'attività delegata", il codice della strada previgente. Nell'ambito di una delega avente questo carattere, la revisione e il riordino - l'innovazione dunque - ma non già la sostanziale conferma della normativa previgente, necessitano di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali dell'esecutivo. Cosicché, la lettera t) dell'art. 2, che delega il Governo a operare un "riesame" della disciplina concernente la revoca della patente di guida, in mancanza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma, 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 o, se del caso, richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato.

Ciò induce a ritenere che l'art. 120 del codice della strada, nella parte in cui (in combinazione con l'art. 130 del codice medesimo) comporta la revoca della patente nei confronti delle persone che "sono state" sottoposte a misure di sicurezza, violi l'art. 2, lettera t), della legge n. 190 del 1991 e quindi l'art. 76 della Costituzione.

La previsione del nuovo codice della strada non trova infatti riscontro nella legislazione previgente, nella quale (art. 82, primo comma, e art. 91, tredicesimo comma, numero 2, del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393) la revoca della patente era prevista nei confronti di coloro che fossero, ma non "fossero stati", sottoposti a misure di sicurezza.

Trattandosi dunque di una innovazione, la si dovrebbe poter giustificare alla stregua dei principi e criteri direttivi posti in generale dalla legge di delegazione. Ma ciò non è.

La norma impugnata prevede una misura amministrativa accessoria, rimuovibile soltanto per effetto di provvedimenti riabilitativi, conseguente alla circostanza di essere stati sottoposti a misura di sicurezza personale. Il che presuppone (artt. 202 e 203 cod. pen.) la commissione di un reato (o il compimento di un fatto non previsto come reato, ma considerato dalla legge, ai fini che qui interessano, equivalente) e un giudizio di pericolosità sociale, cioè di probabilità rispetto alla



commissione di nuovi illeciti penali. La misura della revoca della patente si può spiegare, allora, in una luce o sanzionatoria o preventiva, in ogni caso in una logica, in senso lato, penalistica.

Ma, indipendentemente dalla ragionevolezza di una simile determinazione legislativa, nessun principio o criterio direttivo, in tale logica, risulta dalla legge delega, né direttamente, né indirettamente per il tramite del riferimento agli impegni comunitari o internazionali assunti dallo Stato italiano. Cosicché deve concludersi che il legislatore delegato non era abilitato a modificare in senso innovativo e restrittivo la disciplina dettata in proposito dalla precedente legislazione, con la conseguenza che la norma denunciata d'illegittimità costituzionale viola la legge di delegazione e, per essa, l'art. 76 della Costituzione.

Affermazioni dello stesso tenore si riscontrano nelle sentenze **n. 239 del 2003** e **n. 170 del 2007**. Nella seconda, in particolare, si legge che “[n]essuno dei principi e criteri direttivi permette di ritenere che, sia pure implicitamente, il legislatore delegato sia stato autorizzato a stabilire la disciplina processuale delle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, mediante la previsione dell'applicabilità di un rito diverso da quello ordinario, caratterizzato da elementi peculiari rispetto a quest'ultimo, realizzando in tal modo una sostanziale innovazione del regime vigente. Peraltro, alla data di promulgazione della legge delega (12 dicembre 2002), la disciplina del processo societario non era stata ancora emanata (in quanto stabilita dal d. lgs. 17 gennaio 2003, n. 5), sicché, avendo riguardo alla data della delega, non erano enunciabili neppure principi e criteri direttivi stabiliti *per relationem*, mediante rinvio, sia pure implicito, ad una disciplina già presente nell'ordinamento. Il contesto normativo nel quale è inserita la delega in esame conforta questa interpretazione. Nella stessa legge n. 273 del 2002, subito dopo l'art. 15, e cioè nell'art. 16, è stata infatti prevista una distinta ed ulteriore delega, avente ad oggetto l'emanazione di decreti legislativi diretti proprio «ad assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti giudiziari», esercitata mediante l'emanazione del d. lgs. n. 168 del 2003, che ha istituito le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, intervenendo anche sulla disciplina del processo (sia pure limitatamente alla previsione della riserva di collegialità e delle attribuzioni del presidente della sezione: artt. 2, comma 1, e 5). La disciplina in una stessa legge di queste due distinte deleghe, una delle quali (quella dell'art. 16) concerneva dette sezioni specializzate, in relazione ai profili inerenti sia all'organizzazione che alla disciplina del processo, è univocamente espressiva dell'intento del legislatore delegante di escludere tali profili dalla delega oggetto dell'art. 15. Le ragioni di opportunità e la finalità di «maggiore efficienza», richiamate nella relazione ministeriale al d. lgs. n. 30 del 2005 a conforto dell'intervento sulla disciplina del processo, non giustificano, inoltre, una soluzione adottata in difetto di ogni previsione in tal senso nel citato art. 15 e che, conseguentemente, neppure rientra nella sfera di discrezionalità spettante al legislatore delegato.

Ancora in tema di leggi delega per il riordino ed il coordinamento, si ricordano le sentenze **nn. 308 del 2002** e **220 del 2003**. Nella prima, la Corte ha ribadito che “la determinazione dei principi e criteri direttivi, a mente dell'art. 76 della Costituzione, se vale a circoscrivere il campo della delega, si da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, non osta, invece, all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore (sentenze n. 198 del 1998 e n. 117 del 1997).

Va escluso, infatti, che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera “scansione linguistica” delle previsioni dettate dal delegante (sentenza n. 4 del 1992), essendo consentito al primo di valutare le situazioni giuridiche da regolamentare e di effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di “riempimento” che lega i due livelli normativi,

rispettivamente, della legge di delegazione e di quella delegata (sentenza n. 198 del 1998, già citata).

A questa logica appartiene anche la delegazione legislativa conferita al Governo per il coordinamento delle preesistenti disposizioni, quale potere normativo volto alla riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in precedenti disparati atti.

Alla luce di ciò, occorre considerare che il d.P.R. n. 917 del 1986 rinviene il suo originario fondamento nella delega conferita al Governo dall'art. 17, terzo comma, della legge n. 825 del 1971 per l'emanazione di testi unici in materia fiscale, con facoltà di apportare anche "le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni e per eliminare ogni eventuale contrasto con i principi e criteri direttivi" stabiliti dalla stessa legge n. 825 del 1971.

Tale delega è stata seguita, come è noto, da una serie di leggi che ne hanno comportato la proroga, il rinnovo e, talora, l'ampliamento, secondo indirizzi in cui si rinviene, come già rilevato da questa Corte (sentenza n. 38 del 1994), il persistente riferimento alle esigenze di coordinamento, di correzione ed integrazione delle disposizioni via via emanate.

Per quanto riguarda in particolare il denunciato art. 14, comma 4, il cui antecedente è rappresentato dall'art. 2 della legge n. 904 del 1977, va rammentato che la sua emanazione trova fondamento nell'art. 1 della legge 12 aprile 1984, n. 68, che, nel differire il termine per l'emanazione dei testi unici già previsti nel terzo comma dell'art. 17 della legge n. 825 del 1971, fissandolo al 31 dicembre 1985 (data, poi, ulteriormente spostata al 31 dicembre dell'anno successivo dall'articolo unico della legge 24 dicembre 1985, n. 777), ha ribadito la facoltà per il Governo di apportare, alle disposizioni che dovevano essere raccolte, non solo le "integrazioni e correzioni di cui al secondo comma dell'art. 17" della predetta legge n. 825 del 1971, ma pure "le modificazioni necessarie per attuarne il coordinamento sistematico secondo principi unitari e per prevenire l'evasione fiscale".

E ciò in vista di un obiettivo che, come si evince dagli stessi lavori preparatori, mirava anche "ad eliminare imperfezioni, imprecisioni o deroghe ai principi generali che rendono possibile o agevolano l'erosione, l'elusione o l'evasione delle imposte" (Atto Camera n. 823 della IX legislatura, relazione della IV Commissione permanente).

Il richiamo, da parte del legislatore delegante, alle accennate esigenze di coordinamento sistematico, da perseguire, se necessario, anche attraverso la modificazione della precedente normativa, induce a ritenere che il Governo non abbia esorbitato dai poteri ad esso spettanti nel riportare in un unico quadro normativo le preesistenti disposizioni.

Tra tali disposizioni rientrava, altresì, l'art. 2 della legge n. 904 del 1977, che si prestava, secondo la non implausibile ricostruzione della difesa erariale, anche ad essere intesa nel senso che il legislatore non avesse preso in considerazione il caso del sussistere di ancora utilizzabili perdite pregresse. Da ciò derivando un mancato raccordo tra la normativa del credito d'imposta e quella delle perdite pregresse, tale da comportare, quale conseguenza trascendente l'intento del legislatore, l'esclusione, in ipotesi come quella all'esame del giudice a quo, della tassazione dell'entrata corrispondente al credito d'imposta medesimo, con l'ulteriore effetto, in sede di liquidazione dell'imposta e nel relativo conteggio del dare e dell'avere, di una maggiore pretesa creditoria del percettore degli utili nei confronti del fisco.

Una conseguenza, dunque, che il legislatore delegato ha mirato ad escludere mercé la qualificazione del credito di imposta come elemento incrementativo del reddito complessivo netto. Con ciò evitandosi il risultato di produrre, attraverso la valorizzazione delle perdite pregresse, una dichiarazione a credito e quindi una pretesa di rimborso.

È dato, perciò, concludere che la disposizione dell'art. 14, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986, in quanto espressione di un potere di coordinamento non solo formale delle precedenti disposizioni, rimane pur sempre nei confini delle possibilità applicative desumibili dalla legge di delega.

Di notevole rilievo è anche la seconda pronuncia richiamata, vale a dire la **sentenza n. 220 del 2003**. La causa di incompatibilità prevista dall'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981 (incompatibilità con la carica di Sindaco per i dipendenti della unità sanitaria locale) venne stabilita nel contesto di un assetto normativo nel quale l'unità sanitaria locale era configurata, dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, come "struttura operativa", priva di personalità giuridica, del Comune o dei Comuni associati, il cui territorio coincideva con quello dell'unità sanitaria medesima (artt. 10, 14 e 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833). Pertanto i dipendenti delle USL, ancorché inquadrati in ruoli regionali, erano formalmente dipendenti di una struttura del Comune o dei Comuni associati, e i professionisti convenzionati con la USL avevano come soggetto giuridico di riferimento il Comune o i Comuni associati.

La configurazione giuridica delle unità sanitarie locali venne però profondamente mutata dal d.lgs. n. 502 del 1992, nell'ambito di un disegno poi ulteriormente sviluppato e modificato dal d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, e dal d.lgs. n. 229 del 1999. Reciso il "cordone ombelicale" fra Comuni e USL, non più "strutture operative" dei medesimi, la USL venne configurata come azienda dipendente dalla Regione, strumentale per l'erogazione dei servizi sanitari attribuiti alla competenza della Regione medesima, dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, rappresentata e gestita sotto ogni aspetto da un direttore generale nominato dalla Regione (art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992).

In questa situazione è intervenuta la delega per il nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali, conferita al Governo con l'art. 31 della legge n. 265 del 1999 perché venissero "riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e loro forme associative" (comma 1) in un testo che avrebbe dovuto contenere fra l'altro "le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità..." (comma 2); nella redazione del testo unico si sarebbe dovuto avere riguardo in particolare, oltre che alla stessa legge n. 265 del 1999, ad una serie di altre leggi fra le quali veniva esplicitamente menzionata la legge n. 154 del 1981 (comma 3, e specificamente lettera e).

Si è trattato dunque di una delega complessiva, ad ampio raggio, espressamente destinata a investire, per la prima volta, anche la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità, e mirata al "coordinamento", non solo formale, delle disposizioni vigenti, risalenti a leggi emanate in epoche molto diverse fra loro.

Per quanto riguarda il tema considerato, il Governo delegato si trovava di fronte ad una legislazione, quella del 1981, dettata in vista di un preciso assetto istituzionale delle unità sanitarie locali, rispetto al quale si era a suo tempo ritenuto opportuno dettare una specifica disciplina delle incompatibilità, evidentemente collegata a quell'assetto. Il profondo mutamento di quest'ultimo, intervenuto con il d.lgs. n. 502 del 1992 e con i successivi provvedimenti, non consentiva di ritenere immutata la *ratio* o il fondamento giustificativo della incompatibilità in parola, che riguardava *tutti* i dipendenti delle USL e i professionisti con esse convenzionati, visti come appartenenti ad una struttura facente capo ai Comuni, singoli o associati. Né vi erano disposizioni sopravvenute che si facessero carico di coordinare tale disciplina con la nuova configurazione delle strutture del servizio sanitario, eventualmente anche introducendo, come solo il legislatore avrebbe potuto fare, una

disciplina più articolata delle incompatibilità, fondata su eventuali diverse *rationes*, e riferita a specifiche figure di appartenenti a dette strutture.

Indubbiamente l'assenza di nuovi interventi legislativi concernenti tale incompatibilità rendeva difficile ragionare in termini di sopravvenuta abrogazione implicita della norma del 1981: tesi questa, infatti, come si è detto, non accolta nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa. Ma nella sede legislativa delegata ciò non solo non impediva, bensì anzi sollecitava, in vista della finalità di coordinamento anche sostanziale attribuita al testo unico, una riconsiderazione della disciplina, che tenesse conto dei mutati rapporti istituzionali fra USL e Comuni, e operasse dunque anche quel coordinamento fra i due sistemi normativi, relativi rispettivamente alla organizzazione delle USL e all'ordinamento dei Comuni, che prima di allora il legislatore non aveva avuto occasione di attuare.

In questo quadro la scelta del legislatore delegato, di abrogare l'art. 8 della legge n. 154 del 1981 senza riprodurre il contenuto nel testo unico, e quindi di far venir meno la causa di incompatibilità, limitandosi invece a riprodurre le cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 per le nuove cariche delle USL, non può ritenersi eccedere l'ambito del compito di coordinamento conferito con la legge di delega. Coordinare (non solo formalmente) vuol dire infatti anche adeguare la disciplina al nuovo quadro complessivo, derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore.

### **3.3. Segue. Definizione della portata e ruolo dei principi e criteri direttivi: in particolare, principi e criteri direttivi e *ratio* della delega**

Come risulta evidente dalle pronunce sin qui richiamate, la definizione della posizione della Corte in tema di principi e criteri direttivi è strettamente connessa alla verifica del rispetto di questi da parte del legislatore delegato. È, cioè, nell'ambito dell'esame del vizio di eccesso di delega che prendono forma le affermazioni fondamentali sulla portata e sul ruolo dei principi e criteri contenuti nell'atto di delegazione. Tra queste, particolare rilevanza assume il riferimento costantemente operato dalla Consulta alla necessità che l'interpretazione dei principi e criteri direttivi sia effettuata alla luce del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega, in una parola della *ratio* di questa. La giurisprudenza sul punto è vastissima.

Ad esempio, nella **sentenza n. 126 del 2000**, la Corte – premessa l'evidente considerazione che, 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 – sottolinea che costituisce costante orientamento quello secondo cui, 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 (cfr., tra le tante, sentenze nn. 355 e 237 del 1993, n. 4 del 1992, ordinanza n. 21 del 1988).

Per ricostruire detta *ratio*, la Corte non esita a richiamare i lavori parlamentari della legge delega: è dall'esame di essi, infatti, che “emerge con evidenza la sua *ratio* e cioè “l'intento di realizzare una parità di trattamento, a parità di funzioni, “... tra tutti gli appartenenti alle forze di polizia. Questo intendimento si è tradotto, nella specie, nell'art. 3, comma 1, della legge n. 216 del

1992 che delega il Governo ad emanare “decreti legislativi contenenti le necessarie modificazioni agli ordinamenti del personale indicato nell’art. 2, comma 1, per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici, allo scopo di conseguire una disciplina omogenea ...”. 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 con il decreto legislativo n. 198 del 1995”.

La **sentenza n. 163 del 2000**, ribadita la costante giurisprudenza secondo cui la delega legislativa non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato (i cui margini risultano più o meno ampi a seconda del grado di specificità dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore delegante), evidenzia altresì la affermazione, egualmente costante, secondo cui per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto tali - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia ad essa rispondente.

Ora, la legge n. 662 del 1996, in conformità a quanto risulta dal testo sub a) dell’art. 3, comma 138, persegue lo scopo della “razionalizzazione del sistema di riscossione delle imposte indirette e delle altre entrate”. E ciò del resto in perfetta rispondenza al titolo stesso della legge, espresso, appunto, nei termini di “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”.

Su tale base, occorre allora verificare se la norma impugnata (art. 7, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237), accordando ai concessionari del servizio di riscossione dei tributi anche la potestà esecutiva per la riscossione delle pene pecuniarie e delle spese di giustizia, risponda all’esigenza di razionalizzazione del sistema di riscossione delle entrate complessivamente considerato. E la risposta non può non essere affermativa, attesa l’evidente necessità di unificare in un solo soggetto, e precisamente nel concessionario, sia la funzione di “cassiere” che la potestà di riscossione coattiva delle sanzioni pecuniarie e delle spese di giustizia, con conseguente cessazione, per tale ultimo aspetto, delle funzioni del cancelliere quale “agente delle finanze” di cui all’art. 205 della tariffa penale (approvata con regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2701).

Può, quindi, dirsi che la scelta del legislatore delegato, essendo diretta ad attuare un espresso criterio direttivo contenuto nella legge di delega, non ha ecceduto i margini lasciati al legislatore delegato e non viola, dunque, l’art. 76 della Costituzione.

L’eccesso di delega non potrebbe, neppure, fondarsi sulla circostanza, evocata dal rimettente, che la potestà esecutiva dei concessionari del servizio di riscossione dei tributi richiederebbe modificazioni particolarmente rilevanti della normativa vigente e, dunque, tali da non poter essere ricomprese tra quelle, puramente marginali, che il Governo è autorizzato ad apportare in base al criterio direttivo enunciato al punto b) dell’art. 3, comma 138, della legge n. 662 del 1996.

La lettura immotivatamente restrittiva che in tal modo si propone del citato criterio direttivo non risulta, infatti, confortata né dalla lettera né dalla *ratio* dello stesso che fa espresso ed inequivoco riferimento a tutte quelle modifiche, marginali o meno, rese necessarie dalle nuove funzioni attribuite ai concessionari che comprendono anche la potestà esecutiva in materia di sanzioni pecuniarie e spese di giustizia.

Ancora, nell’**ordinanza n. 248 del 2004** si ricorda che, per costante giurisprudenza della Corte, ai fini della valutazione del vizio di eccesso di delega, le norme della legge di delegazione che determinano i principi e i criteri direttivi devono essere interpretate tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità ispiratrici della delega (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 96 del 2001 e n. 276, n. 292 e n. 415 del 2000; ordinanza n. 259 del 2001).

Nella specie, la direttiva di cui al n. 41, lettera *d*), dell’art. 2 della legge 16 febbraio 1987, n. 81, invocata dal rimettente come norma interposta, si pone, sul piano degli obiettivi, in

collegamento con le affermazioni contenute nella sentenza n. 34 del 1973 della Corte: affermazioni - rese avendo di mira un sistema processuale, quale quello del codice di procedura penale del 1930, che disciplinava unicamente le intercettazioni telefoniche - in forza delle quali fra le «garanzie» richieste dall'art. 15, secondo comma, Cost., ai fini della limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni, rientrano non solo quelle di ordine giuridico, ma anche quelle attinenti alla predisposizione dei servizi tecnici necessari affinché l'autorità giudiziaria possa controllare, anche di fatto, che si proceda «alle intercettazioni autorizzate, solo a queste e solo nei limiti dell'autorizzazione».

Sul piano letterale e sistematico, la medesima direttiva va inoltre letta in correlazione, per un verso, con l'alinea dello stesso n. 41, che prefigurava il possibile ampliamento della disciplina delle intercettazioni a «conversazioni e altre forme di comunicazione», non preventivamente tipizzate dal legislatore delegante; e, per un altro verso, con la direttiva di cui alla lettera *b*), che conferiva al legislatore delegato ampio e generico mandato a predeterminare «le modalità delle intercettazioni».

In tale prospettiva, non può sostenersi che il legislatore delegante - nel prevedere l'individuazione degli impianti presso cui possono essere effettuate le intercettazioni «telefoniche» - intendesse precludere, *a contrario*, al legislatore delegato di dettare regole in tema di localizzazione degli impianti utilizzabili anche in rapporto a forme di intercettazione, di nuova introduzione, diverse da quelle telefoniche, rispetto alle quali pure potessero ravvisarsi esigenze di controllo fattuale dell'autorità giudiziaria sullo svolgimento delle operazioni, omologhe a quelle che costituivano la *ratio* fondante della direttiva in questione: identità di esigenze che le sezioni unite della Corte di cassazione hanno ritenuto di poter ravvisare in riferimento alle c.d. intercettazioni ambientali, basando proprio su tale argomento teleologico - oltre che su quello letterale - l'interpretazione su cui si radica il quesito di costituzionalità. Pertanto, anche qualora la norma impugnata venga interpretata nel senso che il giudice *a quo* assume come «diritto vivente», essa non contrasterebbe con il parametro costituzionale evocato. Non spetta, d'altro canto, alla Corte valutare la congruità - in rapporto alle caratteristiche tecniche di esecuzione delle c.d. intercettazioni ambientali - della totale assimilazione di queste ultime alle intercettazioni telefoniche sotto il profilo considerato, postulata dalla soluzione interpretativa posta a base del quesito di costituzionalità. La questione viene dichiarata, pertanto, manifestamente infondata.

Nella **ordinanza n. 228 del 2005**, la Corte ribadisce che “i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge-delega (v., *ex plurimis*, ordinanza n. 248 del 2004, nonché sentenze n. 308 del 2002, n. 96 del 2001 e n. 230 del 1991). Nella specie, l'art. 17, comma 1, della legge n. 468 del 1999 si limita a raccomandare al legislatore delegato di «tenere conto», quale modello di riferimento, del procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, nonché a prevedere lo svolgimento del giudizio in forma semplificata (lettera *l*), la introduzione di forme di definizione del procedimento nei casi di particolare tenuità del fatto e di occasionalità della condotta e di ipotesi di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie o risarcitorie, nonché l'obbligo del giudice di procedere al tentativo di conciliazione (lettere *f*, *g* e *h*). In attuazione di tali principi il legislatore delegato ha delineato un procedimento già di per sé caratterizzato da una accentuata semplificazione rispetto al procedimento davanti al giudice monocratico. È proprio la struttura complessiva del procedimento davanti al giudice di pace, accompagnata da specifiche forme di definizione alternativa, che consente di escludere che la omessa previsione del patteggiamento integri una violazione della legge-delega”.

Per altro verso, con riferimento al ruolo svolto dai principi e criteri direttivi, parimenti costante è l'affermazione secondo cui i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento ed il limite delle norme delegate, ma anche un criterio interpretativo delle stesse, nel senso che esse vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con i principi della delega. Tra le numerose pronunce che contengono tale affermazione, si ricordano le sentenze **nn. 418 del 1996, 15 del 1999, 425 del 2000, 96 del 2001, 213 del 2005**. In quest'ultima, in particolare, la Corte richiama le coordinate fondamentali da essa stessa enunciate nella sua giurisprudenza con riferimento al rapporto tra legge delega e decreto delegato, ribadendo che «il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, tenendo conto delle finalità che, attraverso i principi ed i criteri enunciati, la legge delega si prefigge con il complessivo contesto delle norme da essa poste e tenendo altresì conto che le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri» (sentenze n. 425 del 2000, n. 15 del 1999), in quanto «la delega legislativa non fa venir meno ogni discrezionalità del legislatore delegato, che risulta più o meno ampia a seconda del grado di specificità dei principi e criteri direttivi fissati nella legge delega» (ordinanza n. 490 del 2000); sicché, «per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto tali - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia ad essa rispondente» (sentenze n. 163 del 2000, n. 199 del 2003). La disposizione di cui all'art. 76 Cost. «non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore», essendo escluso «che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera «scansione linguistica» delle previsioni dettate dal delegante», ed «essendo consentito al primo di valutare le situazioni giuridiche da regolamentare e di effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di «riempimento» che lega i due livelli normativi, rispettivamente della legge di delegazione e di quella delegata» (sentenze n. 199 del 2003 e n. 308 del 2002).

Alla luce di tali principi, si afferma che il legislatore delegato ha fatto corretto uso del potere conferitogli dal Parlamento (art.11, comma 4, lettera *g*), della legge delega n. 59 del 1997), allorché ha individuato nella decadenza dal diritto di azione una «misura processuale» idonea a conseguire l'obiettivo di evitare il «sovraccarico di lavoro» che, per i tribunali amministrativi regionali, si sarebbe determinato conservando temporaneamente la giurisdizione sul pubblico impiego ed acquisendo quella in materie correlate ai servizi pubblici ed al governo del territorio. La scelta della decadenza dal diritto di agire non solo è conforme al principio direttivo della delega, ma è anche la più rispettosa delle finalità indicate dal Parlamento, in quanto misura idonea a prevenire il temuto sovraccarico di entrambi i giudici investiti del contenzioso del pubblico impiego ed idonea, altresì, a realizzare tra di essi un ordinato riparto di tale contenzioso, con l'evitare che per la medesima concreta controversia fosse previsto il succedersi, nel tempo, della giurisdizione di un giudice a quella di un altro giudice.

## 4. Il «tempo limitato»

### 4.1. La determinazione del *dies a quo* per l'esercizio della delega

La **sentenza n. 32 del 1967** affronta il tema del *dies a quo* per l'esercizio della delega. Secondo il Tribunale rimettente, la regola generale *dies a quo non computatur in termino* non sarebbe applicabile al caso in questione, in quanto il primo giorno di entrata in vigore della legge non si presenterebbe come *dies a quo*, ma come primo giorno utile per avvalersi delle facoltà delegate. Per quanto quel Giudice non lo dica espressamente, il suo pensiero è chiaro nel senso che, dovendosi computare nel termine il giorno 12 novembre 1964, la scadenza dei tre mesi, assegnati dalla legge delega, si sarebbe verificata il giorno 11 febbraio 1965 e non il giorno 12 dello stesso mese, data in cui è stata emanata la legge delegata.

La Corte osserva che è esatto che fin dal primo giorno il Governo avrebbe potuto esercitare la delega; ma ciò non significa che nel computo dei termini si potesse decampare dalle regole generali valevoli per tale computo: regole che, non rientrando in questo caso nelle eccezioni previste dalle leggi, non possono essere disattese.

Tali regole, che trovano espressione precipua nell'art. 155 del Codice di procedura civile, sono nel senso che se il termine è a giorni o ad ore, nel computo si escludono il giorno e l'ora iniziali; se il termine è a mesi o ad anni si osserva il calendario comune. Il che significa, in base alla comune e tradizionale applicazione del principio, che il termine di tre mesi, avendo avuto inizio il giorno 12 novembre 1964, data di entrata in vigore della legge delega, ebbe compimento, secondo il calendario, nello stesso giorno 12 del mese in cui il termine di tre mesi venne a scadere, cioè il 12 febbraio dell'anno successivo.

### 4.2. La determinazione del *dies ad quem*

Con riguardo alla determinazione del *dies ad quem* per l'esercizio, da parte del Governo, delle deleghe legislative conferitegli dal Parlamento ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, la Corte, con la **sentenza n. 91 del 1962** (conformemente a quanto stabilito nelle **sentenze n. 39 del 1959** e **n. 34 del 1960**), lo indica nella data della "emanazione" del decreto presidenziale col quale la delega viene esercitata, e non in quella della pubblicazione del decreto stesso.

Secondo la Corte, non possono esservi perplessità in ordine all'esattezza di tale soluzione. Ai sensi dell'art. 76 può essere e viene delegato ("soltanto per tempo limitato") l'"esercizio della funzione legislativa", e cioè di quella stessa funzione che ai sensi dell'art. 70 viene esercitata, in via normale, "collettivamente dalle due Camere". Tale funzione, quando viene esercitata mediante decreti delegati, si esaurisce con l'"emanazione" del decreto presidenziale (art. 87, quinto comma), e cioè con la firma (o controfirma) di esso. La pubblicazione - pur essendo elemento indispensabile per l'operatività dell'atto legislativo - è, invece, un fatto successivo all'esercizio della funzione legislativa".

Sul tema, la **sentenza n. 83 del 1974** ricorda che, come già affermato con **sentenza n. 39 del 1959**, il ritardo nella pubblicazione di una legge delegata, quando questa sia stata emanata entro il termine fissato dalla legge di delegazione, non determina l'illegittimità costituzionale della legge medesima, essendo la pubblicazione semplice condizione d'efficacia e non anche requisito di validità. Ed in effetti da una corretta analisi delle finalità dell'art. 73 della Costituzione, si trae il convincimento che la inosservanza del termine non determina un vizio di legittimità costituzionale dell'atto legislativo delegato, pur se detta inosservanza può comportare una responsabilità del Governo sul piano politico ed eventualmente anche conseguenze giuridiche, allorquando la



violazione del predetto obbligo abbia causato la lesione di sfere di competenza costituzionalmente garantite.

Analogamente, nella **sentenza n. 184 del 1981**, si sottolinea che il “tempo limitato” di cui all’art. 76 Cost. non comprende gli adempimenti successivi all’esercizio della delega, che deve considerarsi “esaurito con la emanazione del provvedimento legislativo”: rispetto al quale la pubblicazione rappresenta “condizione di efficacia, non requisito di validità”. Nel medesimo senso si è espressa la **sentenza n. 425 del 2000**, in cui si afferma l’infondatezza della censura che concerne l’asserita inosservanza, da parte del legislatore delegato, del termine previsto nell’art. 1 della legge n. 128 del 1998 per l’esercizio della delega (un anno a decorrere dal 22 maggio 1998), a fronte dell’emanazione solo in data 4 agosto 1999 del decreto legislativo n. 342 del 1999, pubblicato il 4 ottobre 1999 ed entrato in vigore dal 19 ottobre 1999.

L’esercizio della delega è stato tempestivo, tenuto conto della proroga di novanta giorni contemplata nello stesso art. 1 per il caso in cui il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari (quaranta giorni dalla data di trasmissione) venisse a scadere nei trenta giorni precedenti il 22 maggio 1999 o successivamente. Il parere, infatti, richiesto il 20 maggio 1999 con relativa trasmissione dello schema di decreto, venne restituito il 23 giugno 1999 dalla Commissione della Camera dei deputati ed il 30 giugno 1999 dalla Commissione del Senato della Repubblica. Sicché il termine per l’esercizio della delega risulta prorogato *ex lege* al 20 agosto 1999, con conseguente tempestività dell’emanazione del decreto legislativo del 4 agosto 1999, n. 342, giusta quanto disposto dall’art. 14, comma 2, della legge n. 400 del 1988, a nulla rilevando la successiva data di pubblicazione.

Tale ultima pronuncia rappresenta anche uno di quei casi in cui la Corte, in presenza di una legge di delega che prevede condizioni il cui verificarsi determina una proroga automatica e temporalmente predefinita del termine originariamente indicato, deve controllare l’effettivo realizzarsi di dette condizioni.

Il principio secondo cui l’esercizio della funzione legislativa delegata si esaurisce con l’emanazione del decreto presidenziale entro il termine fissato dalla legge di delega – mentre la sua pubblicazione, pur indispensabile per l’entrata in vigore dell’atto legislativo, costituisce un fatto esterno e successivo all’esercizio della funzione stessa e pertanto non necessariamente deve avvenire nel termine suddetto – viene ulteriormente ribadito nelle **ordinanze n. 425 del 2002 e n. 355 del 2004**.

Da notare, infine, che affinché vi sia una valida prefissione del termine – affinché, cioè, l’esercizio della funzione legislativa sia delegato per un “tempo limitato” – non è indispensabile l’indicazione di una data fissa del calendario. Nella **sentenza n. 163 del 1963** si legge, infatti, che “la prescrizione costituzionale deve ritenersi pertanto validamente adempiuta quando la durata stessa venga prefissata in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l’indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine. E non può dubitarsi che valida prefissione vi sia quando, come nella specie, il *dies a quo* sia fatto coincidere con la data di entrata in vigore della legge di delegazione”. Il rischio che il governo, insieme organo destinatario della delega e deputato allo svolgimento degli adempimenti necessari per la pubblicazione della legge di delega, possa ritardare la pubblicazione di questa per usufruire di un termine di fatto più lungo dovrebbe essere scongiurato dal fatto che l’art. 73 Cost. impone al potere esecutivo “di procedere alle operazioni necessarie a rendere efficace la legge medesima subito dopo che sia intervenuta la promulgazione, senza altro indugio oltre quello richiesto dall’espletamento delle attività materiali necessarie per la pubblicazione”, per cui “l’arbitrario ritardo interposto per la pubblicazione della legge delegante, quando abbia per effetto

l’emanazione del decreto legislativo al di là dei limiti temporali stabiliti dalla legge delegante con riferimento alla data della propria entrata in vigore, non può non importare l’invalidità del decreto medesimo”

### 4.3. La perentorietà del termine

Decorso il termine assegnato, la legge di delega impugnata non può più esplicitare alcun effetto. Questo è il principio che la Corte evidenzia nella **sentenza n. 265 del 1996**. La regione Toscana, ricorrente, aveva impugnato, in riferimento agli artt. 3, 76, 115, 117, 118 e 128 della Costituzione, nonché agli artt. 1, 2, comma quinto, 3, commi primo e secondo, della legge 8 giugno 1990, n. 142, le disposizioni contenute nell’art. 2, comma quarantaseiesimo, lettere d), e), f) e comma quarantasettesimo, lettera b) della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che conferiscono al Governo il potere di emanare decreti legislativi per la delega di nuove funzioni amministrative alle regioni e per l’attribuzione e la delega di funzioni agli enti locali.

Il comma quarantaseiesimo dell’art. 2 della legge n. 549 del 1995 prevedeva, per l’emanazione dei decreti legislativi, il termine di cinque mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, le cui disposizioni si applicano, secondo il comma duecentoquarantaquattresimo dell’art. 3, con decorrenza dal 1 gennaio 1996.

Tale termine era scaduto, senza che il Governo avesse emanato i decreti legislativi e senza che fossero intervenute proroghe. Secondo la Corte, nessun rilievo poteva avere il fatto che il comma cinquantatreesimo del medesimo art. 2 contemplasse la possibilità di adottare disposizioni correttive entro il 31 dicembre 1997, essendo quest’ultimo il termine dato al Governo per correggere le disposizioni che fossero già state emanate nell’esercizio della delega stessa. Essendo perciò decorso il termine assegnato, la legge di delega impugnata non può più esplicitare alcun effetto, da cui la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

### 4.4. La prorogabilità del termine

Il *dies ad quem* per l’esercizio della delega può essere prorogato – come si ricava dall’**ordinanza n. 339 del 1987** – anche attraverso la legge di conversione di un decreto legge relativamente alla legge di conversione (la Corte nega che abbia 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). La conferma è rintracciabile nella **sentenza n. 63 del 1998**, in cui la Corte precisa che la legge n. 216 del 1992 ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l’uno (art. 1) 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 (artt. 2 e 3), di legge di delega ai sensi dell’art. 76 della Costituzione. Nè può ritenersi che il contenuto o le premesse del decreto-legge influiscano sull’ambito della legge di delega, essendovi solo una mera contestualità nelle disposizioni legislative, senza alcun collegamento e senza richiamo nell’oggetto o nei criteri direttivi della delega, come del resto si evince anche dal titolo della legge n. 216, che riproduce il titolo del decreto-legge, distinguendo nettamente l’altra parte del testo normativo relativa alla delega.

#### 4.5. La frazionabilità dell'esercizio della delega

La Corte, con la **sentenza n. 41 del 1975**, chiarisce che il Governo ben può dare attuazione alla delega conferitagli attraverso una pluralità di distinti decreti legislativi purché emanati, come nella specie è avvenuto, entro i limiti di tempo stabiliti. In questa pronuncia, infatti, la Corte ha ritenuto non fondate “le censure per l’attuazione soltanto parziale della delega, da tale circostanza potendo semmai derivare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, quando la delega abbia carattere imperativo, ma non anche la illegittimità costituzionale delle norme frattanto emanate, sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi ed i fini della legge di delegazione. Ma non è questo il caso di specie. Invero, quanto all’omessa attuazione, nel decreto n. 18 del 1971, dei punti 13 e 25 seconda parte (concernenti, rispettivamente, agevolazioni a favore dell’attività peschereccia nazionale e l’emissione di documenti doganali e relativi duplicati in caso di smarrimento e di distruzione), può osservarsi che trattasi di oggetti che riguardano la disciplina di settori specifici e secondari, non incidenti sulla organicità del sistema risultante dai principi e dai criteri direttivi della legge di delegazione. Pertanto la mancata attuazione della delega, in ordine ad essi, non potrebbe mai comportare l’invalidazione di tutta la legge delegata. E ciò a prescindere dal rilievo, non privo di valore, che le materie cui essi si riferiscono sono state oggetto recentemente di apposita disciplina, per quanto riguarda l’attività peschereccia, con il regolamento CEE n. 802 del 1968 e, per quanto attiene alla emissione di documenti doganali e dei relativi duplicati, con la legge 4 gennaio 1968, n. 15, il che ha indotto il legislatore delegato a non adottare altri provvedimenti in materia. Né a diversa conclusione può giungersi per ciò che concerne la mancata attuazione del punto 26 che prevede un organico riordinamento della materia relativa alle sanzioni doganali. Anche in tal caso la non attuazione della delega, pur avendo riferimento ad un settore certamente non secondario della legge di delegazione, non è tuttavia tale da compromettere la riforma dell’ordinamento doganale di cui la legge in parola ha inteso promuovere l’attuazione e da determinare, conseguentemente, l’invalidazione dell’intera legge delegata, salvo eventuali disarmonie tra le leggi stralcio e la superstita normativa sanzionatoria; disarmonie di carattere parziale e costituenti lacune al caso eliminabili nei modi previsti dall’ordinamento, senza sacrificio dell’intera normativa. Invero la materia doganale è assai vasta e complessa (come può desumersi anche dall’esame, sia pure sommario, dei ventotto punti in cui sono enunciati dall’art. 2 della legge in questione i principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi il legislatore delegato) ed abbraccia una serie di istituti, di prevalente carattere amministrativo, dei quali solo con evidente forzatura potrebbe sostenersi l’inscindibilità rispetto al settore concernente le violazioni doganali: basti pensare alle disposizioni sull’organizzazione dei servizi doganali, a quello sulla rappresentanza in dogana e, più in generale, sulla obbligazione tributaria doganale. Ed in effetti tale complessa materia è stata solo di recente riunita in un solo testo normativo (e precisamente nel d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, che ha approvato il testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, trasferendo, fra l’altro, nel suo titolo VII “Delle violazioni doganali”, il titolo IX “Dei reati doganali”, che faceva parte della legge doganale 24 settembre 1940, n. 1424, integralmente abrogata dall’art. 352 del t.u.) mentre per il passato numerosi settori, e non certo secondari, quale ad esempio, quello concernente le controversie doganali, trovavano la propria disciplina in appositi testi normativi (r.d. 9 aprile 1911, n. 330, e successive modificazioni). Del resto la stessa legge delega n. 29 del 1968 non esaurisce l’intera materia doganale, com’è fatto palese dal secondo comma dell’art. 1 (che esclude dalla delega alcune materie) e dal primo comma dell’art. 2 (che fa salve le disposizioni relative al regime daziario stabilito dalla tariffa dei dazi doganali di importazione) e com’è comprovato, altresì, dalla circostanza che la riforma abbia trovato svolgimento anche attraverso altri provvedimenti normativi,

quali ad es. il d.P.R. 27 dicembre 1969, n. 1130, ed il d.P.R. 30 dicembre 1969, n. 1133, emanati in attuazione della legge delega 13 ottobre 1969, n. 740, ed il cui contenuto è stato poi in un secondo momento sostanzialmente trasfuso nel già citato t.u. n. 43 del 1973. Resta così confermata, anche sotto tale ulteriore profilo, l'infondatezza dell'assunto dell'ordinanza di rimessione secondo cui la mancata attuazione del punto 26 avrebbe determinato lo sviamento della legge delegata dal suo fine istituzionale e ne avrebbe provocato, conseguentemente, la totale invalidazione. Non è inopportuno comunque osservare che l'omissione è stata determinata, fra l'altro, secondo quanto si legge nella relazione ufficiale illustrativa al d.P.R. n. 18 del 1971, dalla esigenza di coordinare la futura disciplina con i principi della riforma tributaria in itinere e di attendere l'esito degli studi e delle iniziative legislative in corso nel campo del diritto penale sostanziale e processuale. La questione è quindi infondata sotto ogni riflesso. E quanto già rilevato vale a negare ogni fondamento anche a quelle concernenti l'art. 123, formulate sotto il profilo che detta norma - abrogando solo in parte la legge doganale n. 1424 del 1940 - si sarebbe posta in contrasto con la finalità, cui si ispira la legge delega, di dare un'organica e completa ristrutturazione di tutta la disciplina della materia doganale, laddove tale finalità è limitata alla sola materia delle sanzioni per la quale il legislatore delegato non ha provveduto.

La frazionabilità dell'esercizio della delega è confermato nella **sentenza n. 156 del 1985**. La legge di delega n. 825 del 1971 aveva per oggetto l'attuazione di una riforma ampia e complessa che copriva l'intera materia del prelievo fiscale, per cui lo stesso legislatore delegante prevede la necessità di emanare, nei termini di tempo prefissati e in conformità di determinati principi direttivi indicati dal Parlamento, più provvedimenti normativi delegati.

E la delega originaria è stata più volte rinnovata per mezzo di successive leggi di proroga, in virtù di una delle quali (legge 24 aprile 1980, n. 146) è stata prodotta la norma impugnata. Ben poteva perciò il Governo legiferare in una materia così vasta e complessa con più testi normativi emanati anche a distanza di tempo, di tal ché viene a cadere il primo dubbio sollevato dal giudice a quo: che cioè l'impugnato art. 27 sia stato emanato senza il sostegno di una delega.

Né maggior fondamento ha l'altro profilo prospettato dal Consiglio di Stato: che cioè il Governo, pur essendo legittimato dalla legge di delega ad emanare più disposizioni nella stessa materia a distanza di tempo, abbia ecceduto con la norma impugnata i limiti di tale delega. Questa, infatti, disponeva all'art. 17, secondo comma, che il legislatore delegato aveva la facoltà di emanare ulteriori "disposizioni integrative e correttive" delle prime, "nel rispetto dei principi e criteri direttivi", anche con uno o più decreti successivi. Ora - secondo il giudice a quo - l'art. 27 non sarebbe una norma correttiva o integrativa, ma sostanzialmente modificativa, tale quindi da travalicare i limiti della delega fissati dal Parlamento.

Senonché tale valutazione sulla natura della norma delegata non può essere seguita.

Nel primo esercizio della delega, infatti, il Governo dispose all'art. 45, secondo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972 che "nella prima applicazione del decreto" il limite di età per i componenti delle commissioni tributarie, stabilito nel terzo comma dell'art. 10, veniva elevato di tre anni. Ed il terzo comma dell'articolo citato fissava tale limite a settantacinque anni.

La regola, quindi, per la cessazione dall'ufficio era - nella normativa delegata - il raggiungimento del settantacinquesimo anno di età. Solo in via transitoria ed eccezionale, cioè per la prima fase di applicazione della nuova normativa, tale limite veniva portato al settantottesimo anno di età, allo scopo evidente di assicurare una continuità di esperienza giurisprudenziale nella fase delicata di transizione dalla vecchia alla nuova disciplina fiscale.

La norma impugnata del d.P.R. n. 739 del 1981 non fece che ripristinare la regola generale di cui all'art. 10 del decreto del 1972.

Tale norma aveva quindi il carattere di norma integrativa, la cui emanazione era consentita al Governo dall'art. 17 della legge di delega.

Una volta, infatti, che lo stesso legislatore delegato, nel pieno esercizio della delega ricevuta, abbia esplicitamente prodotto una norma per disciplinare una certa materia soltanto nella fase iniziale di applicazione di una normativa riformatrice, rientra nei poteri dello stesso legislatore delegato, conferitigli nella stessa legge di delega, integrare - senza necessità di una delega ulteriore o di fissazione di ulteriori criteri o principi direttivi - la norma transitoria iniziale con norme di contenuto anche diverso, al fine di coprire il vuoto normativo che altrimenti si produrrebbe con la cessazione della prima fase di applicazione della riforma. Né può essere sottratta allo stesso legislatore delegato la valutazione discrezionale del momento in cui la fase iniziale di applicazione deve ritenersi esaurita, dato che il Parlamento stesso - come nel caso in esame - gli ha conferito tale discrezionalità.

Il fatto poi che le norme delegate, pur nel rispetto dei principi direttivi e criteri fondamentali, siano state emesse, sempre per lo stesso oggetto, a dieci anni di distanza (la legge di delegazione è del 1971 e la disposizione impugnata del 1981) non basta a far ritenere che nella specie si sia in presenza di un vero e proprio trasferimento delle funzioni legislative dal Parlamento al Governo e non soltanto di una normale delega, dal momento che il Parlamento, nel concedere in modo reiterato la proroga del termine per l'emanazione dei provvedimenti delegati (come poteva certamente fare giacché l'organo che ha l'autorità di fissare una scadenza può anche prorogarla) ha pur sempre effettuato le proprie valutazioni nel rispetto delle prescrizioni dettate dall'art. 76 della Costituzione.

Né tale facoltà di valutazione discrezionale del legislatore delegante viene meno nell'ipotesi di proroga di un termine quando questo sia già scaduto, non essendovi alcun ostacolo di natura costituzionale che impedisca al legislatore ordinario di far rivivere retroattivamente una delega ormai scaduta.

Con la terza questione si domanda alla Corte se il citato art. 17 della legge n. 825 del 1971 contrasti o meno con l'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui ammette interventi integrativi e correttivi ad opera del legislatore delegato senza specificare i principi e i criteri direttivi da osservare in detti interventi; per il dubbio che tale disposizione violi il principio della necessaria conformità delle leggi delegate alle finalità delle rispettive leggi di delegazione.

Anche detta questione non è fondata poiché lo stesso art. 17, nell'autorizzare il Governo ad emettere uno o più provvedimenti delegati, ha espressamente stabilito che tali provvedimenti dovevano attenersi ai principi e ai criteri direttivi determinati dalla stessa legge di delega n. 825 del 1971.

L'ultima questione sollevata è se lo stesso art. 27 del d.P.R. n. 739 del 1981 contrasti o meno con l'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui fissa il predetto termine d'età malgrado il parere contrario dell'apposita commissione parlamentare, violando così senza una adeguata motivazione i principi e i criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante con l'art. 17, primo comma, della legge n. 825 del 1971.

Anche tale questione non è fondata. Infatti il Governo, nell'adottare il decreto n. 739 del 1981, ha preventivamente richiesto il parere della commissione parlamentare, così come prescriveva la legge di delega. Poiché tale parere non era però vincolante, il solo fatto che il legislatore delegato non abbia dato motivazione della ragione per cui se ne è discostato, non può costituire motivo di incostituzionalità.

Ancora, nella **sentenza n. 422 del 1994**, si rileva che l'inserimento di una norma avente ad oggetto una determinata disciplina in un testo relativo ad una diversa materia, pur configurandosi

come esercizio non corretto di tecnica legislativa, non è tuttavia motivo di per sé sufficiente a determinare una illegittimità costituzionale (sentenza n. 108 del 1987), e che al legislatore delegato è consentito in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega (v. sentenza n. 156 del 1985), purché nel rispetto dell'art. 76 della Costituzione.

Più specificamente si sottolinea che la "delega" (enunciata al singolare nella rubrica della legge n. 421 del 1992) pur se distintamente articolata in quattro materie (sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale) in ragione dell'ampiezza e complessità della riforma, deve tuttavia considerarsi fondamentalmente unitaria, tanto più che alcuni aspetti delle anzidette materie risultano tra loro strettamente connessi. In particolare, la complementarità si rivela tra il pubblico impiego e la relativa disciplina previdenziale; e, nella misura in cui queste due ultime materie sono distinguibili, l'eccesso delle corrispondenti deleghe potrebbe porre problemi di costituzionalità, non per un erroneo richiamo a particolari disposizioni o per l'inesatta loro collocazione, ma solo nel caso in cui la discordanza incida sui limiti stabiliti (ai sensi dell'art. 76 della Costituzione) dalla legge di delegazione, con riguardo cioè ai principi e criteri direttivi ed all'ambito temporale in cui la delega deve esercitarsi.

Nella specie, non è ravvisabile la violazione di detti limiti costituzionali per essersi riferita la legge interpretativa alla norma delegante relativa al pubblico impiego anziché a quella della previdenza, ovvero in quanto essa è contenuta in un decreto "correttivo" riguardante il pubblico impiego.

Con specifico riguardo all'art. 2 della legge di delegazione n. 421 del 1992, tale norma, pur inserita a proposito della materia del pubblico impiego, si estende alla disciplina unitaria del sistema di controllo sugli atti amministrativi regionali nella loro globalità.

## 5. Gli «oggetti definiti»

Come affermato dalla Corte sin dalla sentenza **n. 3 del 1957**, “ai sensi dell’art. 76 Cost. può essere e viene delegato [...] l’esercizio della funzione legislativa, e cioè di quella stessa funzione che ai sensi dell’art. 70 viene esercitata, in via normale, «collettivamente dalle due camere»“. Ciò non significa, tuttavia, che non sussistano limiti di oggetto: nella sentenza **n. 60 del 1957** si legge, infatti, che i limiti alla potestà di delega “derivano da talune specifiche norme della Costituzione che riservano al Parlamento la deliberazione di leggi relative a determinate materie inerenti a rapporti tra organi costituzionali, per le quali non é concepibile se non l’attività diretta del Parlamento (leggi di approvazione del bilancio e di autorizzazione alla ratifica dei trattati nelle ipotesi previste dall’art. 80 della Costituzione). Per un’analogia esigenza l’art. 72, ultimo comma, della Costituzione prescrive che la procedura normale dell’esame e dell’approvazione diretta da parte di ciascuna Camera deve sempre seguirsi per le leggi indicate nella detta disposizione, restando esclusa la procedura di approvazione per mezzo delle Commissioni”.

D’altro canto, come dimostra già la giurisprudenza più risalente della Corte, l’esistenza di queste limitazioni non esclude, almeno in linea di principio, l’ammissibilità di deleghe in materia penale o di leggi-provvedimento. Copiosa, a quest’ultimo proposito, è la giurisprudenza relativa alle espropriazioni disposte mediante decreto legislativo (cfr., *ex plurimis*, **sentenze nn. 60, 62, 63 del 1957**), nel cui ambito si registrano comunque numerose dichiarazioni di incostituzionalità (cfr., *ex plurimis*, **sentenze nn. 10 del 1959 e 60 del 1960**).

Con riferimento all’oggetto della delega, è altresì da evidenziare, per le questioni che affronta e per le affermazioni che reca, la **sentenza n. 408 del 1998**. La ricorrente Regione Puglia denunciava una duplice violazione dell’art. 76 della Costituzione. In primo luogo, la delega per il conferimento di funzioni, come configurata nell’art. 1 della legge n. 59 del 1997, avrebbe avuto un oggetto non precisato, elencandosi nella legge di delega non già le materie da conferire, bensì quelle escluse dal conferimento, e che dunque non sono oggetto di delega. In secondo luogo, la delega al Governo per la disciplina in via sostitutiva del riparto delle funzioni fra Regione ed enti locali, per il caso in cui la Regione non vi provveda entro il termine stabilito (art. 4, comma 5), sarebbe stata incerta nell’*an*, in quanto ad oggetto eventuale e definibile solo *ex post* ed incerta nel *quomodo* mancando i principi sulla distribuzione delle competenze che verrebbe operata dal legislatore delegato.

La Consulta ha respinto entrambe le questioni. Quanto alla prima, “il criterio prescelto dal legislatore delegante per la individuazione delle funzioni da conferire è indubbiamente innovativo e tale da comportare l’espansione del decentramento al di là di quanto strettamente richiesto per l’attuazione delle norme costituzionali in tema di autonomie regionali e locali: anziché individuare *nominatim* gli ambiti materiali cui attengono le funzioni da conferire, si procede - in conformità al principio di sussidiarietà, non a caso indicato al primo posto tra i criteri direttivi della delega (art. 4, comma 2, lettera a) - alla elencazione delle materie e dei compiti esclusi dal decentramento (art. 1, comma 3 e comma 4, lettere a, b, d, e); e si demanda, in una serie di altre materie, ad un procedimento d’intesa nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni la individuazione dei “compiti di rilievo nazionale” da mantenere in capo alle amministrazioni statali (art. 1, comma 4, lettera c). Stabilita questa delimitazione “in negativo”, la delega per il conferimento concerne “tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità”, nonché “tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici” (art. 1, comma 2)”.

Secondo la Corte, l'oggetto della delega non risulta affatto indeterminato: esso, infatti, "è delimitato sia in negativo, attraverso la identificazione delle materie escluse e dei compiti da eccettuare dal decentramento, sia in positivo, attraverso i criteri del riferimento agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali, e della localizzabilità nel rispettivo territorio". Ciò significa, in altri termini, che sono proprio i principi e criteri direttivi a rendere validamente definito uno dei presupposti di legittimità costituzionale della delega medesima, precisando in positivo l'oggetto di questa.

Nella stessa sentenza la Corte ha, inoltre, osservato che la "delimitazione dell'area della delega è bensì, in parte, effettuata attraverso "clausole generali", come quelle da ultimo richiamate: ma non si può dire che ciò sia in ogni caso precluso dall'art. 76 della Costituzione, posto che la definizione, costituzionalmente necessaria, dell'oggetto della delega non può non tener conto della natura e dei caratteri dell'oggetto medesimo".

Si tratta di un'affermazione fondamentale, e sostanzialmente speculare rispetto a quella – sopra ricordata – effettuata dalla Consulta con riferimento al grado di specificazione dei principi e criteri direttivi, il quale può variare a seconda dell'oggetto della delega. Nel caso di specie, dunque, "[i]l ricorso a clausole generali, come quella ben nota della "organicità" nel conferimento di funzioni (cfr. art. 1 della legge n. 382 del 1975), o quelle impiegate dal legislatore delegante nella legge n. 59, accompagnate dall'indicazione di principi come quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione (art. 4, comma 3, lettere a, b, c, e, f, g, h), appare coerente con un disegno di decentramento che non mira a modificare questo o quel riparto specifico di funzioni e di compiti, ma a ridisegnare complessivamente ed in modo coerente l'allocazione dei compiti amministrativi fra i diversi livelli territoriali di governo".

Quanto, poi, al secondo profilo di denunciata violazione dell'art. 76 della Costituzione, attinente al particolare meccanismo di intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, delineato nell'art. 4, comma 5, della legge impugnata, la Corte ha, anzitutto, osservato "che il contenuto delle norme delegate ivi previste corrisponde a ciò che in astratto il legislatore statale sarebbe abilitato a compiere direttamente: vale a dire ripartire le funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali, attraverso lo strumento dell'attribuzione agli enti locali delle funzioni di interesse esclusivamente locale (art. 118, primo comma, Cost.). In tal modo peraltro si verrebbe, se non ad esaurire, a comprimere ampiamente lo spazio nel quale le Regioni sono chiamate, in forza dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione, a decentrare ulteriormente nel loro territorio le funzioni amministrative, nella forma della delega agli enti locali; e soprattutto si rischierebbe di irrigidire in modo uniforme la configurazione delle funzioni e del loro esercizio sul territorio, senza poter tenere conto della diversità dei contesti territoriali e anche delle legittime scelte che in questo campo possono essere compiute, sia pure nell'alveo del principio costituzionale che favorisce la devoluzione "in basso" delle funzioni ogni volta che sia possibile (come emerge dalla locuzione dell'art. 118, terzo comma, secondo cui "normalmente" le regioni esercitano le funzioni loro devolute mediante delega o utilizzazione degli uffici degli enti locali). Ben si comprende dunque come, già nel contesto dell'ordinamento delle autonomie locali, il legislatore statale abbia inteso, con l'art. 3 della legge n. 142 del 1990, attribuire alle Regioni un ruolo di identificazione degli interessi comunali e provinciali "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio", e di "organizzazione" dell'esercizio delle funzioni a livello locale, cioè di disciplina del modo in cui esse si collocano e si raccordano nel contesto regionale, sottolineando così un ruolo della Regione come "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali" (sentenza n. 343 del 1991). La legge n. 59 del 1997 va oltre, ma nella stessa direzione, chiamando le Regioni, nell'ambito delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, a definire il riparto delle funzioni al



proprio interno con criteri analoghi a quelli seguiti dallo stesso legislatore statale, e cioè identificando le funzioni che “richiedono l’unitario esercizio a livello regionale” e devolvendo tutte le altre ai comuni, alle Province e agli altri enti locali (art. 4, comma 1), in conformità al principio di sussidiarietà. Proprio per evitare che l’inerzia delle Regioni comprometta l’attuazione di questo disegno complessivo, si prevede un termine di sei mesi, decorrente dall’entrata in vigore di ciascun decreto legislativo di conferimento delle funzioni, entro il quale ogni Regione dovrà adottare una legge per la “puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stessa”. Scaduto invano tale termine, alle Regioni inadempienti si sostituisce il Governo con appositi decreti delegati “di ripartizione delle funzioni tra Regione ed enti locali”, destinati peraltro a valere solo in via suppletiva, fino a quando non intervenga la legge regionale (art. 4, comma 5). L’oggetto della delega è dunque definito; e altrettanto definito è il termine (novanta giorni dalla scadenza del predetto termine di sei mesi imposto alle Regioni) entro il quale è esercitata la potestà delegata al Governo. Eventuale è solo il verificarsi delle circostanze che rendono necessario l’esercizio della delega (l’inadempimento regionale): ma una delega in tal modo “condizionata” al verificarsi di eventi estranei alla volontà sia del Parlamento delegante, sia del Governo delegato, non è di per sé in contrasto con il modello di cui all’art. 76 della Costituzione. Né si può dire che manchi la determinazione dei principi e criteri direttivi della delega: essi infatti sono quegli stessi che l’art. 4 indica al comma 2 per i conferimenti di funzioni operati in via normale e definitiva dalla legge regionale, o, fuori delle materie dell’art. 117, dai decreti legislativi delegati (tra cui il principio di sussidiarietà, espressamente richiamato ancora nel comma 5), nonché quelli enunciati nell’art. 3 della legge n. 142 del 1990, alla cui applicazione deve essere intesa la legge regionale di individuazione delle funzioni devolute agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione: legge la cui mancata adozione entro il termine stabilito abilita il Governo ad adottare il decreto delegato che disciplina in via suppletiva la materia”.

La **sentenza n. 159 del 2001** conferma che non è preclusa dall’art. 76 Cost. la delimitazione dell’area della delega effettuata mediante il ricorso a clausole generali, accompagnate dall’indicazione di principi. La Corte esamina il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell’art. 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale disciplina l’installazione e l’esercizio degli impianti di distribuzione dei carburanti e la ripartizione delle competenze relative alla razionalizzazione della rete di distribuzione, regolando inoltre i contratti per l’affidamento della gestione dei distributori e l’utilizzazione dei serbatoi di GPL.

Il decreto viene censurato, innanzi tutto, nell’intero testo per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto la relativa delega sarebbe priva di oggetto definito e di principi e criteri direttivi specificamente riferibili alle funzioni inerenti alla distribuzione dei carburanti.

A questo proposito viene ricordato che, nel delegare alle regioni le funzioni amministrative sui distributori di carburante (art. 52, lettera a) e, nel contempo, nell’attribuire ai comuni il potere di rilasciare l’autorizzazione per l’installazione e l’esercizio dei distributori stessi (art. 54, lettera f), “il d.P.R. n. 616 del 1977 ha effettuato una ripartizione di competenze conforme al disegno costituzionale, affidando alle regioni la programmazione e l’indirizzo e ai comuni l’amministrazione attiva e la gestione concreta del settore” (sentenza n. 559 del 1988).

Questo riparto di competenze, ritenuto appunto non contrastante con la Costituzione, non ha subito modificazioni sostanziali per effetto del decreto legislativo impugnato, il quale, pur razionalizzando il settore, ha disciplinato la materia in modo essenzialmente ricognitivo del precedente assetto, confermando l’affidamento ai comuni delle funzioni di amministrazione attiva e gestione concreta del settore e riservando alle regioni l’attività di programmazione ed indirizzo.

Il decreto legislativo n. 32 del 1998 reca dunque una disciplina che, nel suo complesso, non appare viziata sotto il profilo del riparto di competenze e si conforma anche agli obiettivi di efficienza del sistema distributivo e di razionalizzazione del precedente assetto normativo indicati dalla delega conferita dall'art. 4, comma 4, lettera c) della legge n. 59 del 1997. Non si può ritenere quindi, come invece sostiene la ricorrente, che l'intero testo del decreto sia viziato per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione sotto il profilo della indeterminatezza della delega. Ed invero l'oggetto della delega previsto dalla citata legge n. 59 è delimitato, come questa Corte ha specificato nella sentenza n. 408 del 1998, "sia in negativo, attraverso la identificazione delle materie escluse e dei compiti da eccettuare dal decentramento, sia in positivo, attraverso i criteri del riferimento agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali". Così pure, secondo la stessa decisione, non è preclusa dall'art. 76 della Costituzione la delimitazione dell'area della delega effettuata mediante il ricorso a "clausole generali", quali appunto "ridefinizione", "riordino" e "razionalizzazione", accompagnate dall'indicazione di principi come quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, prescritti dall'art. 4, comma 3, della stessa legge n. 59.

Proprio rispettando i criteri della delega ed utilizzando in larga misura il principio di sussidiarietà, nell'ambito peraltro delle legittime scelte di politica istituzionale e in modo non contrastante con le regole costituzionali sull'autonomia regionale (cfr. sentenza n. 408 del 1998), vengono riservati, nel decreto in esame, agli enti più vicini alle comunità locali i compiti di gestione amministrativa, lasciando alle regioni funzioni di programmazione e di coordinamento.

Di notevole importanza, e non solo sotto il profilo della delimitazione oggettiva dell'ambito della delega, è anche la sentenza **n. 280 del 2004**, con cui è stata per la prima volta dichiarata (fatto salvo il caso della sentenza n. 47 del 1959, avente ad oggetto una legge di delega della regione Sicilia) l'illegittimità costituzionale di disposizioni contenute nell'atto di delegazione. Prima giungere all'accertamento dell'incostituzionalità dei commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge n. 131 del 2003, la Corte ha esaminato il comma 4 del medesimo articolo, il quale, da un lato, conferisce delega per l'adozione di decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali vigenti nelle materie dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e, dall'altro, contestualmente stabilisce che spetta comunque al Parlamento definire i «nuovi» principi. Secondo la Corte il comma 4 "è in ogni caso una norma dichiaratamente di «prima applicazione», finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di «orientare» l'iniziativa legislativa statale e regionale. Si tratta, perciò, di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè - come già detto - fino al momento della «entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali».

Dal citato art. 1, comma 4, così come interpretato alla stregua delle formule testuali adottate, del contesto normativo in cui si colloca e delle finalità della stessa legge n. 131, quali risultano dai relativi lavori preparatori, emerge dunque una prescrizione normativa, che giustifica una lettura «minimale» della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente [...], evitando così le prospettate censure di costituzionalità incentrate essenzialmente sulla contraddittorietà con la riconosciuta competenza parlamentare a definire i "nuovi" principi fondamentali".

Ciò premesso, la Corte osserva "che con la prospettata lettura «minimale» - l'unica conforme a Costituzione - dell'oggetto della delega, di cui al citato comma 4, in termini di «mera

ricognizione» e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti, appaiono in contrasto i commi 5 e 6 dello stesso articolo 1.

Ed infatti, il comma 5, disponendo che nei decreti legislativi di cui al comma 4 possano essere «individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato», estende l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno «natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti» (sentenza n. 536 del 2002). Il Governo delegato non può però in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione.

Si tratta quindi di un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti. È pertanto evidente che con la lettura «minimale» della delega, così come configurata dal comma 4, contrasta la disposizione del comma in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Il prospettato contrasto con la configurazione «minimale» della delega è riscontrabile anche riguardo al comma 6 dello stesso art. 1, che, nell'indicare i criteri direttivi della delega, fa espresso riferimento - mutuando le formule lessicali della legge 22 luglio 1975, n. 382 relative al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni - ai «settori organici della materia», nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle «affini, presupposte, strumentali e complementari», allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti. È evidente che in questo modo viene del tutto alterato il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata l'improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di «considerazioni prioritarie» nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi. Il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall'ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere «meramente ricognitivi», a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L'oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri.

In definitiva appaiono in contrasto con l'oggetto «minimale» della delega, così come configurato dal comma 4 in termini di «mera ricognizione» dei principi fondamentali vigenti, i citati commi 5 e 6 dello stesso art. 1, che viceversa indirizzano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi”.

Da notare, tuttavia, che la Corte ha ritenuto, in linea generale, ammissibile l'utilizzo della delega per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente. Nella sentenza **n. 50 del 2005**, infatti, la Consulta, ha affermato che "il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. E ciò è confermato da quanto può dedursi dalla sentenza n. 359 del 1993, con la quale questa Corte affermò che con legge delegata potevano essere stabiliti i principi fondamentali di una materia, «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». Tali affermazioni non sono state smentite dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 280 del 2004, quest'ultima riguardante una delega avente ad oggetto non la determinazione bensì la ricognizione di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento e quindi da esso enucleabili.

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".

## 6. I limiti ulteriori

Oltre ai vincoli espressamente previsti dall'art. 76 Cost., la legge delega può stabilire limiti ulteriori. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di vincoli di natura procedurale, di solito consistenti nella previsione dell'emissione di pareri da parte di Commissioni parlamentari, pareri che la legge n. 400 del 1988 ha addirittura definito come obbligatori per le deleghe eccedenti i due anni (art. 14, comma 4).

Nessun dubbio sussiste sulla legittimità della previsione, ad opera di una legge delega, di un parere parlamentare, o di un organo esterno al Parlamento, sullo schema di decreto legislativo. Quand'anche obbligatorio, tuttavia, tale parere non può considerarsi vincolante. Sin dalla sentenza **n. 78 del 1957**, la Corte ha riconosciuto che il parere "è sicuramente obbligatorio, perché il Governo è autorizzato ad esercitare il potere conferito ad esso dalle leggi di delegazione «sentito il parere» della Commissione stessa; ma non si ricava da alcuna norma che tale parere sia vincolante", il che non significa tuttavia che "a quel parere non si debba riconoscere un valore notevole, specialmente quando sia stato espresso alla unanimità, come nella specie, potendo anche esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione".

Tale posizione risulta confermata dalla sentenza **n. 173 del 1981**, in cui la Corte ha precisato che "il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante [...], ma non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega. Tantomeno la «lacuna» della legge di delegazione potrebbe essere colmata con l'approvazione di una mozione o di un ordine del giorno di una assemblea legislativa [...], perché non è per queste vie che si può estendere l'oggetto della delega" (analoghe affermazioni sono contenute nella sentenza **n. 531 del 1995**).

Con la sentenza **n. 355 del 1993**, la Consulta ha dichiarato non fondata la questione, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, "diretta a colpire l'intero decreto legislativo, sul presupposto che, per la sua approvazione, non sia stata seguita la procedura prevista dalla legge delega n. 421 del 1992 e, più precisamente, non sia stato sentito il parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di

Bolzano, come risulterebbe anche dalla mancata menzione dello stesso nel preambolo del decreto legislativo. La dedotta violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione non è avvenuta in fatto, come può agevolmente dedursi dall'estratto verbale della seduta della Conferenza Stato-regioni del 17 dicembre 1992, depositato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato e non contestato dalle ricorrenti. Infatti, durante quella seduta è stato illustrato un documento sulla proposta governativa di decreto legislativo, redatto dai presidenti delle regioni e delle province autonome riuniti in conferenza, del quale il Consiglio dei ministri ha tenuto conto in sede di approvazione del decreto legislativo, tanto che ha apportato modifiche suggerite dalle regioni alla proposta inviata a queste ultime per il parere”.

Parimenti infondata è stata dichiarata l'eccezione di incostituzionalità vertente sul mancato rispetto dei vincoli procedurali da parte dei decreti legislativi delegati nelle sentenze **nn. 367 del 2007 e 410 del 2007**. In quest'ultima pronuncia, in particolare, la Corte ha ritenuto non fondata “la censura di violazione dell'art. 76 Cost., prospettata dalla Regione Veneto, per asserita inosservanza dei cosiddetti limiti ulteriori della delega, in quanto non sarebbe stato rispettato il vincolo procedimentale previsto dall'art. 25, comma 2, della citata legge n. 62 del 2005, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata”. La ricorrente lamentava che tale parere sarebbe stato richiesto ed acquisito in relazione ad uno schema di decreto legislativo diverso da quello poi adottato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 marzo 2006.

“Sul punto – ha affermato la Corte –, è bene chiarire, in via generale, come - 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 (vedi sentenze numeri 423 e 6 del 2004) - 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 - disciplinato dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 - realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza numero 31 del 2006).

Chiarito ciò, deve, però, ritenersi, per quanto interessa in questa sede, che, in linea di massima, 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 (vedi la sentenza numero 179 del 2001). In tale 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.

In ogni caso, 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.

Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di affermare che «le procedure di cooperazione e di concertazione» in sede di Conferenza unificata possono «rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (sentenza numero 437 del 2001). Pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un *vulnus* al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in

rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale. Nel caso in esame, la ricorrente non ha neppure indicato quali siano le specifiche disposizioni, introdotte dal Governo *ex novo* nel comma in esame, idonee ad incidere su competenze regionali”.

Il mancato rispetto della procedura prevista dalla legge delega ha, al contrario, condotto la Corte a dichiarare l’illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell’art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Nella sentenza **n. 110 del 2001**, infatti, la Corte, dopo aver ricordato che “[l]a norma delegante stabilì[va] che l’esercizio del potere sostitutivo del Governo [dovesse] avvenire «sentite le regioni inadempienti»“, ha constatato che, “alla stregua del materiale probatorio prodotto dalle parti e di quello acquisito a seguito dell’ordinanza istruttoria di questa Corte (di cui si dà conto nella narrativa in fatto), [...] nessun contatto diretto tra il Governo e la Regione Veneto é stato dal primo promosso al fine di acquisire il parere della seconda circa l’attivazione del potere sostitutivo previsto dall’art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997. Nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 4 marzo 1999, il Ministro per gli affari regionali, dopo aver ricordato l’obbligo del Governo di far uso dei poteri sostitutivi conferitigli, nel caso di inerzia regionale, affermò ritenersi “opportuno continuare a lavorare in collaborazione con le Regioni” aventi “ancora le leggi di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 in discussione nei rispettivi Consigli, al fine di raggiungere l’obiettivo della loro approvazione entro il ... termine” previsto, aggiungendo un invito ai Presidenti delle Regioni a sollecitare i rispettivi Consigli regionali affinché le leggi in questione potessero essere approvate tempestivamente. Il Presidente della Regione Puglia, dal canto suo, dichiarò in quella occasione di ritenere che le Regioni potevano senz’altro “presentare” le leggi di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 nel termine prescritto, senza necessità di slittamenti, e tutto finì lì. Successivamente, in una missiva in data 24 marzo 1999, il Ministro per gli affari regionali, dopo avere rinnovato l’invito alle Regioni ad approvare le leggi di loro competenza, ricordava al Presidente della Regione Veneto il compito del Governo di intervenire in via sostitutiva, nel caso di mancata approvazione nei termini delle leggi regionali, concludendo che “l’intervento di carattere sostitutivo che sarà necessario nei confronti delle Regioni che non hanno ottemperato al compito di trasferire agli enti locali le funzioni non ‘unitarie’, risponde alla esigenza di garantire l’effettivo concorso di tutte le autonomie locali alla riorganizzazione della amministrazione centrale e periferica”.

Nessun altro contatto risultando, relativamente alla vicenda della “puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione” con riferimento alle funzioni conferite dal decreto legislativo n. 112 del 1998, il decreto legislativo impugnato deve ritenersi adottato dal Governo in assenza della necessaria procedura rivolta a consentire alla Regione Veneto di esprimere la propria posizione circa l’adottanda misura sostitutiva da parte del Governo nei suoi confronti.

Nell’accogliere per l’anzidetto motivo il ricorso della Regione Veneto, non é necessario prendere posizione circa gli aspetti formali e sostanziali dei contatti che dovevano essere intrattenuti dal Governo con le Regioni inadempienti, affinché possa dirsi che queste ultime siano state “sentite”, alla stregua dell’art. 4, comma 5, seconda proposizione, della legge n. 59 del 1997. Basta rilevare l’inesistenza, nella specie, di qualunque elemento dal quale si possa indurre l’esistenza di una previa qualsivoglia procedura, rivolta a sollecitare la Regione ricorrente a manifestare la propria posizione circa un prospettato, successivo intervento sostitutivo del Governo. La ricordata dichiarazione del Ministro per gli affari regionali alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano altro non é, infatti, che una informativa di carattere generico circa i poteri e gli obblighi reciproci dello Stato e delle Regioni,

mentre la missiva indirizzata al Presidente della Regione Veneto, a sua volta, non é altro che un unilaterale preannuncio, nei confronti in genere delle Regioni inadempienti, dell'imminente intervento sostitutivo del Governo e delle sue ragioni giustificative".





## *Sezione II*

### **7. Il controllo sulla decretazione delegata come controllo di costituzionalità di competenza della Corte e la distinzione tra “eccesso di delega” e “eccesso dalla delega”**

L'affermazione secondo cui la competenza a controllare il rispetto della legge di delega da parte del decreto legislativo delegato emanato dal Governo in attuazione della prima appartiene alla Corte costituzionale, e non – come pure ipotizzato – al giudice comune, risale, come noto e già ricordato, alla sentenza **n. 3 del 1957**. Per rispondere alla questione “se, ed entro quali limiti, sia consentito il sindacato di legittimità costituzionale sulla legge delegata”, la Consulta si chiede, in via preliminare, “se la legge delegata possa essere denunciata a questa Corte per vizio d'incostituzionalità”. La soluzione positiva del quesito passa attraverso una riflessione di carattere generale sull'articolazione costituzionale del potere normativo tra Parlamento e Governo e – sia pure nell'ambito di una ricostruzione del rapporto legge delega-decreto legislativo che verrà in parte, come visto, superata – la Corte giunge chiaramente ad affermare che “l'art. 76, fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa, e la legge delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell'art. 76 rimane violato. La incostituzionalità dell'eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio, che soltanto il Parlamento può fare le leggi”.

La Corte nega recisamente che manchi “il presupposto per la esistenza della controversia di legittimità costituzionale [...] cioè un contrasto diretto tra norma ordinaria e precetto costituzionale”, giacché “se di regola il rapporto di costituzionalità sorge tra un precetto costituzionale e una legge ordinaria, non è da escludere che, in piena aderenza al sistema, possa egualmente verificarsi una violazione di un precetto costituzionale, come per le leggi delegate, qualora nell'esercizio del potere normativo eccezionalmente attribuito al Governo non siano osservati i limiti prescritti. Anche in siffatta ipotesi si verifica un caso di mancanza di potere normativo delegato, che non può sfuggire al sindacato di questa Corte”. Più precisamente, la Consulta rifiuta l'idea per cui, “considerando la norma delegata come provvedimento di esecuzione della legge delegante, le eventuali esorbitanze debbano essere conosciute dal giudice ordinario, al pari degli eccessi dei regolamenti esecutivi”: infatti, “non trovandosi la legge delegata sullo stesso piano costituzionale del regolamento esecutivo, non si può relativamente ai vizi dell'atto avente forza di legge ordinaria negare la particolare più efficace tutela disposta dalla Costituzione”. Nessun dubbio deve sussistere sul fatto che “la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale”, in quanto contrasterebbe “col principio organizzativo posto a base della formazione delle leggi, negare per le leggi delegate, aventi anche esse carattere generale e che pur possono essere mancanti di elementi essenziali, sia la tutela costituzionale predisposta per le leggi del potere legislativo, sia la possibilità di una decisione con efficacia *erga omnes* (art. 136 Costituzione)”.

La competenza della Corte a sindacare la legittimità costituzionale dei decreti legislativi delegati si estende, peraltro, anche ai decreti delegati anteriori all'entrata in vigore della costituzione. Nelle sentenze **nn. 37 e 54 del 1957**, **n. 53 del 1961** e **n. 95 del 1968** la Consulta ha, infatti, riconosciuto di dover svolgere l'indagine sulla costituzionalità di tali decreti nei termini in cui ciò sia reso possibile dall'ordinamento costituzionale precedente, nel quale “due principi fondamentali, generalmente validi, condizionavano la legittimità dei decreti delegati: l'esistenza di

una delega del Parlamento, con oggetto chiaramente definito, e l'osservanza, da parte del legislatore delegato, dei limiti segnati con la delega”.

Una (apparente) eccezione alla competenza della Corte nel controllo di costituzionalità dei decreti delegati è costituita dalla sentenza **n. 106 del 1962**. La breccia che si apre nel monopolio del sindacato svolto dal giudice delle leggi a vantaggio di un controllo diffuso da parte dei giudici comuni è, però, circoscritta al caso dei decreti legislativi che recepiscono norme contenute nei contratti collettivi. In particolare, ad avviso della Corte, la disposizione della legge di delegazione secondo cui le norme delegate non avrebbero potuto essere in contrasto con norme imperative di legge agiva direttamente sui contratti ai quali il Governo doveva conformare le proprie norme e non aveva come destinatario il Governo medesimo. Quella disposizione, in altri termini, si poneva “fuori dei confini della delega, non ne rappresenta[va] un limite”, risultando pertanto, “in un certo senso [...] logicamente anteriore alla delega”. La conseguenza della ricostruzione operata dalla Consulta dei rapporti tra legge delega, legge delegata e contrattazione collettiva è che laddove clausole contrattuali contrarie a norme imperative di legge “siano comprese nei decreti delegati, la loro inserzione si deve ritenere inoperante e incapace perciò di conferire ad esse forza di legge”, non potendo dunque “essere configurata quale vizio della legge delegata, cioè quale eccesso di delega. Ne consegue che spetta al giudice ordinario di accertare volta per volta se sussista il contrasto di queste clausole contrattuali con le norme imperative di legge e, in caso affermativo, di disapplicarle”.

Alla logica dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario deve invece ricondursi l'altra apparente eccezione alla regola della sindacabilità in sede di giudizio costituzionale del decreto legislativo asseritamente contrastante con la legge di delega. Il rinvio da quest'ultima compiuto alla direttiva comunitaria finiva, infatti, per trasformare il conflitto tra norma delegante e delegata in un conflitto tra questa seconda e la norma comunitaria cui la prima rimandava, conflitto che, secondo quanto chiarito dalla sentenza n. 170 del 1984, avrebbe dovuto risolversi attraverso il meccanismo della non applicazione della norma interna incompatibile, risultando viceversa inammissibile per difetto di rilevanza la questione di costituzionalità per violazione dell'art. 76, Cost. per eccesso di delega (sentenza **n. 168 del 1991**).

Nella stessa pronuncia in cui veniva affermata, in via generale, la competenza della Corte nel controllo dei decreti legislativi delegati, si iniziavano timidamente a delineare i contorni di tale sindacato, ponendo quelle basi che la giurisprudenza successiva avrebbe poi consolidato, specificandone i limiti e le modalità di svolgimento. Nella sentenza **n. 3 del 1957** si legge, infatti, che la legittimità costituzionale della legge delegata deve essere “esaminata in relazione alla norma dell'art. 77, comma 1, della Costituzione, secondo la quale «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria»”.

Se la legittimità costituzionale della legge delegata è subordinata alla conformità di questa alla norma delegante, il giudizio sulla conformità o divergenza “porta a considerare l'eccesso di delega, come figura comprensiva della mancanza, anche parziale, di delegazione, nonché l'uso del potere normativo da parte del Governo oltre il termine fissato, ovvero in contrasto con i predeterminati criteri direttivi o per uno scopo estraneo a quello per cui la funzione legislativa fu delegata. Lo stesso giudizio ricorre anche quando, fuori dei casi su indicati, trattasi di coordinare la legge delegata a quella delegante, ricercandone i caratteri sistematici che le collegano e che valgano a ricondurre, nei giusti limiti della norma delegante, il contenuto della legge delegata”.

La figura dell'“eccesso di delega” appare, dunque, in questa pronuncia, come una categoria unitaria, in cui confluiscono tutte le ipotesi di violazione della delega, si concretizzano esse in un mancato rispetto del termine fissato, in un superamento dell'oggetto definito od in un uso del potere

legislativo delegato in modo non conforme ai principi e criteri direttivi stabiliti nella legge di delegazione. Successivamente la Corte, nella sentenza **n. 173 del 1981**, ha operato una distinzione terminologica tra i casi di eccesso di delega e quelli di eccesso dalla delega, affermando che “presentano carattere specifico, pur nell’ambito della più comprensiva figura dell’«eccesso di delega», quei vizi della legge delegata che riguardano i cosiddetti limiti strutturali imposti in via preliminare dall’art. 76 della Costituzione e dalla legge di delega: limiti attinenti appunto al tempo determinato per l’attuazione della delega stessa ed all’oggetto o agli oggetti definiti sui quali dovrà operare la nuova disciplina. In particolare, l’eccedere dai limiti della delegazione configura piuttosto un difetto, sia pur parziale, di delega o meglio un eccesso dalla delega, che si distingue dalle ipotesi di relativa difformità della normativa delegata dai principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione o deducibili *aliunde*. Pur non potendosi trascurare situazioni di interferenza tra «oggetto definito» e «principi e criteri direttivi», vi sono fattispecie nelle quali l’eccesso dalla delega assume, come nel caso esaminato in questa pronuncia, autonomo, preliminare e dirimente rilievo”.

Si tratta, ad ogni modo, di una distinzione puramente lessicale, priva, cioè, di conseguenze sul piano del regime del controllo del vizio, per il cui accertamento è in ogni caso richiesto l’intervento del giudice delle leggi. Tale intervento, tuttavia, non può essere privo di limiti, e la Corte medesima, pronuncia in cui ha stabilito la sussistenza della propria competenza (sentenza **n. 3 del 1957**), ha iniziato a delimitare il raggio e la profondità del suo sindacato, precisando che la valutazione circa l’evocata conformità o divergenza “deve necessariamente risultare da un processo di confronto tra le due norme; il quale peraltro va contenuto alla indagine sulla sussistenza dei requisiti, che condizionano la legittimità costituzionale della norma delegata; una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l’opportunità della norma, esorbiterebbe dalle finalità istituzionali di questa Corte”.

## **8. I rapporti tra legge delegante e legge delegata: il piano dell’interpretazione**

La premessa generale da cui muove la Corte nell’indagine dei rapporti tra legge delega e decreto legislativo delegato è la preminenza della prima sul secondo. Tale prevalenza è affermata chiaramente dalla Consulta in svariate occasioni (cfr., tra le più risalenti, la sentenza **n. 34 del 1960**) ed è da essa espressamente ricondotta agli artt. 76 e 77 della Costituzione, i quali, “prescrivendo che l’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo determinato e per oggetti definiti, e che il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”, non solo “fissano i presupposti, le condizioni ed i limiti dell’attività legislativa delegata”, ma riflettono anche “l’esigenza che la legge delegata sia nel suo contenuto sostanziale conforme a quella di delegazione”. Tale prevalenza si manifesta, in primo luogo, sul piano interpretativo.

La Corte muove dalla consapevolezza che l’attività interpretativa deve avere ad oggetto tanto la legge delega quanto la legge delegata. Costituisce, infatti, un’affermazione consolidata nella giurisprudenza costituzionale quella per cui il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa “si svolge attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli concernenti, rispettivamente, la norma delegante (al fine di individuarne l’esatto contenuto, nel quadro dei principi e criteri direttivi e del contesto in cui questi si collocano, nonché delle ragioni e finalità della medesima) e la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega” (cfr., da ultimo, le sentenze nn. **112 e 98 del 2008**, **341**, **340** e **170 del 2007**). Nello stesso senso la Corte si esprimeva già nella sentenza **n. 15 del 1999**, laddove,

richiamando la necessità di procedere ad una “duplice operazione ermeneutica”, affermava che devono essere interpretate non solo le norme “che determinano i principi e criteri direttivi, tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega [...]”, ma anche “le disposizioni che sono state emanate dal Governo in attuazione della delega, tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento ed il limite delle norme delegate, ma anche un criterio interpretativo delle stesse”. Ancor più chiaramente, nella sentenza **n. 276 del 2000**, si legge che “l’esame della legge di delega – al fine di valutare la conformità ad essa della normativa delegata – deve essere condotto procedendo anzitutto all’interpretazione delle norme della legge di delegazione che determinano i principi e i criteri direttivi, da ricostruire tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega. Successivamente si procede all’interpretazione delle disposizioni emanate in attuazione della delega, tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento ed il limite delle norme delegate, ma anche un criterio per la loro interpretazione, in quanto esse vanno lette, finché possibile, nel significato compatibile con i principi della legge di delega” (per analoghe affermazioni cfr., *ex plurimis*, sentenze **nn. 126, 163 e 503** dello stesso anno, nonché le più recenti sentenze **nn. 199 del 2003, 214 e 248 del 2004, 98 del 2008**, nella quale ultima si legge che i “principi posti dal legislatore delegante costituiscono [...] non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l’interpretazione della loro portata”).

L’esigenza di procedere, per quanto possibile, ad un’interpretazione conforme del decreto delegato rispetto alla legge delega era già stata espressa nella sentenza **n. 418 del 1996**, in cui l’esclusione del presunto contrasto tra norme delegate e norme di delegazione era passata attraverso l’affermazione secondo cui le prime “possono essere interpretate in senso conforme ai principi e ai criteri direttivi fissati nella legge delega, anche perché l’interprete è tenuto a scegliere, tra le varie interpretazioni in astratto possibili, quella che non si pone in contrasto con la Costituzione”. E pare appena il caso di sottolineare come tale pronuncia si iscriva perfettamente nel solco tracciato dalla di poco precedente sentenza n. 356 del 1996, in cui la Corte aveva affermato a chiare lettere che “in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”. A tale pronuncia, del resto, la Corte espressamente si è richiamata nella sentenza **n. 200 del 1999**, laddove ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell’art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale, disponendo che per gli immobili concessi in superficie soggetto passivo dell’imposta fosse il concedente (del diritto di superficie) e non il proprietario superficiale della costruzione, avrebbe (in ipotesi) violato il criterio direttivo fissato dalla legge delega, ai cui sensi il soggetto passivo dell’I.C.I. dovrebbe essere il proprietario in genere dei fabbricati e, quindi, anche il proprietario superficiale. Per giungere alla dichiarazione di infondatezza la Corte ha individuato un’interpretazione diversa da quella proposta dal rimettente, un’interpretazione secondo la quale la norma denunciata, colmando una lacuna della legge di delegazione, aveva comunque assoggettato all’I.C.I., e non già escluso da essa, il titolare del diritto di superficie, in analogia a quanto disposto dalla stessa norma per il titolare del diritto di usufrutto, uso e abitazione, in quanto, mancando nella legge delega un qualsiasi riferimento al superficiale quale soggetto passivo dell’I.C.I., il legislatore delegato ha ritenuto di individuare nel concedente il soggetto passivo dell’imposta, accordandogli al tempo stesso il diritto di rivalsa nei confronti del superficiale, che, in tal modo, risultava il soggetto effettivamente inciso dal tributo.

## 9. I rapporti tra legge delegante e legge delegata: conformità alla delega e discrezionalità del legislatore delegato

Oltre che sul piano dell'interpretazione, la prevalenza della legge delega sulla decretazione delegata si manifesta, ovviamente, nella possibilità di espungere dall'ordinamento le norme della seconda eventualmente contrastanti con la prima. Già nella più volte richiamata sentenza n. **3 del 1957** la Corte affermava a chiare lettere che la legge delegante è “sempre vincolante per l'organo delegato”, ponendosi “in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono, da un lato, a circoscrivere il campo della delegazione, sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono, dall'altro, consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione”. Se, dunque, è vero che appartiene alla “natura” stessa della delegazione legislativa l'assumere, “nei confronti delle disposizioni che dovranno essere emanate in attuazione di tale facoltà, una funzione [...] preminente, con la quale non si può conciliare un esercizio in senso contrario alle norme contenute nella legge che la delega dispone” (sentenza n. **34 del 1960**), ugualmente vero è che il legislatore delegato conserva un certo margine di manovra all'interno delle coordinate fissate dal legislatore delegante. Occorre, in altri termini, “anzitutto, respingere l'equivoco che la determinazione dei «principi e criteri direttivi», richiesta dall'art. 76 della Costituzione per una valida delegazione legislativa, elimini ogni discrezionalità nell'esercizio della delega, essendo vero, al contrario, che tale discrezionalità sussiste in quell'ambito che principi e criteri, proprio perché tali, circoscrivono ma non eliminano” (cfr. sentenza n. **56 del 1971**, nonché, *ex plurimis*, sentenza n. **156 del 1987**, laddove si legge che “l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare”. Analogamente, nella sentenza n. **15 del 1999**, la Corte ricorda che “[n]ell'ambito dei confini stabiliti dalla delega, è da riconoscere al legislatore delegato un potere di scelta fra le alternative ad esso offerte”).

D'altronde, come da ultimo affermato dalla Corte nella sentenza n. **98 del 2008**, è tale la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa da risultare impossibile l'enucleazione di una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di principi e criteri direttivi: il fatto che, quindi, “il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non sia certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose” (vedi *supra*, par. 3.2) non può che comportare un certo grado di variabilità della corrispondente discrezionalità del governo nell'elaborazione della normativa delegata. Ciò che è certo è che “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” (cfr., da ultimo, sentenza n. **340 del 2007**).

Ma è precisamente la definizione dei limiti entro cui si svolge la discrezionalità di cui gode il governo nell'elaborazione della normativa delegata a costituire, all'evidenza, uno dei punti più delicati della dinamica dei rapporti tra potere delegante e potere delegato, nonché uno dei luoghi in cui l'attività di sindacato della Corte si fa più ardua.

Le (poche) certezze si raccolgono intorno ad alcuni capisaldi, che la Corte continuamente riafferma. Il primo, identificato dalla Corte sin dalla sentenza n. **24 del 1959**, riposa sull'idea per cui “per quanto ampie siano le facoltà delegate al Governo nei singoli casi, con la legge delegata non possono essere dettate norme in contrasto con quelle contenute nella stessa legge di

delegazione; né si potrebbero mai qualificare norme di attuazione quelle che contrastassero con le norme della legge alla quale dovrebbe essere data attuazione”.

Il secondo postulato risponde all’idea secondo cui quanto più vaghi, elastici, indefiniti sono i principi e criteri direttivi fissati nella legge delega, tanto più accentuata sarà la discrezionalità del governo nell’elaborazione della legislazione delegata. Questo rapporto di proporzionalità diretta tra ampiezza della delega (e, in particolare, dei suoi principi e criteri direttivi) e libertà del legislatore delegato affiora spesso nella riflessione condotta dal Giudice delle leggi, il quale afferma, ad esempio, che “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” (cfr., *ex plurimis*, sentenze **nn. 250 e 259 del 1991**, **nn. 355 e 237 del 1993**, **nn. 126 e 163 del 2000**). Ciò che rileva è il fatto che il grado di specificità dei principi e criteri direttivi non vale soltanto a comprimere o estendere il margine di manovra del legislatore delegato, ma contribuisce anche, in qualche modo, a determinare la profondità del sindacato che la Corte stessa è chiamata a svolgere: quanto più definiti sono i principi e criteri contenuti nella delega, tanto più rigoroso potrà e dovrà essere il controllo sul rispetto di essi. Altrimenti detto, le stesse possibilità di intervento della Consulta finiscono per dipendere, caso per caso, almeno in parte, dalla previa attività del legislatore ordinario, il quale, nel porre le norme di delega, contribuisce di volta in volta alla formazione di quello che, nell’eventuale e successiva fase di controllo, fungerà da parametro di giudizio. La richiamata (v. *supra* par. 3.2) necessità che la legge di delega non contenga “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” (cfr. sentenza n. **158 del 1985**) è, cioè, una condizione che non solo salva la legge stessa dal rischio (peraltro, come visto, sin qui alquanto remoto) di una dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 76, Cost., ma che consente anche alla Corte di svolgere correttamente il proprio ruolo, evitando di addentrarsi nel merito delle scelte riservate al governo.

D’altra parte, ad avviso della Consulta tra norma delegata e norma delegante si instaura un “naturale rapporto di «riempimento»” (cfr. sentenze **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” (vedi già sentenza n. **141 del 1993**).

Questa estensione del margine di discrezionalità dell’esecutivo viene in qualche modo bilanciata dal richiamo alla necessità di agire sempre nel rispetto della *ratio* della delega. Come affermato nella sentenza da ultimo citata, costituisce “costante orientamento di questa Corte quello secondo cui, per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto tali - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, cioè le ragioni e le finalità che, tenendo anche conto del complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, e verificare se la norma delegata sia ad esse rispondente” (vedi, *ex plurimis*, sentenze. **nn. 158 del 1985**, **40 e 205 del 1989**, **435 e 496 del 1990**, **68 e 176 del 1991**, **4 e 261 del 1992**, **41 del 1993**).

Accanto a quello della *ratio* ispiratrice della legge delega, la discrezionalità del legislatore delegato conosce un ulteriore limite di carattere generale, la cui portata, tuttavia, non pare sempre di agevole definizione: si tratta del richiamo della legislazione precedente (cfr. sentenze **nn. 3 del 1957**, **31 del 1967**, **28 del 1970**), il cui mancato rispetto ha, in qualche caso, condotto la Corte a dichiarare l’illegittimità costituzionale del decreto delegato per eccesso di delega (cfr. sentenza n. **135 del 1967**, su cui vedi *infra*, par. 10.3). E pare opportuno sottolineare che tale limite opera anche

quando la delega sia conferita a fini di riordino, revisione o riforma di un determinato settore, a meno che il rispetto di un dato ordinamentale preesistente non sia espressamente escluso dal legislatore delegante (cfr. sentenza **n. 87 del 1989**), il che pone il legislatore delegato nella non sempre confortevole posizione di dover coniugare un'attività che sia, appunto, di riforma con la necessità di rispettare la normativa da riformare (sul punto vedi *infra*, sentenza **n. 427 del 2000**).

Un limite ulteriore alla discrezionalità del legislatore delegato sembra, in linea di principio, poi derivare da ciò che la legge di delega, al di là dei principi e criteri direttivi da essa stabiliti, prevede: nella già richiamata sentenza **n. 34 del 1960** la Corte affermava, infatti, che l'esecutivo fosse vincolato non soltanto ai principi e criteri direttivi contenuti nella formula di delega, ma anche alle disposizioni contenute nella legge delega, “la quale, se si accettasse un diverso concetto, finirebbe con l'assumere un contenuto contraddittorio, evidentemente inammissibile, ponendo delle norme e conferendo contemporaneamente al Governo il potere di modificarle”. Si è detto, tuttavia, in linea di principio, dal momento che già nella di poco successiva sentenza **n. 30 del 1961** la Consulta, nel respingere l'argomento della parte privata fondato, appunto, sull'idea per cui per quanto ampia possa essere la delegazione, essa non può intendersi data per innovare anche le norme contenute nella legge delegante, ha sostenuto che “quando [...] la norma delegante consente [...] una scelta di mezzi nella cornice di un rigore limitato da principi sostanziali [...] non si potrà aver dubbi sulla legittimità delle disposizioni della legge delegata che, rispettando questi principi, si adagia su meccanismi meglio rispondenti alle necessità pratiche cui la norma delegante impone di dare soddisfazione”.

Tale posizione sarà, di lì a poco, confermata con la sentenza **n. 32 del 1968**, in cui si afferma che la particolare cautela con cui il legislatore delegato deve procedere, qualora intenda sopprimere precetti della legge che contiene anche la norma delegante, nulla toglie alla legittimità di detta soppressione, poiché tanto le norme preesistenti quanto le disposizioni facenti parte della legge delega, “se non assurgono a principi o a limiti naturali della delega, si collocano su un unico piano ed hanno analogo vigore, divenendo perciò suscettibili, le une al pari delle altre, di correzioni o adattamenti”. Unica condizione di legittimità di una tale operazione è che ciò sia richiesto dagli “scopi da raggiungere con la legge delegata”, circostanza che pone di nuovo al centro dell'attenzione (tanto del legislatore delegato nella fase di attuazione quanto della stessa Corte nella successiva ed eventuale fase di controllo) la *ratio* e la finalità della delega, e con esse il momento dell'interpretazione.

Un limite ulteriore alla discrezionalità dell'esecutivo può, in certi casi derivare dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, cui la legge delega faccia (più o meno esplicito) riferimento. Tale limite è stato, da ultimo, richiamato con la sentenza **n. 219 del 2008**, laddove la Corte, pronunciandosi su una questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 314 cod. proc. pen., e pur escludendo che nel caso di specie sussistesse una violazione dell'art. 76, Cost., non solo ha ribadito la propria consolidata posizione secondo cui dai trattati internazionali (e specialmente da quelli relativi ai diritti dell'uomo) “ben possono essere tratti principi e criteri direttivi idonei ad indirizzare, di volta in volta, la pur presente, ma limitata discrezionalità [...] del legislatore delegato”, ma si è altresì impegnata (anche alla luce di quanto affermato nelle recenti sentenze n. 348 e 349 del 2007) in una attenta analisi della conferente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ad ogni modo, la preoccupazione di non “invadere” il campo della discrezionalità del legislatore delegato si manifesta sin dalla prima, e più volte richiamata, pronuncia della Corte. Nella sentenza n. 3 del 1957 si legge, infatti, che la valutazione circa la conformità o divergenza tra norma delegata e norma delegante “deve necessariamente risultare da un processo di confronto tra le due

norme” che, peraltro, “va contenuto alla indagine sulla sussistenza dei requisiti, che condizionano la legittimità costituzionale della norma delegata”, in quanto “una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l’opportunità della norma, esorbiterebbe dalle finalità istituzionali di questa Corte.” Tale affermazione di principio viene costantemente ribadita dalla Consulta: nella citata sentenza n. **158 del 1985**, ad esempio, si legge che il “controllo di costituzionalità riservato a questa Corte riguarda le difformità della norma delegata rispetto a quella delegante e non le scelte del legislatore che investono il merito della legge delegata”. Nel caso di specie la Consulta, da un lato, ha riconosciuto che la legge 21 febbraio 1980, n. 28, di delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria, ha soddisfatto il precetto costituzionale, indicando al legislatore delegato, “con sufficiente approssimazione e nei giusti limiti”, quelle situazioni determinatrici di incompatibilità per l’eventuale, contemporaneo svolgimento dell’ufficio pubblico e dell’attività di docenza universitaria ed in concreto, individuandole, tra le altre, nelle «elevate cariche politiche, amministrative e giornalistiche»; d’altro lato, ha ammesso che la legge delegata, ricomprendendo quella di Presidente del Consiglio regionale tra le cariche elevate, ha attuato le direttive ed i criteri della legge di delega, sulla base della considerazione per cui l’elevatezza della carica non deve essere valutata soltanto in relazione all’impegno di tempo che essa richiede per l’espletamento delle relative funzioni, ma anche in ragione della posizione che essa conferisce e per la situazione di prestigio, di imparzialità e di indipendenza che esige il corretto svolgimento dell’incarico.

Il problema del rispetto della discrezionalità del legislatore delegato nell’elaborazione della normativa di attuazione è stato, talvolta, risolto dalla Corte attraverso il riferimento alla necessità che il sindacato da essa svolto sia limitato ad un mero controllo di ragionevolezza. È ciò che è accaduto, ad esempio, nella sentenza n. **12 del 1981**, in cui la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla Sezione D del Quadro II della Tabella Unica degli stipendi, paghe e retribuzioni, allegata al d.P.R. 28 dicembre 1970 n. 1079, nella parte in cui determinava i parametri spettanti al personale dell’esercizio dell’Amministrazione PP.TT., è preceduta dall’affermazione secondo cui doveva essere “considerata l’area di discrezionalità in cui incide[va] la scelta, qui censurata, del legislatore delegato alla cui valutazione appunto è stato rimesso dal delegante l’eventuale superamento [...] dei parametri (minimi e) massimi, stabiliti in via generale per le varie carriere, in presenza di «particolari collocazioni funzionali», e [doveva essere] tenuto presente che il potere di intervento della Corte in relazione a scelte siffatte non può andare oltre il controllo di ragionevolezza”. Nel salvare la previsione normativa indubbiata la Corte ha sì riconosciuto che la soluzione individuata dal legislatore delegato potesse “anche essere discutibile sul piano del merito”, ma ha immediatamente aggiunto “che essa però non può dirsi intrinsecamente irragionevole; essendo coerente ed anzi, sia pure relativamente, migliorativa rispetto alla disciplina pregressa: che del resto, nell’arco di tempo che va dalla legge n. 119 del 1958 al 1970, il legislatore ha mantenuto ferma, nonostante i progetti ed i disegni di modifica ripetutamente portati alla sua attenzione”.

Nella sentenza n. **87 del 1989**, poi, la Corte ha ritenuto non censurabile di irragionevolezza, ma rientrante nella discrezionalità del Governo – così come diretta dal criterio, fornito dal legislatore delegante, della commisurazione del trattamento economico alle attribuzioni ed ai compiti delle due fasce di docenza – la differenziazione delle retribuzioni dei professori associati rispetto a quelle dei professori di prima fascia, le cui prestazioni sono qualitativamente non solo disomogenee *quoad personam* (i professori di prima fascia essendo selezionati per la piena maturità scientifica, quelli di seconda fascia per la idoneità scientifica e didattica), ma anche diverse *quoad rem* (essendo i professori di seconda fascia esclusi dalle funzioni riservate ai professori di prima fascia). Parimenti ragionevole, nonché in linea con quanto disposto dalla legge delega, doveva altresì considerarsi il ricorso del Governo, al fine della individuazione di una base di calcolo



su cui quantificare i trattamenti economici dei professori universitari, ad un dato non eludibile di riferimento quale è quello della retribuzione del dirigente generale dello Stato di livello A, stante la tendenza legislativa alla equiparazione del trattamento economico apicale dei professori universitari a quello dei dirigenti generali.

In altre occasioni la Corte ha, per così dire, dedotto il rispetto dei limiti di scelta discrezionale propri del legislatore delegato dal fatto che successivi interventi del legislatore parlamentare abbiano in sostanza confermato le opzioni normative dell'esecutivo, con un'argomentazione che finisce, in certo modo, per istituire (implicitamente) un parallelo con il decreto legge e la relativa legge di conversione, quasi che la successiva deliberazione parlamentare possa porre un definitivo marchio di legittimità sull'operato dell'esecutivo (cfr. sentenza n. **309 del 1989**, in cui la Corte afferma che il fatto che “la discrezionalità attuativa del potere delegato sia stata legittimamente esercitata è stato riconosciuto dalle leggi successive 11 luglio 1980, n. 312, e 22 dicembre 1980, n. 928, le quali, rispettivamente agli artt. 7 e 8 e all'art. 46, hanno confermato l'inquadramento degli ispettori tecnici centrali e periferici in due ruoli distinti”).

A rispettare la discrezionalità del legislatore delegato, del resto, non deve essere soltanto la Corte nella fase di successivo ed eventuale controllo, ma anche, ed *in primis*, lo stesso legislatore delegante nella fase preventiva della determinazione dei principi e criteri direttivi. Se, in altre parole, questi ultimi non devono peccare di eccessiva vaghezza, non devono nemmeno risultare tanto puntuali da annichilire i margini di scelta del governo. È ancora la sentenza n. **87 del 1989** ad esprimere chiaramente tale idea, quando la Corte afferma che il “«principio» della tipologia duplice dei professori universitari, il «criterio» dell'incentivazione della scelta del regime d'impegno a tempo pieno e quello della commisurazione dei trattamenti economici secondo le attribuzioni e i compiti, risultano essere sufficientemente indicati, o in via esplicita o *per relationem*, dal legislatore delegante in modo che la prima delle norme impugnate per preteso difetto di delega non appare censurabile di inottemperanza al precetto di cui all'art. 76 della Costituzione. Pretendere di più dal legislatore delegante significherebbe chiedergli il quantum del trattamento economico «base», cioè quello su cui operare l'aumento percentuale a favore del personale che optava per il regime «a tempo pieno», nonché il *quantum* «della differenziazione del trattamento economico degli appartenenti alle due fasce». Ma saremmo allora non nell'ambito di principi e criteri direttivi, bensì in quello della fissazione di basi di calcolo, che lascerebbe al Governo non la necessaria discrezionalità delle opportune determinazioni tecniche ma solo l'incarico di eseguire operazioni aritmetiche”.

Il richiamo alla necessità di evitare un'eccessiva specificità era già contenuto, tra le altre, nella sentenza n. **178 del 1984**, in cui la Corte, per escludere che l'inserzione nella norma delegata di un onere non previsto nella legge di delega costituisse una violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., affermava che “le leggi di delega [...] dettano principi e criteri direttivi che, come tali, non debbono necessariamente estendersi sino a coprire l'intera area della regolamentazione demandata al legislatore delegato, al quale compete pur sempre di stabilire le modalità della loro concreta applicazione”.

Un limite, per così dire, in negativo è costituito da quello che è stato definito come “eccesso di delega *in minus*”, dalla, cioè, parziale attuazione della delega da parte dell'esecutivo. A questo proposito giova ricordare che la recente sentenza n. **149 del 2005** ha ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui “l'esercizio incompleto della delega non comporta di per sé violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione [...], salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione”. Come affermato nella sentenza n. **41 del 1975**, infatti, infondate devono ritenersi “le censure per l'attuazione soltanto parziale della delega, da tale

circostanza potendo semmai derivare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, quando la delega abbia carattere imperativo, ma non anche la illegittimità costituzionale delle norme frattanto emanate, sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi ed i fini della legge di delegazione”. Ciò vale non solo quando la mancata attuazione riguarda “la disciplina di settori specifici e secondari, non incidenti sulla organicità del sistema risultante dai principi e dai criteri direttivi della legge di delegazione”, ma anche quando, pur riguardando un settore non secondario della legge di delegazione, non sia tuttavia tale da pregiudicare il complesso della nuova disciplina. In tema è opportuno ricordare la sentenza **n. 218 del 1987**, con la quale la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 d.P.R. 30 dicembre 1965, n. 1704, sollevata in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost. e in relazione all'art. 1, lett. c, della legge n. 871 del 1965, ritenendo che l'implicito mantenimento – nonostante le diverse indicazioni rinvenibili nella legge delega – del più grave trattamento penale per il trasporto di materiale radioattivo privo di autorizzazione, quale risulta dalla (anteriore) legge (n. 1862 del 1962), fosse del tutto giustificato e non rendesse viziato – per omissione o parziale inattuazione della delega legislativa – il decreto legislativo emanato in base ad essa. Ad avviso della Consulta, infatti, tale atto non contrastava con i principi ed i fini della legge di delega in materia di protezione contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti, dal momento che la protezione era, anzi, assistita da sanzioni adeguate, adeguatezza che la Corte ha ritenuto fosse assicurata dalle previsioni della previgente normativa, nonostante le sanzioni da quest'ultima fissate superassero i limiti stabiliti dalla legge delega. Ciò che importa rilevare è che tale pronuncia ha segnato un esplicito superamento dell'orientamento precedente (in particolare, sentenza n. **265 del 1974**, che aveva ritenuto fondato un analogo dubbio di costituzionalità), sulla base della considerazione per cui gli artt. 76 e 77 Cost. rappresentano parametri che “reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato [...] ed è pertanto fuor d'opera assumerli quale stregua del giudizio di costituzionalità qualora [...] sia questione di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti”.

Da segnalare, inoltre, il fatto che il problema della copertura finanziaria ex art. 81, Cost. sembra non riguardare il decreto delegato. Nella sentenza **n. 226 del 1976**, infatti, la Corte ha chiaramente affermato che l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte, grava, di regola, sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa: tale obbligo può sì gravare sul Governo, ma solo “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”. Quest'ultima ipotesi, tuttavia – ha precisato la Corte – “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”, per cui è compito del legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa. Ciò nondimeno, pare opportuno rilevare che nella medesima pronuncia la Consulta ha lasciato impregiudicata la questione – non rilevante nel caso di specie – se sia sufficiente, “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, [...] che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi”.

Infine, per quanto riguarda il problema relativo al rispetto del termine per l'esercizio della delega, da intendersi come riferito, alternativamente, all'adozione dell'atto, alla sua emanazione o, ancora, alla sua pubblicazione, dopo alcune oscillazioni (cfr. sentenze **nn. 74 del 1957**, **34 del 1960**, **13 del 1967**), sembra prevalsa la seconda impostazione. Nella sentenza **n. 83 del 1974**, infatti, la Corte ha affermato che il ritardo nella pubblicazione di una legge delegata, quando questa sia stata

emanata entro il termine fissato dalla legge di delegazione, non determina l'illegittimità costituzionale della legge medesima, essendo la pubblicazione semplice condizione d'efficacia e non anche requisito di validità. La Consulta ha, tuttavia, precisato che, se l'inosservanza del termine non determina un vizio di legittimità costituzionale dell'atto legislativo delegato, essa "può comportare una responsabilità del Governo sul piano politico ed eventualmente anche conseguenze giuridiche, allorquando la violazione del predetto obbligo abbia causato la lesione di sfere di competenza costituzionalmente garantite".

### **9.1. Recenti casi di insussistenza del presunto eccesso di delega**

Tra le più recenti dichiarazioni di infondatezza del presunto eccesso di delega si segnalano, *ex plurimis*, le sentenze **nn. 213 e 481 del 2005**, **nn. 285 e 426 del 2006**, **nn. 54 e 341 del 2007**, **n. 98 e 192 del 2008**.

Nella prima (sentenza **n. 213 del 2005**), è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui stabiliva un termine di decadenza per la proposizione, davanti al giudice amministrativo, delle controversie riguardanti rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (con esclusione dei rapporti non "privatizzati"), purché relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore alla data del 30 giugno 1998. Tra i vari parametri invocati figurava anche l'art. 76 Cost., che si assumeva violato per aver il decreto travalicato i limiti della delega, conferita con la legge 15 marzo 1997, n. 59, la quale non consentiva l'introduzione di un termine decadenziale. La Corte, al contrario, ha ritenuto che non sussistesse alcuna violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che l'art. 11, comma 4, lettera g), della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, conferiva al Governo il potere di «adottare misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso», in occasione del trasferimento della competenza giurisdizionale dai tribunali amministrativi regionali all'autorità giudiziaria ordinaria in materia di pubblico impiego e del contestuale trasferimento da quest'ultima ai primi della competenza giurisdizionale in materie attinenti ai servizi pubblici ed al governo del territorio. Secondo la Consulta, il legislatore delegato ha fatto corretto uso del potere conferitogli dal Parlamento, allorché ha individuato nella decadenza dal diritto di azione una "misura processuale" idonea a conseguire l'obiettivo di evitare il "sovraccarico di lavoro" che, per i tribunali amministrativi regionali, si sarebbe determinato conservando temporaneamente la giurisdizione sul pubblico impiego ed acquisendo quella in materie correlate ai servizi pubblici ed al governo del territorio.

Nella sentenza **n. 481 del 2005** la dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2409, 2476, comma terzo, e 2477, comma quarto, del codice civile, sospettati di violare, oltre all'art. 3, Cost., l'art. 76, per il fatto di escludere ovvero limitare l'ammissibilità del ricorso alla procedura del controllo giudiziario ex art. 2409 cod.civ. sulla gestione delle società a responsabilità limitata, ha trovato giustificazione nella duplice considerazione per cui, da un lato, «i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge-delega», e d'altro lato, era possibile dare della norme censurate un'interpretazione diversa da quella proposta dai rimettenti e compatibile con i principi e criteri direttivi stabiliti nella delega.

Nella sentenza **n. 426 del 2006**, a “salvare” il decreto delegato (d.lgs. n. 38 del 2000) dall’“accusa” di eccesso di delega è stata la constatazione che l’art. 55 della legge (delega) 17 maggio 1999, n. 144, attribuendo al governo il potere di emanare uno o più decreti legislativi al fine di ridefinire taluni aspetti dell’assetto normativo in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, aveva indicato, alla lettera *s*), tra i principi ed i criteri direttivi, la previsione, nell’ambito del sistema di indennizzo e di sostegno sociale, proprio del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), «di un’idonea copertura e valutazione indennitaria del danno biologico, con conseguente adeguamento della tariffa dei premi». Ad avviso della Corte, rilievo decisivo assume la circostanza che l’originario sistema di calcolo dell’indennizzo per inabilità permanente erogato dall’Istituto fosse modellato su parametri mutuati dal tradizionale meccanismo di calcolo del danno patrimoniale, per cui “l’attuazione della delega, con l’introduzione della categoria del danno biologico nell’ambito indennitario, non poteva non comportare una profonda revisione del sistema complessivo delle prestazioni economiche da inabilità permanente”. Poiché, come ripetutamente affermato dalla Corte, l’art. 76 Cost. “non impedisce l’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante”, il legislatore delegato, lungi dall’aver ecceduto dai limiti della delega, ha dato ad essa “coerente attuazione”, tenendo conto delle novità di una disciplina che – a differenza del precedente sistema, in cui l’INAIL erogava prestazioni economiche riferite all’attitudine al lavoro che di fatto già comprendevano, in parte o per intero, il danno biologico – oggi “copre esplicitamente tale danno all’art. 13, precisando che «le prestazioni per il ristoro del danno biologico sono determinate in misura indipendente dalla capacità di produzione del reddito del danneggiato» (art. 13, comma 1)”.

Infondate sono state altresì ritenute le questioni le di questioni di legittimità costituzionale dell’art. 26, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, censurato, in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed in relazione all’art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui, abrogando l’ultimo comma dell’art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ha reso appellabile la sentenza che decide l’opposizione avverso il provvedimento che irroga una sanzione amministrativa, prima ricorribile solo in cassazione (sentenza **n. 98 del 2008**). Per giungere all’accertamento dell’infondatezza, la Corte ha ricostruito, in via interpretativa, il significato della delega, attraverso il riferimento al contesto ed al clima politico in cui la delega era nata e alla stessa relazione di accompagnamento ad essa. La Consulta ha, in proposito, chiaramente affermato che non solo la “corretta interpretazione” delle norme di delega “deve tenere conto del complessivo contesto esistente alla data della loro emanazione, caratterizzato, tra l’altro, dalla presentazione, nella stessa legislatura, di un disegno di legge (n. 4578/C, presentato il 19 dicembre 2003), che aveva quale obiettivo espresso quello di «recuperare la dimensione nomofilattica» della Corte suprema di cassazione, «schiacciata da un carico di ricorsi eccessivo», la cui rivitalizzazione richiedeva appunto una riduzione del novero delle sentenze non appellabili, quindi immediatamente ricorribili per cassazione”, ma anche che la “configurazione dell’appello come «filtro» al ricorso per cassazione, l’esigenza e l’auspicio della sua introduzione, costituivano [...] alla data di approvazione della legge delega, un obiettivo largamente condiviso, al punto che, all’esito di un dibattito ultradecennale sulla Corte suprema di cassazione, l’espressione «disciplina del processo in funzione nomofilattica», nell’accezione comune ed in quella tecnico-giuridica, ha finito con l’assumere il significato anche di rafforzamento di detta funzione”. Di qui la Corte ha inferito che lo scopo di disciplinare il processo di legittimità in funzione nomofilattica di rafforzamento di detta funzione, costituisse “una direttiva ermeneutica che dove[va] presiedere all’interpretazione del contenuto della delega e che rendeva “chiara la facoltà del legislatore delegato di ridurre i casi di immediata

ricorribilità per cassazione delle sentenze, mediante l'introduzione dell'appello quale «filtro»“. La norma che ha attribuito al legislatore delegato il potere di «revisionare la formulazione letterale [...] delle altre norme processuali civili vigenti non direttamente investite dai principi di delega» (art. 1, comma 4, della legge n. 80 del 2005) non poteva, dunque, essere riferita “soltanto ad interventi di mero carattere lessicale e sintattico, risultando invece espressiva della facoltà di introdurre modifiche anche a norme non collocate nel codice di rito civile se, come è accaduto per la disposizione censurata, siano coerenti con la finalità della legge-delega”.

Parimenti infondate sono state ancor più recentemente dichiarate le questioni sollevate con riferimento agli artt. 152, comma 1, 2 e 3, 162, comma 2 e 3, e 165 comma 2 e 3, del d. lgs. 13 ottobre 2005, n. 217 in materia di ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (sentenza **n. 192 del 2008**). Ad avviso dei collegi rimettenti, le disposizioni impugnate sarebbero risultate in contrasto con i principi fissati nella legge delega, nella misura in cui, laddove quest'ultima richiedeva di disciplinare i criteri di avanzamento in carriera prevedendo modalità di sviluppo verticale e orizzontale che tenessero conto delle esperienze professionali, oltre che dei titoli di studio, gli articoli impugnati avrebbero attribuito rilievo al titolo di studio e non anche all'esperienza professionale. La Corte ha respinto tale ricostruzione, affermando che, a ben vedere, “dell'esperienza professionale del personale in servizio il legislatore delegato ha tenuto conto, in quanto ha proceduto ai nuovi inquadramenti muovendo dai profili professionali, nei quali i dipendenti interessati erano precedentemente inquadrati”, risultando “evidente che l'inquadramento in un profilo professionale implica la valutazione dell'esperienza già acquisita dal lavoratore”. Inoltre, il fatto che il legislatore delegato, nel definire il nuovo ordinamento, abbia riconosciuto un particolare rilievo al diploma di laurea, inquadrando i dipendenti in qualifiche diverse in base al suo possesso o alla sua mancanza, non pone problemi di costituzionalità per mancato rispetto dei principi e criteri direttivi, dal momento che “una simile scelta non era certo preclusa dalla legge delega, la quale non imponeva di attribuire lo stesso rilievo ai titoli di studio e agli altri titoli, ma solo di tener conto «principalmente» degli uni e degli altri”.

Nella sentenza **n. 54 del 2007** al rigetto del dubbio di costituzionalità avente ad oggetto le disposizioni delegate si è giunti negando la premessa interpretativa del giudice *a quo*, ad avviso del quale esse avrebbero introdotto nell'ordinamento un nuovo tipo di procedimento non previsto nelle disposizioni della legge di delega. Secondo la Corte, se non “v'è dubbio che la delega abbia la principale finalità di accelerare i tempi della giustizia civile mediante norme che «...siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti» in alcune materie, fra le quali il diritto societario”, si deve ritenere che il remittente, sostenendo che, per il perseguimento dello scopo indicato, la legge delega non prevedeva la configurazione di un nuovo tipo di procedimento, abbia dato “per accertato ciò che occorre[va] dimostrare, e cioè che le disposizioni censurate introducono un nuovo tipo di procedimento”. La Corte, dunque, richiamando il già ricordato principio secondo cui “anche in tema di questioni di legittimità costituzionale concernenti deleghe legislative, deve essere privilegiata, tra quelle ipotizzabili, una lettura delle norme conforme a Costituzione (sentenza n. 292 del 2000)”, ha ritenuto che le norme delegate non configurassero “un tipo autonomo di procedimento, quanto piuttosto una modalità di svolgimento del giudizio di merito, diretta alla realizzazione delle finalità della delega, senza trascurare gli scopi della cautela, in ottemperanza alla menzionata prescrizione del comma 1 dell'art. 12 della legge n. 366 del 2001, secondo cui le norme emesse dal Governo in esecuzione della delega avrebbero dovuto assicurare una più rapida ed efficace definizione «di procedimenti»“, risultando come tali conformi al criterio direttivo della concentrazione del procedimento. Da notare, peraltro, che questa conclusione non impedisce alla Corte di esprimere apertamente l'auspicio di una “maggiore specificazione nella

determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti”.

Si segnala, infine, che con le sentenze **nn. 53 e 174 del 2005** sono state congiuntamente respinte le eccezioni di costituzionalità riguardanti tanto la legge delega quanto il decreto legislativo delegato. In particolare, nella sentenza n. 174 (su cui v. anche *supra*, par. 3.2; e *infra* parte II, par. 4.4), la Corte ha affermato che, nonostante fosse stata posta in via subordinata, la questione della presunta violazione dell'art. 76, Cost. da parte di una legge di delega che (come quella di specie) si assumeva non dettare criteri e principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate, aveva “precedenza logica” rispetto alla questione riguardante il decreto delegato. Per quanto concerne il profilo dell'infondatezza del dubbio relativo al mancato rispetto della delega da parte del governo, si segnala che il giudice rimettente aveva sostenuto che la violazione dell'art. 76, Cost. sarebbe derivato dalla mancanza di una valida delega in tema di restituzione dei beni in sequestro, in quanto “la procedura di restituzione non sarebbe [stata] compresa nelle materie della delega alla luce del numero 9) dell'allegato 1 della legge n. 50 del 1999, non risultando dal titolo, dove letteralmente si individua il «procedimento di gestione e alienazione...» e non essendo indicato l'art. 264 del codice di procedura penale tra le norme tassativamente richiamate”. Per respingere tale censura – che sembrava porre un problema di sconfinamento dall'oggetto della delega, piuttosto che una questione di mancato rispetto dei principi e criteri direttivi da questa definiti – la Corte, facendo ricorso ad un “criterio di interpretazione logico-sistematico [...], che consente di leggere il richiamo dei provvedimenti normativi alla luce del titolo individuato dal legislatore delegato”, ha affermato che “nel contesto in esame la vendita presuppone in via normale la mancata restituzione” e che “basta considerare le norme menzionate nel numero 9) dell'allegato 1, per comprendere che il criterio della tassatività risulterebbe in contrasto con lo stesso titolo attribuito alla procedura suddetta. Infatti, sono richiamate tutte le norme di attuazione del codice di procedura penale, tutte le norme del regolamento di esecuzione dello stesso codice, nonché un regolamento del 1896 che, tra le tante materie, disciplina - in un modo superato anche prima del testo unico - altresì la restituzione”.

Specificamente al contrasto con i principi e i criteri direttivi posti dalla lettera *d*), comma 2, dell'art. 7 della legge di delegazione era diretta l'altra censura mossa dal giudice rimettente, secondo cui la delega avrebbe consentito “solo il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, con possibilità di modifiche limitate alla necessità di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa e di semplificarne il linguaggio mentre il legislatore delegato avrebbe introdotto un «meccanismo farraginoso» attraverso tre provvedimenti dell'ufficio”.

L'infondatezza della questione è derivata non tanto dal fatto che, come la Corte ha più volte sostenuto, “il coordinamento può essere non solo formale se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa riordinata (sentenze n. 52 e n. 53 del 2005)”, quanto piuttosto dalla non pertinenza del criterio direttivo invocato, poiché nel “riordinare la materia di interesse, il legislatore delegato si è mosso nell'ambito della semplificazione procedurale ed organizzativa di cui alla lettera *a*) comma 2, dell'art. 7, che rinvia ai criteri individuati nell'art. 20 della legge n. 59 del 1997, cadenzando temporalmente il procedimento e pervenendo ad una riduzione generale dei tempi, come emerge dalla comparazione tra la vecchia e la nuova disciplina esposta in premessa”.

Infine, quale argomento *ad adiuvandum* della dimostrata infondatezza delle questioni sollevate, la Corte ha richiamato il citato (e consolidato) principio secondo cui l'art. 76 della Costituzione non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere

che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera “scansione linguistica” delle previsioni dettate dal delegante, essendo consentito al primo di valutare le situazioni giuridiche da regolamentare e di effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di “riempimento” che lega i due livelli normativi, rispettivamente, della legge di delegazione e di quella delegata».

## **10. Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di decreti legislativi delegati per violazione delle leggi delega**

A differenza di quanto sin qui avvenuto con riferimento al controllo sulle leggi di delega, il sindacato svolto sul decreto legislativo delegato, al fine di verificarne la conformità all’atto di delegazione parlamentare, ha in più occasioni condotto la Corte a dichiarare l’illegittimità costituzionale delle disposizioni emanate dal governo. La declaratoria di incostituzionalità per mancato rispetto della delega ha assunto, a seconda dei casi, connotati diversi, essendo talvolta incentrata sull’estraneità all’oggetto di questa o sul contrasto con i principi e criteri direttivi da essa definiti. Non sempre, tuttavia, risulta agevole discernere i due profili, e tracciare una netta linea di distinzione tra le ipotesi di eccesso dall’oggetto della delega e quelle di non conformità rispetto ai principi e criteri di azione da questa impartiti all’Esecutivo.

Oltre a ciò si deve considerare che la compenetrazione che spesso si realizza tra oggetto e principi e lo stretto legame che la Corte istituisce tra l’uno e gli altri nello svolgimento del primo dei due processi ermeneutici paralleli – nella fase, cioè, di interpretazione della legge di delegazione – è, talvolta, ulteriormente complicata dall’interferenza con le questioni più strettamente inerenti al rispetto della legislazione vigente, delle norme comunitarie e internazionali cui la delega faccia (esplicito o implicito) riferimento, o di altre disposizioni costituzionali.

Il tentativo di classificazione che, dunque, di seguito si farà sconta un certo grado di approssimazione, dovuto alla talvolta inestricabile convergenza dei suddetti profili.

## 10.1 Estraneità della disciplina contenuta nel decreto delegato rispetto all'oggetto della delega

Con la richiamata cautela, è dunque possibile individuare alcune ipotesi in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale si fonda sull'accertamento dell'estraneità della disciplina contenuta nel decreto delegato rispetto all'oggetto della delega normativa. È il caso, ad esempio, della sentenza **n. 400 del 1993**, in cui la Corte ha riconosciuto un eccesso dalla delega nell'art. 104 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 – emanato in attuazione della delega legislativa conferita al Governo con la legge n. 835 del 1978 per l'emanazione di nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio di ferrovie ed altri servizi di trasporto pubblico –, che ha disposto l'abrogazione del r.d.l. n. 2328 del 1923 ed in particolare dell'art. 17, lett. a), disciplinante le modalità di conteggio ed i relativi parametri retributivi dei tempi di lavoro effettivo dei dipendenti delle aziende municipalizzate. Ad avviso della Consulta, infatti, anche a voler ammettere che la delega legislativa – limitata, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 835/1978, ai servizi di trasporto pubblico specificati nel punto c) del citato articolo 1 – investisse anche il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri, il potere dell'organo delegato avrebbe comunque dovuto intendersi come limitato alle norme interessanti la sicurezza e regolarità del servizio, restandone esclusa la materia del trattamento economico del personale, alla quale appartiene l'art. 17 del r.d.l. n. 2328 del 1923.

Il superamento dei limiti di oggetto definiti dalla legge di delega è stato altresì accertato dalle sentenze **nn. 503 del 2000 e 212 del 2003**.

Con la prima pronuncia la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, il decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, recante «Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate», in quanto tale decreto disciplinava un oggetto estraneo alla delega conferita dalla legge n. 59 del 1997. Più specificamente la Corte ha osservato «– per l'individuazione dell'oggetto della delega, che costituisce ai presenti fini il primo passaggio necessario – che il disegno di legge di delega di iniziativa governativa tradottosi poi nella legge 15 marzo 1997, n. 59 è stato presentato al Senato il 29 luglio 1996, ciò che attesta la sostanziale contemporaneità tra l'iniziativa legislativa del Governo e l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, oggetto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo impugnato, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997. Dai lavori parlamentari relativi a quest'ultima legge di delega che terminano al Senato, con l'approvazione definitiva in aula, l'11 marzo 1997 (atto n. 1124/B) non si desume alcun indizio di una *mens legis* modificativa della disciplina di riordino compiutasi, neanche un anno prima, con l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367”.

Alla luce di ciò, “appare difficile presupporre l'inclusione nell'oggetto della delega - sia da parte del Governo in sede di iniziativa legislativa, sia da parte del legislatore parlamentare delegante - dei medesimi enti lirici di cui il Governo stesso aveva da circa dieci mesi disciplinato il riordino, con il d.lgs. n. 367 del 1996, sulla base dell'art. 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che aveva delegato il Governo ad emanare entro il 30 giugno 1996 “uno o più decreti legislativi per disciplinare la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti di prioritario interesse nazionale che operino nel settore musicale”.

Il decreto legislativo n. 367 del 1996 ha compiutamente regolato la materia, del tutto peculiare, del riordino degli enti operanti nel settore musicale e ha consumato definitivamente la delega contenuta nella legge n. 549 del 1995, un giorno prima del termine (30 giugno 1996) fissato per il suo valido esercizio. Non si possono pertanto includere, nell'ampia formulazione utilizzata dall'art. 11, comma 1, lettera b) della legge n. 59 del 1997 per definire l'oggetto della delega (“enti



pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza”), anche gli enti lirici, contestualmente oggetto di una organica riforma, che ne aveva disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato.

E ciò non tanto in ossequio al canone interpretativo secondo cui *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* che, come la Corte ha in una occasione chiarito, non ha rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie (v. sentenza n. 29 del 1976); né tale canone può applicarsi al caso della successione nel tempo di leggi di delegazione, quando la delega antecedente abbia ormai avuto piena e definitiva attuazione. Piuttosto, dall'ampia formulazione del citato art. 11, comma 1, lettera b), non si può desumere un'abilitazione ad adottare, accanto a provvedimenti di riordino di enti nazionali soggetti a riforma, provvedimenti di modifica di una normativa specifica e organica, di recente approvazione.

Quanto all'interpretazione del decreto legislativo denunciato, viene escludere, in considerazione del suo tenore specificamente modificativo della precedente disciplina in materia di enti lirici, la possibilità di un'interpretazione adeguatrice dello stesso, in armonia con la legge di delegazione, idonea a sottrarre il medesimo alla declaratoria d'incostituzionalità.

Il significato delle disposizioni censurate, di modifica in senso restrittivo dell'originaria impostazione collaborativa della disciplina del riordino e della privatizzazione degli enti lirici nazionali, basata sullo strumento, eliminato dal provvedimento legislativo impugnato, dell'intesa con le regioni interessate, attesta che il decreto legislativo n. 134 del 1998 disciplina un oggetto estraneo alla delega di cui al più volte menzionato art. 11, comma 1, lettera b): anziché riordinare organicamente enti nazionali in attesa di riforma, ha modificato aspetti procedurali del riordino di enti nazionali già oggetto di un'organica e di poco anteriore revisione legislativa, presupposta, tra l'altro, dall'art. 156, comma 1, lettera r), dello stesso decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Nella seconda pronuncia (**sentenza n. 212 del 2003**), il decreto legislativo oggetto del controllo della Corte (D.P.R. n. 113 del 2002) si fondava sulla delega contenuta nell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998), come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340, e, come ricavabile dallo stesso preambolo del decreto, la delega era esercitata con riferimento alle materie indicate ai numeri 9, 10 e 11 dell'allegato numero 1 della predetta legge n. 50 del 1999, riguardanti rispettivamente il procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati, al procedimento relativo alle spese di giustizia ed ai procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni civili mobiliari e immobiliari. I tre procedimenti richiamati coprivano dunque l'intera materia delle spese di giustizia, che costituiva perciò – come osserva la Corte – “l'oggetto sostanziale della delega stessa”. Le norme denunciate – vale a dire gli artt. 237, 238 e 299 del decreto – riguardavano la disciplina del procedimento giurisdizionale di conversione delle pene pecuniarie, con particolare riguardo alla relativa competenza, che era sottratta al magistrato di sorveglianza e attribuita, in via generale, al giudice dell'esecuzione.

La Corte ha respinto la prospettazione del legislatore delegato, contenuta nella stessa relazione illustrativa del testo unico, secondo cui tale disciplina sarebbe rientrata nell'oggetto della delega sulla base di una valutazione di sostanziale «comunanza» della materia delle pene pecuniarie con quella delle spese di giustizia. Ad avviso della Consulta, infatti, l'esistenza della delega non può essere desunta dalla mera «connessione» con l'oggetto della delega stessa, e ciò soprattutto nelle

materie coperte da riserva assoluta di legge (quale è, *ex art. 25* della Costituzione, quella riguardante la competenza del giudice), per cui il “legislatore delegato – indipendentemente dall’ampiezza dei contorni che vogliano attribuirsi alla materia delle spese di giustizia – era, dunque, sicuramente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse [...] una radicale modifica delle regole di competenza”.

In molti casi l’accertamento della sussistenza del vizio di eccesso dalla delega – inteso come emanazione da parte del governo di una disciplina riguardante un oggetto diverso da quello definito dal Parlamento in sede di delegazione – passa attraverso una ricognizione, compiuta in via interpretativa dalla Corte, della finalità della delega medesima. È quanto accaduto, ad esempio, in una serie di pronunce rese dalla Corte a partire dalla prima metà degli anni sessanta a proposito della legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 741 in materia di contrattazione collettiva (sentenze **nn. 129 del 1963, 56 del 1965, 8 e 50 del 1966, 12 e 161 del 1969 127 del 1970, 258 del 1974**), nelle quali, per verificare l’effettiva riconducibilità del contenuto precettivo dell’atto governativo entro i confini oggettivi fissati dalla legge delega, è risultato utile individuare preliminarmente il fine perseguito dal legislatore delegante. Nella sentenza **n. 56 del 1965**, ad esempio, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte in cui rendeva obbligatorio *erga omnes* l’art. 55 del contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai addetti all’industria edilizia ed affini, che disponeva l’esperienza obbligatoria di conciliazione, la Corte ha affermato trattarsi di clausola che “mentre non si palesa strettamente necessari[a] a garantire il trattamento minimo voluto assicurare ai lavoratori (che costituisce il fine voluto conseguire dalla legge n. 741 del 1959 nel disporre l’estensione *erga omnes* dei contratti collettivi post-corporativi, ed insieme il limite del potere dell’organo delegato), non ha[nno] poi ad oggetto la disciplina dei rapporti intercorrenti fra le parti dei contratti individuali di lavoro, ma si riferisc[e] invece a diritti e doveri esercitabili attraverso l’interposizione delle associazioni sindacali di diritto privato”.

Analoghe affermazioni stanno a fondamento delle altre richiamate decisioni. Ancora a titolo meramente esemplificativo, si ricorda che nella sentenza **n. 127 del 1970** la Corte ha ribadito che, “in relazione a contratti collettivi riguardanti altre categorie di lavoratori [...], la delega conferita al Governo dalla legge n. 741 del 1959 per la emanazione di norme che attribuiscono forza di legge alle clausole dei contratti collettivi, stipulati anteriormente al conferimento di detta delega, trova un preciso limite nel fine di assicurare minimi di trattamento economico e normativo per tutti gli appartenenti ad una determinata categoria, indipendentemente dalla loro iscrizione alle relative associazioni sindacali”, e che da “tale fine esorbita, con il conseguente eccesso di delega, ogni estensione a clausole che abbiano per oggetto la predisposizione di procedimenti e modalità, che rivestano carattere meramente strumentale rispetto alla disciplina predetta”.

Più recentemente, con la sentenza **n. 71 del 2008**, la Corte è pervenuta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 76 della Costituzione, dell’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2003, il quale, nel definire le controversie cui si applica il decreto, vi include quelle connesse a norma degli articoli 31, 32, 33, 34, 35 e 36 del codice di procedura civile. Tale disposizione – che avrebbe dovuto fondarsi sull’art. 12 della legge n. 366 del 2001 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario) – dettava, in riferimento a procedimenti connessi a controversie in materia societaria ma aventi ad oggetto materie diverse, una disciplina degli effetti della connessione, riguardo al rito da seguire, derogatoria rispetto a quella generale contenuta nel codice, deroga che riguarda la prevalenza, rispetto a tutti gli altri, del rito societario e la inclusione tra le ipotesi di connessione di quella di cui all’art. 33 del codice di procedura civile, che il successivo art. 40 non contempla.

Una tale disciplina non trova, però, il proprio legittimo fondamento nella legge delega, in quanto dal tenore delle disposizioni in quest'ultima contenute si evince che “il legislatore delegante ha limitato l'oggetto della delega alle materie indicate e cioè al diritto societario, alle materie disciplinate dal testo unico n. 58 del 1998 in tema di intermediazione finanziaria, nonché a quelle previste dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia n. 385 del 1993. L'indicazione della finalità di «assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti» non attiene alla definizione dell'oggetto della delega e l'uso del plurale “procedimenti” si riferisce ai diversi tipi da disciplinare (di merito, cautelare, cosiddetto abbreviato, etc.) nell'ambito delle materie indicate”.

Ancora una volta, quindi, il riferimento alla finalità della delega assume una funzione limitativa dell'oggetto della stessa, ed ha l'effetto di circoscrivere le potenzialità normative dell'esecutivo. Di più, nel caso di specie, l'accertamento compiuto dalla Corte secondo cui la legge di delega non autorizzava il Governo ad intervenire in tema di connessione tra procedimenti aventi oggetti diversi, ha condotto ad un ampliamento del *thema decidendum* proposto dal giudice *a quo*: “[i]l remittente, avendo riguardo alla specificità delle domande a lui proposte e, quindi, con stretto riferimento alla rilevanza nel giudizio *a quo*, censura la disposizione delegata soltanto nella parte in cui stabilisce l'applicabilità del rito societario anche in caso di connessione fra una controversia a questo soggetta ed altra rientrante nelle previsioni dell'art. 409 cod. proc. civ. Tuttavia, una volta accertato che la legge di delega non autorizzava il Governo ad intervenire in tema di connessione tra procedimenti aventi oggetti diversi, la limitazione non ha ragion d'essere e il *thema decidendum* non può che avere ad oggetto l'intera disposizione concernente il rito applicabile alle controversie connesse, sicché la dichiarazione di illegittimità costituzionale va pronunciata per quella parte che inizia con la parola «incluse» e termina con la parola «civile». Nei vari molteplici casi di connessione, oltre a quello di cui al giudizio *a quo*, il rito andrà individuato secondo il regime generale sopra descritto”.

## **10.2. Oggetto estraneo al contenuto della delega: interferenza con la mancanza di principi e criteri direttivi e con il rispetto della legislazione vigente**

A lambire il crinale che (teoricamente) separa l'oggetto della delega dal rispetto dei principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato deve attenersi (nonché – nel senso che subito vedremo – il rispetto della legislazione vigente) sembrano situarsi alcune recenti dichiarazioni di incostituzionalità che hanno colpito la decretazione delegata in materia di circolazione stradale ed in materia di proprietà industriale.

Per quanto concerne la prima, rilievo particolare riveste la sentenza **n. 354 del 1998** (cui hanno fatto seguito le sentenze **nn. 427 del 2000** e **251 del 2001**), con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost. in relazione all'art. 2, lett. t), l. 13 giugno 1991, n. 190 (Delega al Governo per la revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale), del combinato disposto degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lett. b), d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) – nella versione anteriore al d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida dei veicoli) – nella parte in cui prevedeva la revoca della patente nei confronti di coloro che “sono stati” sottoposti a misure di sicurezza personali.

Superati, nel modo visto *supra* (par. 3.2.), i dubbi di legittimità costituzionale relativi alla norma delegante – la cui indeterminatezza in punto di definizione dei principi e criteri direttivi aveva sollevato nel giudice *a quo* il sospetto di violazione dell'art. 76 da parte dello stesso legislatore delegante – la Corte ha affrontato la questione, introdotta in via gradata dall'autorità giurisdizionale rimettente, del contrasto tra norma delegata e norma delegante (con conseguente

violazione indiretta dello stesso art. 76, Cost.) derivante dal fatto che l'art. 120 del codice della strada prevedeva un caso di indegnità morale, e quindi di revoca della patente, non riscontrabile nella legislazione preesistente.

È precisamente la ricostruzione della normativa di delegazione effettuata dalla Consulta al fine di escludere l'illegittimità costituzionale dell'atto legislativo parlamentare a indurre il Giudice delle leggi a ritenere che "l'art. 120 del codice della strada, nella parte in cui (in combinazione con l'art. 130 del codice medesimo) comporta la revoca della patente nei confronti delle persone che "sono state" sottoposte a misure di sicurezza, violi l'art. 2, lettera t), della legge n. 190 del 1991 e quindi l'art. 76 della Costituzione". La Consulta ha infatti osservato che la previsione del nuovo codice della strada non trovava riscontro nella legislazione previgente, nella quale la revoca della patente era prevista nei confronti di coloro che fossero, ma non "fossero stati", sottoposti a misure di sicurezza. Il fatto che si trattasse, quindi, di un'innovazione, rendeva indispensabile la sussistenza di principi e criteri direttivi cui ancorare il potere normativo dell'esecutivo, e la circostanza che "nessun principio o criterio direttivo [...] risulta[ss]e] dalla legge delega, né direttamente, né indirettamente per il tramite del riferimento agli impegni comunitari o internazionali assunti dallo Stato italiano" ha indotto la Consulta a concludere che il legislatore delegato non era abilitato a modificare in senso innovativo e restrittivo la disciplina dettata in proposito dalla precedente legislazione, con la conseguenza che la norma denunciata d'illegittimità costituzionale viola la legge di delegazione e, per essa, l'art. 76 della Costituzione".

A sorreggere la motivazione della Corte sta l'affermazione di principio della necessità che una delega volta ad operare un "riesame" della disciplina vigente "in mancanza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma, 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 o, se del caso, richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato". Se si pensa che in un precedente passaggio della motivazione la Corte affermava che l'indicazione contenuta nella lettera t) dell'art. 2, della legge di delega, che prevede il "riesame della disciplina ... della revoca della patente di guida, anche con riferimento ai soggetti sottoposti a misure di sicurezza personale", nonché a misure di prevenzione, "indubbiamente [...] ha a che vedere piuttosto con la definizione e la specificazione della materia oggetto di delegazione, nell'ambito della generica materia della "disciplina della circolazione stradale", che con la determinazione dei criteri e principi direttivi, appare evidente la sovrapposizione dei profili che giustificano la decisione di incostituzionalità, trattandosi di un superamento dei limiti oggettivi della delega che è legato ad una mancata specificazione di principi e criteri direttivi e ad una conseguente (e collegata) violazione della normativa vigente.

Analogo *iter* motivazionale sostiene la sentenza **n. 427 del 2000**, in cui ad essere colpita dalla dichiarazione di incostituzionalità è stata l'inclusione della sottoposizione al foglio di via obbligatorio tra le ipotesi di revoca obbligatoria della patente costituisce, in quanto ciò costituiva non tanto e non solo un'innovazione sostanziale, quanto piuttosto, e soprattutto, un'innovazione non consentita perché non sorretta dai necessari principi e criteri direttivi: un'innovazione del genere "configurandosi come riforma del sistema anteriormente vigente privo di base nella legge di delegazione, deve essere dichiarata incostituzionale per violazione della legge di delegazione e dunque dell'art. 76 della Costituzione".

Da sottolineare pare il fatto che il richiamato principio generale – ulteriormente confermato dalla sentenza **n. 251 del 2001** (che dichiara l'incostituzionalità della norma del nuovo codice della strada che prevedeva, quale motivo di revoca della patente, anche quello della pregressa sottoposizione a una misura di prevenzione, senza che in nessuna parte della legge di delegazione

fosse possibile individuare un principio o criterio direttivo idoneo a giustificare l'innovazione in tal modo disposta, avente evidente carattere di maggior rigore rispetto alla legislazione preesistente) – secondo cui, in presenza di una delega finalizzata al riordino della disciplina esistente, il difetto di precisi criteri direttivi impone un'interpretazione restrittiva dell'ampiezza dei poteri normativi del governo può essere letto come un parziale aggiustamento del consolidato indirizzo giurisprudenziale – sopra ricordato – che ricostruiva il rapporto tra il grado di vaghezza delle direttive contenute nella delega e la discrezionalità del legislatore delegato come un rapporto di proporzionalità diretta (per cui quanto più ampi, elastici, indefiniti sono le prime, tanto più accentuata è la seconda): il silenzio del Parlamento, infatti, lungi dall'aprire la strada ad una normazione più libera da parte del Governo, ne ridimensiona le potenzialità, attraverso il riferimento alla necessità di rispettare la normativa vigente, ove non diversamente e, appunto, specificamente indicato in fase di delegazione.

Ulteriore, recente esempio di quanto appena detto è la sentenza **n. 170 del 2007**, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 134, comma 1, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, censurato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui stabiliva che nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, la cui cognizione è delle sezioni specializzate – ivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria – si applicassero le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5.

Sulla base della premessa che la norma censurata rinveniva la sua base giuridica esclusivamente nell'art. 15 della legge n. 273 del 2002 (e non anche nell'art. 16), la Corte ha osservato che nessuno dei principi e criteri direttivi della legge delega permetteva di ritenere che, sia pure implicitamente, il legislatore delegato fosse autorizzato ad introdurre una sostanziale innovazione del regime vigente stabilendo, per la disciplina processuale delle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, la previsione dell'applicabilità di un rito diverso da quello ordinario, caratterizzato da elementi peculiari rispetto a quest'ultimo. Inoltre, alla data di promulgazione della legge delega (12 dicembre 2002), la disciplina del processo societario non era stata ancora emanata (in quanto stabilita dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5), sicché, avendo riguardo alla data della delega, non erano enunciabili neppure principi e criteri direttivi stabiliti *per relationem*, mediante rinvio, sia pure implicito, ad una disciplina già presente nell'ordinamento.

Più precisamente, la Consulta, al fine di chiarire i limiti oggettivi della delega, ha riconosciuto che la delega prevista dall'art. 15, legge n. 273 del 2002, concerneva «il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale» “e la sua formulazione, anche in considerazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati, [era] riferibile esclusivamente alle norme di diritto sostanziale, a quelle di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto, alla disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati in detti principi e criteri, alla modalità di realizzazione della semplificazione e del riassetto normativo”. L'art. 16 della stessa legge n. 273 del 2002, prevedeva, infatti, una distinta ed ulteriore delega, avente ad oggetto l'emanazione di decreti legislativi diretti proprio «ad assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti giudiziari», e tale delega era stata esercitata mediante l'emanazione del d. lgs. n. 168 del 2003, che ha istituito le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, intervenendo anche sulla disciplina del processo (sia pure limitatamente alla previsione della riserva di collegialità e delle attribuzioni del presidente della sezione: artt. 2, comma 1, e 5). Ad avviso della Corte, la “disciplina in una stessa legge di queste due distinte deleghe, una delle quali (quella dell'art. 16) concerneva dette sezioni specializzate, in relazione ai profili inerenti sia all'organizzazione che alla disciplina del processo, è univocamente espressiva dell'intento del

legislatore delegante di escludere tali profili dalla delega oggetto dell'art. 15". Tale delega ha, pertanto, conferito al legislatore soltanto il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo, ponendo in rilievo i nessi sistematici esistenti tra i molteplici diritti di proprietà industriale.

Un ulteriore intervento della Corte sulla delega conferita tramite l'art. 15 della legge n. 273 del 2002 si è avuto con la recentissima sentenza **n. 112 del 2008**, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, nella parte in cui stabiliva la devoluzione alla cognizione delle sezioni specializzate delle controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice della proprietà industriale, anche se il giudizio di primo grado era iniziato e si era svolto secondo le norme precedentemente in vigore. Anche in questo caso, a giustificare la decisione di incostituzionalità è stata la considerazione per cui la norma impugnata rappresentava un oggetto estraneo al contenuto della delega per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale, con la precisazione, tuttavia, che la disposizione *de quo* non avrebbe nemmeno potuto essere ricondotta alla discrezionalità del legislatore delegato, poiché non costituiva un coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal delegante, ma si poneva anzi in contrasto con la soluzione precedentemente realizzata dall'art. 6 del decreto legislativo n. 168 del 2003, nell'esercizio della delega conferita dall'art. 16 della stessa legge n. 273 del 2002, che aveva ad oggetto le sezioni specializzate.

Si segnala, infine, che all'interno delle ipotesi richiamate pare, per certi versi, riconducibile anche la nota, e già richiamata, sentenza n. **173 del 1981**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma Cost., l'art. 25, comma 5 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Nel quadro dell'articolata motivazione redatta dalla Corte, ha infatti acquisito un peso rilevante la considerazione per cui una riforma radicale dell'assetto degli enti interessati dai provvedimenti normativi *de quibus*, quale quella operata dalla disposizione impugnata, avrebbe dovuto trovare una prefigurazione in termini chiari ed espliciti da parte del legislatore delegante, prefigurazione che invece mancava nella legge di delega ed il cui fondamento non era neppure rintracciabile nei lavori preparatori della stessa.

### **10.3. Oggetto estraneo al contenuto della delega e interferenza con il problema del rispetto della legislazione vigente e dei principi e criteri direttivi: in particolare, il problema dell'introduzione di limitazioni ad un diritto soggettivo**

Ribadendo l'avvertenza fatta in precedenza relativamente al carattere puramente descrittivo e inevitabilmente tendenziale della classificazione qui operata, sembra possibile individuare una serie di pronunce nelle quali l'accertamento dell'illegittimità costituzionale della decretazione delegata è legata all'introduzione, da parte del governo, di una limitazione alla titolarità o all'esercizio di un diritto soggettivo. Tale limitazione concretizza, allo stesso tempo, un'ipotesi di eccesso dalla delega – inteso, si ripete, come sconfinamento dell'Esecutivo nella disciplina di un oggetto estraneo al contenuto della delega – e di violazione dei principi e criteri direttivi e della legislazione vigente.

Molte di queste pronunce di incostituzionalità hanno riguardato il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, con cui il governo ha dato attuazione alla delega ad esso conferita con la legge 4 aprile 1952, n. 218, sull'ordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e superstiti. Nella sentenza n. **35 del 1960**, ad esempio, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, che esclude la facoltà di proseguire

volontariamente le assicurazioni obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia, i superstiti e la tubercolosi da parte di chi risulti iscritto a forme previdenziali sostitutive di tali assicurazioni, in quanto contrastante con le norme della legge 4 aprile 1952, n. 218, che ha disciplinato compiutamente l'istituto della prosecuzione volontaria dell'assicurazione, uniformandosi ai criteri delle leggi precedenti, senza introdurre alcuna restrizione.

Tale pronuncia sarà poi confermata dalla successiva sentenza **n. 243 del 1976**, in cui ad essere dichiarato incostituzionale sarà l'art. 5, primo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1431, nella parte in cui esclude che l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, i superstiti e la tubercolosi dei lavoratori dipendenti possa essere volontariamente proseguita nei periodi durante i quali l'assicurato sia iscritto a gestioni speciali dell'assicurazione obbligatoria per i lavoratori autonomi. La violazione indiretta dell'art. 76 Cost., passa attraverso l'eccesso dai limiti della delegazione posti dall'art. 35, lett. b, n. 1, della legge 30 aprile 1969, n. 153, secondo il quale la prosecuzione volontaria è incompatibile con altre forme di assicurazione obbligatoria per pensioni in dipendenza di un rapporto di lavoro. La Corte ha richiamato esplicitamente il proprio precedente, rappresentato dalla n. 35 del 1960, affermando che la natura eccezionale dell'esclusione prevista dalla norma delegata avrebbe richiesto una formulazione in termini inequivoci, da parte del legislatore delegante, del divieto di coesistenza tra la prosecuzione volontaria dell'assicurazione comune e l'assicurazione obbligatoria dei lavoratori autonomi, formulazione il cui difetto impone la dichiarazione di incostituzionalità dell'atto normativo del governo.

Analogo destino era in precedenza toccato alla disposizione contenuta nell'ultima parte dell'art. 11 del decreto delegato 26 aprile 1957, n. 818, secondo la quale non danno diritto ad accreditamento di contributi "figurativi", ai fini della pensione di invalidità, le malattie di durata inferiore ai quindici giorni. Con la sentenza **n. 2 del 1961**, infatti, la Corte ha riconosciuto l'incostituzionalità di tale disposizione in quanto non coordinata con alcuna norma della legge delegante 4 aprile 1952, n. 218, né con alcun principio che potesse desumersi dal sistema della legislazione previdenziale, la quale ha espressamente considerato il problema delle brevi malattie, escludendo soltanto quelle di durata inferiore ai sette giorni (art. 38, primo comma, R.D. 28 agosto 1924, n. 1422): "[s]e il legislatore delegante – affermava allora la Consulta – avesse voluto introdurre per la pensionabilità un limite, trattandosi di condizionare un diritto soggettivo, avrebbe introdotto nella stessa legge delegante il relativo precetto ovvero avrebbe conferito il mandato di farlo al legislatore delegato".

Nella sentenza n. **28** dello stesso anno, la Corte non solo ribadiva che "per quanto ampio possa considerarsi, il potere di coordinamento, oggetto di delega legislativa, va inteso nel senso di colmare le lacune e disarmonie esistenti nel settore del sistema giuridico cui la delega si riferisce; e che i principi direttivi desunti dalla legge delegante non poss[on]o legittimare una norma in contrasto con una disposizione della stessa legge delegante", ma espressamente affermava che "[...] trattandosi di porre limiti ad un diritto soggettivo, quale è il diritto a pensione, riconosciuto dalla legge delegante, come detti limiti non si possono desumere in via di interpretazione da disposizioni che riguardano differenti situazioni giuridiche, così non possono comprendersi nel potere di coordinamento, ove la formulazione della delega non lo consenta" (nello stesso senso v. anche sentenze **nn. 75 del 1961** e **38 del 1962**).

La compenetrazione tra i vari profili richiamati emerge, poi, chiaramente nelle sentenze **nn. 3, 4 e 84 del 1963**, nonché **152 del 1967**, con le quali è stata dichiarata l'incostituzionalità di una serie di disposizioni del citato D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, con cui erano state introdotte condizioni nuove e non previste dalla legge di delega, in materia di computazione dei contributi pensionistici: in tutti questi casi la Corte ha sottolineato come le norme adottate dal governo

concretizzassero un'ipotesi di violazione dell'art. 76, Cost., nonché della normativa vigente, in quanto disposizioni che non avevano carattere transitorio, e che non potevano essere considerate come norme di attuazione o di coordinamento.

Da notare, peraltro, che anche un'estensione di un diritto soggettivo oltre i limiti prefigurati dalla delega può causare una dichiarazione di illegittimità costituzionale: è quanto avvenuto con l'art. 25 dello stesso D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, caducato con la sentenza **n. 65 del 1963** poiché avente carattere innovativo rispetto all'art. 12 della legge di delega n. 218 del 1952. La disposizione contenuta nel decreto delegato estendeva, infatti, anche a coloro che godevano di assicurazione c.d. sostitutive - e quindi al personale in quiescenza dei servizi pubblici di trasporto in concessione - la norma dettata nell'art. 12 cit. per l'assicurazione generale per invalidità, vecchiaia e superstiti e concernente la riduzione della pensione allorché il beneficiario percepisse una retribuzione in qualità di lavoratore subordinato. Ad avviso della Corte si trattava di un'estensione "arbitraria" sia da un punto di vista generale, poiché la legge 4 aprile 1952, n. 218, riguardava la sola assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e non anche le forme obbligatorie di previdenza designate come sostitutive di tale assicurazione; sia da un punto di vista particolare, poiché la previdenza del personale dei pubblici servizi di trasporto in concessione era stata sempre regolata, sia dalle origini, in modo del tutto autonomo, con appositi provvedimenti e attribuzioni di "fondi".

Con la sentenza n. **135 del 1967**, invece, la Corte è stata chiamata ad affrontare una questione di costituzionalità riguardante l'art. 136, lett. b, del testo unico delle leggi sulle imposte dirette (approvato con D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645), nella parte in cui non comprendeva l'imposta straordinaria sul patrimonio tra gli oneri detraibili nell'accertamento dell'imposta complementare. Per giungere all'accertamento dell'illegittimità costituzionale di tale disposizione la Consulta ha dapprima ricostruito la *ratio* della delega, affermando che la delegazione legislativa contenuta nell'art. 63 della legge 5 gennaio 1956 n. 1, sulla perequazione tributaria, per quanto largamente intesa, doveva intendersi diretta ad autorizzare il Governo: a) ad eliminare, nella compilazione di testi unici concernenti le diverse imposte dirette, le disposizioni in contrasto con i principi contenuti nella legge 11 gennaio 1951, n. 25, e nella stessa legge di delegazione; b) a modificare la legislazione precedente, onde adeguarla ai criteri direttivi indicati nel menzionato art. 63, ai fini di un migliore coordinamento delle varie disposizioni, di una semplificazione nell'applicazione dei tributi, di una razionale organizzazione dei servizi e del perfezionamento delle norme circa l'accertamento dei tributi da parte dell'amministrazione finanziaria. Da ciò si ricava che siffatta delegazione legislativa non consentiva di estendere razionalmente la potestà attribuita al Governo, fino a comprendervi anche la facoltà di modificare l'obbligazione tributaria, sopprimendo, nel testo unico il diritto del contribuente a detrarre dall'imponibile denunziato, ai fini dell'imposta complementare, l'ammontare dell'imposta, straordinaria progressiva sul patrimonio. In particolare una delega del genere non attribuiva all'esecutivo la facoltà di apportare deroga al principio dell'art. 8, n. 2, della legge n. 3062 del 1923 (istitutiva dell'imposta complementare) il quale espressamente prevedeva la detrazione in questione, successivamente richiamata dall'art. 44 del R.D. 10 settembre 1936, n. 1933, e, attraverso un generico riferimento al sistema, dall'art. 2 della citata legge del 1951 e dall'art. 48 della stessa legge di delegazione.

Un cenno merita, infine, la sentenza n. **40 del 1989**: in essa la Corte ha affermato eccedere dai limiti della delega l'art. 2, comma 1, lett. a), D.P.R. 31 luglio 1980, n. 618 nella parte in cui escludeva l'erogazione dell'assistenza sanitaria ai cittadini italiani che svolgessero attività lavorativa all'estero, laddove detti cittadini avessero goduto di prestazioni fornite dal datore di lavoro a livelli non palesemente inferiori a quelli stabiliti dall'art. 3 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Infatti, "aggiungendo al caso eccettuato dalla norma delegante (adeguata assistenza sanitaria



garantita da leggi locali) un altro caso non previsto (adeguate prestazioni sanitarie fornite dal datore di lavoro), la norma delegata non ha «semplicemente esplicitato ciò che era già implicito nella legge di delegazione» (cfr. sent. n. 48 del 1986), ma ha travalicato l'oggetto «definito» della delega, entro il quale deve contenersi la discrezionalità di concreta attuazione spettante al potere delegato». Ciò che pare utile sottolineare è che la Corte, dopo aver posto ha raffronto le *rationes* delle due eccezioni previste, rispettivamente, dal legislatore delegante e delegato, concludendo nel senso della loro non riconducibilità ad un denominatore comune, ha riconosciuto che la norma delegante soffriva di una lacuna, subito precisando però che tale lacuna poneva “un problema di politica legislativa la cui soluzione non spettava al potere delegato” e che solo un nuovo intervento del legislatore avrebbe potuto individuare.

#### **10.4. Oggetto estraneo al contenuto della delega: interferenza con direttiva comunitaria (cui la delega rinvia), con la limitazione di un diritto soggettivo e con la mancanza di criteri direttivi**

Ulteriore testimonianza della difficoltà di scindere chiaramente i profili sin qui richiamati è la recente sentenza **n. 44 del 2008**, in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 9 e 10, e dell'art. 11, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), nella parte in cui subordinano il diritto di precedenza nella assunzione presso la stessa azienda con la medesima qualifica dei lavoratori assunti a termine per lo svolgimento di attività stagionali, a due condizioni prima inesistenti: la previsione di tale diritto da parte della contrattazione collettiva nazionale applicabile, e il mancato decorso di un anno dalla cessazione del precedente rapporto.

Secondo il giudice rimettente le norme censurate avrebbero avuto l'effetto di peggiorare il trattamento riservato al ricorrente del giudizio principale dalla disciplina precedente, con conseguente violazione della clausola di non regresso contenuta nella direttiva, richiamata dalla delega (art. 76 Cost.). Inoltre, a suo giudizio, non essendovi nella direttiva traccia della necessità di vietare il diritto alle riassunzioni, la diversa disciplina del diritto di precedenza sarebbe stata frutto di una scelta del legislatore delegato in assenza totale di delega, con corrispondente violazione dell'art. 77, primo comma, della Costituzione. La Corte ha sostanzialmente accolto le ragioni del giudice rimettente, ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme censurate, in quanto l'abrogazione da queste prevista dell'art. 23, comma 2, della legge n. 56 del 1987 non rientra né nell'area di operatività della direttiva comunitaria, definita dalla Corte di giustizia con la sentenza 22 novembre 2005, nella causa C-144/04 *Mangold*, né nel perimetro tracciato dal legislatore delegante. Secondo la Consulta, infatti, per quanto riguarda il primo ambito, la decisione della Corte di Giustizia ha sottolineato che la clausola 5 della direttiva 1999/70/CE è circoscritta alla «prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato»: la disciplina dettata dalle norme censurate, concernente i lavori stagionali, si colloca al di fuori della direttiva comunitaria in quanto non mira a prevenire l'abusiva reiterazione di più contratti di lavoro a tempo determinato, per favorire la stabilizzazione del rapporto, ma è volta unicamente a tutelare i lavoratori stagionali, regolando l'esercizio del diritto di precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda e con la medesima qualifica. Per quanto riguarda il secondo ambito, l'abrogazione non è nemmeno riconducibile alla delega conferita dalla legge 29 dicembre 2000, n. 422 (Legge comunitaria 2000), in quanto l'art. 1, comma 1, di tale legge ha delegato il Governo ad emanare “i decreti legislativi recanti norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B”, non prevedendo, per quanto

concerne la direttiva 1999/70/Ce, specifici criteri o principi capaci di ampliare lo spazio di intervento del legislatore delegato.

### **10.5. Contrasto con i principi e criteri direttivi**

Come visto, molte delle decisioni di illegittimità costituzionale citate, pur non fondandosi espressamente o esclusivamente sul mancato rispetto dei principi e criteri direttivi fissati nella delega, evocavano comunque, più o meno direttamente, il problema della difformità rispetto alle direttive fornite dal Parlamento.

Si danno, tuttavia, ipotesi in cui la violazione dei principi e criteri direttivi assume un più chiaro, autonomo e specifico rilievo.

Nella sentenza **n. 20 del 1959**, ad esempio, il superamento dei limiti della delega legislativa trovava il proprio fondamento nella circostanza che la legge delegata avesse configurato come delitto e, quindi punito con la multa, un fatto per il quale la legge delegante aveva previsto la pena dell'ammenda, tipica della contravvenzione. Da ciò la Corte ha inferito l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del D.P.R. 11 luglio 1953, n. 495, che dichiarava delitto di contrabbando, punibile con la multa ai sensi dell'art. 107 della legge doganale, la detenzione di olio di lino cotto in recipienti aventi caratteristiche non conformi a quelle prescritte, mentre l'art. 2 della legge delegante 20 dicembre 1952, n. 2385, prescriveva, al secondo comma, che le violazioni delle norme sulla lavorazione e la vendita dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti potesse essere punita solo con l'ammenda (nello stesso senso v. anche la successiva sentenza **n. 37 del 1960**).

Alla violazione dei principi e criteri direttivi sembra possibile ricondurre un'altra decisione resa dalla Consulta nello stesso anno a proposito del più volte richiamato D.P.R. n. 818 del 1957: la dichiarazione di incostituzionalità contenuta nella sentenza **n. 24 del 1959** e riguardante l'art. 26 di tale decreto, con cui veniva disposto che il pagamento della pensione di invalidità restasse totalmente sospeso quando l'avente diritto prestasse la sua opera alle dipendenze di terzi in forza della legislazione speciale sulla assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi di guerra, era infatti fondata sull'“evidente” contrasto con l'art. 12 della legge di delegazione 4 aprile 1952, n. 218, per il quale, ai titolari di pensione di invalidità in genere, per il solo fatto che prestino la propria opera retribuita alle dipendenze di terzi, e senza che siano richiesti ulteriori accertamenti, il trattamento di pensione è ridotto di un quarto: poiché “è chiaro che la sospensione del pagamento è cosa ben diversa dalla riduzione”, l'art. 26 della legge delegata non poteva essere considerata “norma di attuazione, onde non può essere negato l'eccesso di delega che importa la illegittimità della norma contenuta nell'art. 26”.

Parimenti ascrivibile tra le ipotesi di incostituzionalità per mancato rispetto dei principi e criteri direttivi sembra la sentenza n. **65 del 1962**, che ha colpito alcune disposizioni del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, in quanto prevedevano un metodo di accertamento e riscossione dei contributi agricoli diverso da quello definito nelle sue linee essenziali dall'atto di delegazione (R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138). Così pure la sentenza n. **32 del 1975** rappresenta, in certo senso, un'ipotesi “pura” di incostituzionalità del decreto legislativo delegato per violazione dei principi e criteri direttivi, nella misura in cui la Corte afferma il contrasto con l'art. 76 della Costituzione dell'art. 106 del D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (T.U. delle leggi sulle imposte dirette), il quale, disponendo l'assoggettamento all'imposta di ricchezza mobile delle plusvalenze realizzate da tutti gli enti tassabili in base a bilancio, anche se non esercenti attività speculative, ha modificato il principio - stabilito dall'art. 20 della legge di delega (legge 5 gennaio 1956, n. 1) -

secondo il quale gli enti tassabili in base a bilancio dovevano essere assoggettati ad imposta di ricchezza mobile, per plusvalenze realizzate, solo ove esercitassero attività d'impresa.

Un caso particolare è rappresentato dalla sentenza **n. 265 del 1974**, con cui la Corte è pervenuta all'accertamento dell'incostituzionalità di una disposizione di legge (art. 28, legge 31 dicembre 1962, n. 1860) che una legge delega successiva (legge 13 luglio 1965, n. 871) aveva inteso modificare conferendo apposito mandato al Governo. Ad avviso della Corte si era realizzata, nel caso di specie una "distorsione nel rapporto di delegazione", in quanto una volta mutati, con la legge delegante, i presupposti e la misura delle sanzioni previste dall'art. 28 legge 31 dicembre 1962, n. 1860, per il caso di omessa osservanza dell'obbligo di denuncia di materiale radioattivo al Ministero dell'industria e commercio, sanzioni che la legge di delegazione individuava in pene più lievi, l'aver la legge delegata (art. 1 D.P.R. 30 dicembre 1965, n. 1704) provveduto a regolare positivamente l'obbligo di denuncia, omettendo peraltro di disciplinarne l'aspetto sanzionatorio e facendo così proprio implicitamente il sistema punitivo già contenuto nella legge del 1962, comportava un contrasto con l'espressa statuizione della legge delegante.

Nella sentenza **n. 200 del 1987**, la previsione, contenuta nel decreto delegato d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (art. 106), di assoggettamento ad imposta di ricchezza mobile delle plusvalenze e sopravvenienze attive di società tassabili in base a bilancio e non esercenti attività commerciali è stata considerata costituzionalmente illegittima non solo perché il legislatore delegato ha legiferato oltre i limiti della delega ricevuta, giacché l'art. 63 della legge n. 1 del 1956 non consentiva l'allargamento delle imposizioni in ricchezza mobile, delle plusvalenze societarie, già individuate dalla norma delegante, ma si poneva anche in contrasto con gli artt. 81, secondo comma e 100 dello stesso testo unico - che hanno rettamete interpretato le norme deleganti - contravvenendo così alla esigenza di coordinamento e di armonia interna dell'atto delegato.

Ipotesi ulteriore di violazione dei principi e criteri direttivi è la sentenza **n. 234 del 1997**: in essa, infatti, la Corte ha riconosciuto che il legislatore delegato è restato, nell'effettuare la graduazione delle pene previste per una alcuni reati in materia di inquinamento, entro i limiti quantitativi previsti per ciascuna specie di pena dalla legge di delega (tre anni per l'arresto e due milioni di lire per l'ammenda), ma avrebbe anche dovuto, nel caso di previsione tanto dell'arresto che dell'ammenda, attenersi al criterio dell'alternatività fra le due pene, mentre la norma impugnata "prevede[va] invece le due pene congiuntamente, e in tal modo, se fissa[va] il massimo della pena detentiva ad un livello inferiore a quello ammesso dalla legge di delega (due anni anziché tre), impone[va] in ogni caso l'irrogazione di entrambe le pene", in contrasto con il richiamato criterio dell'alternatività prescritto dalla legge di delega.

Il mancato rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento ha poi condotto, a partire dall'inizio degli anni novanta, ad una nutrita serie di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di disposizioni contenute nel decreto legislativo delegato 28 luglio 1989, n. 271, recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale" (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. **435, 496 e 529 del 1990, nn. 68, 176, 259 e 502 del 1991, n. 399 del 1992, n. 77 del 1993, n. 59 del 1995**).

In alcuni casi il giudizio della Corte ha potuto fondarsi sul notevole grado di precisione, chiarezza e specificità delle direttive fornite dal Parlamento al Governo, circostanza che - come osservato nel par. 9 - rende in certo senso più agevole il compito dello stesso giudice delle leggi, il quale, nella sentenza **n. 435 del 1990**, non ha, ad esempio, mancato di osservare come la materia delle decisioni dell'appello in camera di consiglio formasse oggetto, nella delega, di una direttiva specifica che delimitava "così rigorosamente i casi in cui ad esse può addivenirsi da configurarsi come norma di dettaglio più che come principio o criterio direttivo, tant'è che il primo comma

dell'art. 599 non ne è che la sostanziale riformulazione; e la stessa Relazione al progetto preliminare ammette che l'elencazione in essa contenuta è da ritenersi tassativa". Analoga considerazione compare nella successiva sentenza n. **59 del 1995**, nella quale la Consulta, dopo aver osservato che "in raffronto a quanto contemplato nella direttiva n. 71 della legge di delega, il legislatore delegato ha certamente introdotto al terzo comma dell'art. 114 un ulteriore divieto (riferito al fascicolo per il dibattimento), rispetto a quello relativo al fascicolo del pubblico ministero", ha affermato che "l'analiticità con cui il delegante ha inteso precisare i casi di divieto di pubblicazione degli atti – evidentemente indicativa del rifiuto di introdurne ulteriori, in rispetto del principio sancito dall'art. 21 della Costituzione – impedisce che in sede di attuazione il legislatore delegato possa pervenire a tale risultato, tanto più ove si consideri che le motivazioni addotte per giustificarlo (corretta formazione del convincimento del giudice) non possono ragionevolmente riferirsi alla pubblicazione di quanto contenuto nel fascicolo per il dibattimento, concernente, per definizione, gli atti che il giudice deve conoscere".

Ancora, nella sentenza n. **176 del 1991**, si è affermato che la direttiva contenuta nell'art. 2, punto 53, della legge di delega per l'emanazione del codice di procedura penale, "nella sua chiara formulazione", fosse tale da far ritenere che la previsione del giudizio abbreviato riguardasse solo i reati punibili con pene detentive temporanee o pecuniarie, essendo la diminuzione di un terzo, che il giudizio abbreviato comporta, concepibile solo se riferita ai reati punibili con una pena quantitativamente determinata, e non quindi, ai reati punibili con l'ergastolo. La Corte ha pertanto ritenuto arbitraria, rispetto alla legge n. 181 del 1987, in mancanza di un criterio sulla base del quale in tali casi operare la sostituzione della pena – criterio che il legislatore delegante avrebbe dovuto espressamente indicare se avesse inteso estendere il giudizio abbreviato anche ai delitti punibili con l'ergastolo -, la scelta (operata, appunto, al suddetto fine di estendere il giudizio abbreviato) di sostituire l'ergastolo con trent'anni di reclusione, non bastando a giustificarla il riferimento ad altre ipotesi di sostituzione della pena dell'ergastolo, previste dal codice penale in relazione a profili in nessun modo collegabili alla diminuzione di un terzo indicata dalla legge di delega per il giudizio abbreviato. Di qui l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 442, secondo comma, ultimo periodo ("Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta") del codice di procedura penale.

Parimenti priva di idoneo fondamento nella legge delega è stata ritenuta la scelta operata dal legislatore delegato di prevedere, al comma 5 dell'art. 420 del codice di procedura penale che il verbale dell'udienza preliminare fosse redatto "soltanto in forma riassuntiva", impedendo al giudice che ne ravvisi i presupposti alla forma alternativa della verbalizzazione integrale. Secondo la Corte, infatti, "la peculiare natura dell'udienza preliminare può ragionevolmente giustificare la presunzione di «semplicità e di limitata rilevanza» degli atti che in essa si compiono, tale da far elevare a regola la forma della verbalizzazione riassuntiva e ad eccezione, rimessa alla espressa valutazione del giudice, la forma della verbalizzazione integrale, ma non la possibilità di considerare come assoluta quella presunzione, facendo assurgere a regola inderogabile la forma semplificata di documentazione di quegli atti". Tale considerazione trova conferma proprio nei criteri e principi della delega, ai cui sensi "qualunque delle due forme alternative sia prevista come regola nella fase di volta in volta considerata, deve pur sempre essere conservata al giudice la possibilità di avvalersi dell'altra forma di verbalizzazione in relazione alle concrete esigenze processuali, il che determina l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata perché essa prevede che la verbalizzazione dell'udienza preliminare avvenga "soltanto" anziché "di regola" in forma riassuntiva" (sentenza n. **529 del 1990**).

Un cenno particolare merita la sentenza n. **68 del 1991**, la quale, oltre all'accertamento dell'incostituzionalità per violazione dei principi della legge di delega, e quindi dell'art. 76 Cost. -

assorbita ogni analisi in ordine agli altri parametri di costituzionalità indicati - del secondo comma, dell'art. 233 delle norme di coordinamento (d.lgs. 28 luglio 1988, n. 271) che impone al P.M. di procedere con il rito direttissimo anche fuori dei casi previsti dagli artt. 449 e 556 cod. proc. pen. (arresto in flagranza e confessione), quando trattasi di reati concernenti armi ed esplosivi o commessi a mezzo stampa, contiene un'importante affermazione di principio (che troverà poi conferma nella più recente sentenza **n. 340 del 2007**): nel respingere l'argomento dell'Avvocatura dello Stato - la quale, per sostenere l'infondatezza del sospetto di eccesso di delega, aveva sostenuto che la legge di delegazione, "nel conferire al Governo il potere di emanare norme di coordinamento del nuovo codice 'con tutte le altre leggi dello Stato' (art. 6), non ha imposto al delegato vincoli specifici" - e, insieme nel salvare (implicitamente) la legge delega da una eventuale vizio di incostituzionalità per difetto di ogni determinazione di principi e criteri direttivi, la Corte ha affermato che "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" (v. *supra*, par. 5).

In certi casi, il riconoscimento della violazione dei principi fissati dal delegante passa anche attraverso il riferimento più generale alla *ratio* complessiva della delega. In questo senso si può segnalare la sentenza **n. 305 del 1995**, in cui la Corte, per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, commi primo e settimo, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, che rendevano valutabili, ai fini della ricostruzione di carriera dei professori universitari di ruolo, i servizi prestati nella scuola secondaria, assimilandoli al servizio prestato in una delle figure, squisitamente universitarie (di borsisti, lettori, assistenti ecc.) di cui all'art. 7, legge 21 febbraio 1980, n. 28, non si è limitata a riconoscere il contrasto testuale tra la previsione della norma delegata e l'art. 12, primo comma, lett. i), della legge di delega 21 febbraio 1980, n. 28, che consentiva, ai fini della carriera, soltanto il riconoscimento dei periodi di servizio effettivamente prestati dai suddetti professori nelle università, ma ha appunto dato della direttiva rivolta al governo una lettura alla luce della complessiva 'ratio' della delega: in particolare, poiché essa era chiaramente volta a valorizzare l'autonomia della sfera universitaria, il particolare disposto - inserito nello stesso art. 12, primo comma, lett. i) - circa l'effettuazione del riconoscimento ai fini della carriera "in analogia con le norme generali del pubblico impiego" doveva secondo la Corte leggersi nel senso di una certa discrezionalità 'quoad quantum' del riconoscimento, dovendo escludersi l'esistenza di un comune canone enunciale dalla legislazione in materia di pubblico impiego al quale si possa attribuire la valenza di norma generale sul riconoscimento, ai fini della carriera, dei servizi prestati, e non poteva intaccare il valore cogente della criterio enunciato.

Alla finalità generale perseguita dalla delega aveva fatto altresì riferimento la sentenza **n. 260 del 1991**, la quale, dichiarando l'art. 91, n. 6, del d.P.R. n. 616 del 1977 costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui non escludeva dalla riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti le «piccole derivazioni» di acque pubbliche, non solo affermava che il legislatore delegato era incorso in una violazione del principio direttivo stabilito dall'art. 1, lett. c) della legge n. 382 del 1975, "in quanto ha sottratto alle regioni le funzioni amministrative già ad esse delegate, comprensive anche di quelle inerenti alle derivazioni per la produzione di energia elettrica", ma ricordava anche come detta legge delega avesse precisamente "per contenuto e finalità il completamento della devoluzione alle regioni delle funzioni amministrative per le materie indicate nell'art. 117 della Costituzione", e che non era pertanto consentito "al legislatore delegato di ritrasferire allo Stato funzioni già attribuite alle regioni".

Talvolta, nella lettura dei principi e criteri direttivi, la cui violazione giustificherà la dichiarazione di illegittimità costituzionale, alla luce della *ratio* della delega, la Corte non manca di

fare riferimento ai lavori preparatori della legge di delegazione. Così, ad esempio, nella sentenza **n. 193 del 2002** la Consulta ha dapprima proceduto ad un diffuso richiamo della Relazione al disegno di legge e ad una lettura complessiva dei principi e criteri stabiliti dal Parlamento, per poi affermare che il “dettaglio dei principi e criteri direttivi sul punto specifico delle conseguenze derivanti dalla responsabilità dirigenziale, soprattutto se si considera la precisa indicazione di peculiari istituti e tipici provvedimenti incidenti sullo *status* dei dirigenti, raffrontati anche con la precedente e più ampia situazione normativa, certamente non poteva consentire al Governo delegato di prevedere ulteriori misure e conseguenze dirette ed immediate della accertata responsabilità dirigenziale, nei confronti dei dirigenti generali ed equiparati, al di fuori di quelle specificamente previste in detti principi e criteri direttivi”. Ciò non significa – precisa la Corte – che il governo non conservasse un certo margine di scelta nell’esercizio della delega, ma tale “discrezionalità doveva essere esercitata [...] riempiendo gli spazi lasciati dalla legge di delegazione [...] ed entro i limiti in cui è circoscritta dalla stessa legge [...], ancorché considerando le diverse gravità delle ipotesi di responsabilità, esclusivamente [...] nei limiti della delega” (nel caso di specie, si trattava di scegliere tra “mobilità”, “rimozione dalle funzioni” o “collocamento a disposizione”). Ciò che il governo non poteva fare era “prevedere la facoltà di immediato collocamento a riposo senza il previo passaggio attraverso il periodo di messa “a disposizione”, che costituisce - secondo i principi della delega - una garanzia per il dipendente di essere posto nella possibilità di cercare ed ottenere una diversa utilizzazione, anche in differente posizione di ufficio e di amministrazione”. Di qui la “violazione dei limiti della delega legislativa da parte del legislatore delegato, che la ha esercitata, per la parte oggetto dei presenti giudizi di legittimità costituzionale (collocamento a riposo per ragioni di servizio, anche se non sia mai stato in precedenza disposto il collocamento a disposizione in caso di responsabilità particolarmente grave e reiterata), in modo divergente dalle finalità che determinarono la delega e in contrasto con i prefissati principi e criteri direttivi”. E il fatto che la Corte abbia comunque precisato, in un passaggio precedente della stessa pronuncia, che non potesse escludersi - sul piano costituzionale - che il legislatore possa prevedere come misura sanzionatoria della condotta dirigenziale anche la rimozione dall’impiego nei casi di maggiore gravità, a patto che questa avvenga “in base a previsione normativa e con le relative proprie garanzie procedurali”, costituisce un ulteriore indice della differente ampiezza del raggio di discrezionalità rispettivamente proprio del legislatore delegante e delegato.

Nella sentenza **n. 340 del 2007** il mancato rispetto dei principi e criteri direttivi si combina con la violazione della legislazione vigente, in una logica assai somigliante a quella che abbiamo visto caratterizzare le pronunce in cui veniva in gioco anche un problema di superamento dell’oggetto della delega (v. *supra*, par. 10.2, sentenze **nn. 354 del 1998** e **251 del 2001**). Nel dichiarare, infatti, l’illegittimità costituzionale *in parte qua* dell’art. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, la Corte ha osservato che la “la disposizione censurata – stabilendo che, se il convenuto non notifica la comparsa di risposta o lo fa tardivamente, i fatti affermati dall’attore si reputano non contestati – detta una regola del processo contumaciale in contrasto con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita”. A tale affermazione ha fatto seguito una considerazione nuovamente riguardante le finalità generali delle delega, la quale, volta ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria nonché in materia bancaria e creditizia, attribuiva a Governo il potere di dettare regole processuali che, in particolare, potessero prevedere la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali. Ad avviso della Corte, la disposizione impugnata, “mentre è evidentemente estranea alla riduzione dei termini processuali, neppure può essere ritenuta conforme alla direttiva della concentrazione del procedimento: se, infatti, la

considerazione della «più rapida ed efficace definizione dei procedimenti», indicata come finalità della delega, può costituire un utile criterio d'interpretazione sia della legge di delegazione, sia delle disposizioni delegate, essa “non può sostituirsi alla valutazione dei principi e criteri direttivi, così come determinati dalla legge di delegazione”.

### **10.6. Contrasto con i principi e criteri direttivi: interferenza con altri principi costituzionali o con norme di diritto internazionale e comunitario**

Non sempre agevole risulta, inoltre, scindere il profilo del mancato rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento da quello della violazione di altri principi costituzionali o di norme internazionali o comunitarie. Ciò avviene, in particolare, quando è la stessa legge delega a richiamare la necessità che il legislatore delegato si conformi a principi più o meno direttamente riconducibili a specifiche disposizioni costituzionali, ovvero a norme di origine internazionale o comunitaria.

Esempio di ciò è la sentenza **n. 53 del 1993**, in cui la Corte ha affermato essere preliminare ed assorbente rispetto a tutte le prospettate violazioni dei precetti costituzionali “la verifica di compatibilità tra il rito ex art. 14-ter ed il punto 96, art. 2, della legge di delegazione 16 febbraio 1987, n. 81 che, nella fase della esecuzione, con riferimento ai provvedimenti concernenti le pene, impone «garanzie di giurisdizionalità», consistenti nella «necessità del contraddittorio» e nell’«impugnabilità dei provvedimenti»”: tale direttiva pone in evidenza come lo scopo del legislatore delegante fosse “il rispetto integrale delle garanzie costituzionali del diritto di difesa e della tutela della libertà personale anche nella fase esecutiva della pena, in coerenza con il progetto rieducativo che questa sottende”. L’illegittimità costituzionale dell’art. 236 del d.lgs. n. 271 del 1989, che consentiva la vigenza ulteriore del procedimento ex art. 14-ter per il reclamo dei provvedimenti che imputano a detenzione il periodo di permesso, è, dunque, derivata da un contrasto diretto con le indicazioni contenute nel richiamato punto 96, ma, per così dire indirettamente, dal conflitto con gli evocati principi costituzionali (oltre che, ovviamente, con l’art. 76, Cost.). Per un caso in cui, invece, la Corte ha tenuto ben distinta la violazione di altri parametri costituzionali da quella, pur evocata, dell’art. 76, v. la sentenza **n. 241 del 1992**, nonché la sentenza **n. 254 del 1992**. Quest’ultima, in particolare, merita un cenno a parte per il fatto che la Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione del decreto delegato di riforma del codice di procedura penale per violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza – restando assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità evocati (tra cui, appunto, l’art. 76, Cost.) – ha, per così dire, salvato la legge delega dal sospetto di incostituzionalità, attribuendo per intero la responsabilità della scelta, poi rivelatasi incostituzionale, al legislatore delegato che ha esercitato la propria discrezionalità nell’ambito di principi e criteri direttivi che potremmo dire sufficientemente vaghi da non poter essere accusati di diretta violazione di principi costituzionali e, allo stesso tempo, sufficientemente precisi per non incorrere in una violazione dell’art. 76, Cost. Da ultimo, si veda anche la già richiamata sentenza **n. 219 del 2008** (*supra*, par. 9), in cui l’incostituzionalità dell’art. 314, cod. proc. pen. è ricondotta, anziché alla violazione dell’art. 76, Cost. per il tramite del mancato rispetto delle norme internazionali ricavabili dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, all’art. 3 della Costituzione.

All’evocata compenetrazione tra profili è altresì riconducibile la sentenza **n. 109 del 1999**, con cui la Corte è pervenuta alla dichiarazione di incostituzionalità dello stesso art. 314, commi 1 e 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva, entro gli stessi limiti stabiliti per la custodia cautelare, il diritto a un’equa riparazione per la detenzione subita a causa di arresto in flagranza o di

fermo di indiziati di delitto per coloro che siano stati prosciolti con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato e per coloro che siano stati prosciolti per qualsiasi causa o ai condannati che nel corso del processo siano stati sottoposti ad arresto in flagranza o a fermo quando, con decisione irrevocabile, siano risultate insussistenti le condizioni per la convalida.

Il legislatore delegato, infatti, trattando l'arresto o il fermo, ai fini dell'equa riparazione, come se fossero provvedimenti che non ledono la libertà personale, ha violato la legge di delegazione n. 81 del 16 febbraio 1987, nella quale "è ben presente l'esigenza che tutte le offese arrecate alla libertà personale mediante ingiusta detenzione siano riparate, indipendentemente dalla durata di questa e quale che sia l'autorità dalla quale la restrizione provenga". La Corte ha constatato come l'indirizzo impartito al governo al punto 100 dell'art. 2, comma 1, della legge delega, è "nel senso di introdurre, accanto alla riparazione dell'errore giudiziario, vale a dire del giudicato erroneo, già oggetto della disciplina del codice previgente, anche la riparazione per la "ingiusta detenzione" senza distinguere l'arresto o il fermo dalle misure cautelari personali: ciò che lascia trasparire l'intendimento del legislatore delegante che non venissero a determinarsi, su questo piano, differenze tra custodia cautelare e custodia precautelare, che sarebbero risultate difficilmente giustificabili". A tale constatazione se ne aggiunge un'altra: afferma, infatti, la Consulta che sotto "un distinto ma convergente profilo, [...] lo stesso incipit dell'art. 2 della citata legge di delegazione, nel prevedere che il nuovo codice si debba adeguare alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale, depone nel senso della non discriminazione tra le diverse cause di restrizione della libertà personale, giacché proprio la convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1958, n. 848, prevede espressamente, all'art. 5, il diritto alla riparazione a favore della vittima di arresto o di detenzioni ingiuste senza distinzioni di sorta". La mancata previsione della riparazione per la detenzione patita a seguito di una misura precautelare – quando essa abbia avuto luogo su presupposti analoghi a quelli che hanno condotto a considerare ingiusta la detenzione conseguente a misura cautelare – costituiva un'autonoma scelta del legislatore delegato, una scelta che contrastava, ad un tempo, con i principi costituzionali di cui agli art. 2, 3 e 13 della Carta fondamentale, con i principi e criteri direttivi fissati nella legge delega (e quindi con l'art. 76, Cost.) e con quanto disposto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, pacificamente rientrante tra gli atti espressamente richiamati dalla stessa legge delega.

Talvolta la compenetrazione tra il profilo della violazione di principi e criteri impartiti dal legislatore delegante al legislatore delegato e quello del mancato rispetto delle esigenze derivanti dal diritto internazionale può essere meno evidente, e in certo senso implicita. Nella sentenza **n. 359 del 2000**, ad esempio, l'accertamento dell'incostituzionalità della norma che consentiva il ricorso alla custodia in carcere per i minori nel caso di pericolo di fuga – con ciò omologando la disciplina dettata per gli imputati minorenni a quella prevista per gli indagati adulti – è sì fondata sul riconoscimento della violazione dei criteri della delega, nella misura in cui quest'ultima non prevedeva una tale equiparazione, ma è passata anche attraverso la constatazione per cui la "diversa disciplina prevista dal legislatore delegante, rispettivamente per gli indagati maggiorenni e per quelli minori di età, discende[va] presumibilmente dal disfavore del legislatore per l'utilizzo del carcere nei confronti dei minori, anche in coerenza con i principi affermati a livello internazionale riguardo al diritto penale minorile".



## Parte II

### L'evoluzione "politipica" della delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale.

(a cura di Loris Iannuccilli)

#### 1. La trasformazione della delega legislativa e la "resistenza" del modello costituzionale.

È un dato non trascurabile che, nonostante le dimensioni quantitative e qualitative assunte dall'uso della delega legislativa nell'ultimo decennio, la giurisprudenza costituzionale riproponga pressoché inalterate le coordinate fondamentali dell'istituto tracciate nei primi anni di attività della Corte.

La riaffermazione, nelle ultime pronunce, della natura (se non eccezionale) derogatoria e vincolata della legislazione su delega e della sua giustiziabilità per inosservanza dei limiti fissati dal Parlamento, non significa, ovviamente, che la proliferazione di deleghe legislative sia indifferente al Giudice delle leggi, ma sembra piuttosto indicare che questi ritiene comunque valido (e "difendibile") il modello unitario delineato all'inizio della sua attività.

In ogni caso, la valenza degli odierni enunciati appare diversa da quella originaria.

Nei primi anni di attività della Corte, lo spostamento temporaneo e limitato di quote di potere legislativo in capo al Governo non inficiava, ma confermava l'idea che il Parlamento, in quanto organo immediatamente rappresentativo della volontà popolare, occupasse una posizione centrale nel sistema istituzionale e che la legislazione parlamentare fosse lo strumento privilegiato di interpretazione e attuazione discrezionale delle previsioni costituzionali<sup>1</sup>.

In questa prospettiva, di fronte all'astratto modello costituzionale la **sentenza n. 3 del 1957** afferma che «*la legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Può inoltre essere esercitata, in via eccezionale, dal Governo con modalità legislativamente stabilite (artt. 76, 77). [...] La incostituzionalità dell'eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio, che soltanto il Parlamento può fare le leggi*»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il centralismo parlamentare mirava a compensare, almeno in parte, l'esclusione *a priori* dal Governo dell'opposizione di sinistra (c.d. *conventio ad excludendum*), attraverso il coinvolgimento di essa nell'attività delle Commissioni e delle Assemblee parlamentari. Non a caso la **sentenza n. 3 del 1957** fa riferimento alla «*funzione legislativa [...] esercitata dalle due Camere collettivamente con una procedura bene definita (ex artt. 70, 71, 1 comma, 72, 73, 74)*», sottintendendo l'idoneità di questa a garantire i diritti delle minoranze parlamentari.

<sup>2</sup> Ancora alla fine degli anni ottanta del secolo scorso, la esclusione dei regolamenti dal sindacato accentrato di costituzionalità è dalla Corte giustificata, «*Finché l'evoluzione storica del sistema costituzionale, pur nel crescente pluralismo delle forme di produzione normativa, conserverà l'attuale*

Nella stessa prospettiva, la **sentenza n. 32 del 1961** rileva che il «*principio generale di inderogabilità delle competenze costituzionali*» impedisce di estendere alle Regioni gli istituti di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione, poiché «*le ipotesi, nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (art. 76 e 77), sono da ritenere eccezionali; [...] anche perché l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità dell'esercizio della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi*»<sup>3</sup>.

Analogamente, secondo le **sentenze n. 69 del 1983** e **n. 221 del 1992**, gli articoli 76 e 77 della Costituzione sono «disposizioni che hanno carattere eccezionale e pertanto non possono trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato».

Il contesto attuale – connotato da mutamenti sia della forma di Governo (passata dal modello assembleare a quello della alternanza), sia della forma di Stato (con sovrapposizione di competenze centrali e regionali) – mostra invece uno spostamento non transitorio del baricentro della produzione normativa primaria dal Parlamento al Governo (oltre che alle Regioni e all'Unione europea) e l'assunzione, da parte della legislazione su delega, di un ruolo “normale” e “politipico”, paradossalmente reso più evidente dalla cessazione, dopo la **sentenza n. 360 del 1996**, del fenomeno della reiterazione dei decreti legge non convertiti.

In tale contesto, il richiamo del Giudice delle leggi alle originarie coordinate della Carta non appare diretto a preservare una situazione esistente, quanto piuttosto a rimarcare lo scollamento della prassi legislativa dall'astratto modello costituzionale ed annunciare la resistenza di esso a tacite modificazioni.

A tal fine, la **sentenza n. 171 del 2007** riafferma che «*secondo la nostra Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale*»; e la **sentenza n. 340 del 2007** specificamente ribadisce il «*carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost.*»<sup>4</sup>.

Al medesimo fine, la delega – al pari della decretazione governativa d'urgenza – rimane contornata dal principio di separazione dei poteri e da quello della democrazia rappresentativa, entrambi evocati dalla sentenza n. 171:

*«Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo. A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere” (art. 70). In*

---

*configurazione monistica di forma di governo con potere legislativo riservato al Parlamento e non riconosciuto in via originaria e concorrente anche all'esecutivo o ad altri organi [...] ».*

<sup>3</sup> Il riferimento all'unicameralismo regionale lascia spazio all'idea che l'uso della delega – se non la sua previsione in Costituzione – valga in qualche modo a bilanciare gli inconvenienti del bicameralismo perfetto, che connota il procedimento legislativo a livello nazionale.

<sup>4</sup> Non a caso, entrambe tali sentenze dichiarano l'incostituzionalità di norme legislative adottate in base agli articoli 76 e 77 della Carta.

*determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione».*

Nella medesima prospettiva, la sentenza n. 340 del 2007, richiamando la **sentenza n. 68 del 1991**, rammenta che il potere di riempimento del Governo non può restare esente da limiti posti dal Parlamento: *«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».*

Ad ulteriore difesa del modello costituzionale, ancora la **sentenza n. 171 del 2007** si preoccupa di specificare che la violazione delle norme sulla funzione legislativa ridonda in vizio di incostituzionalità sotto più profili, osservando che *«[s]e, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi [...] non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso»*<sup>5</sup>. Da cui, il divieto di *«attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie»*.<sup>6</sup>

Tale divieto, mirando a garantire (non la competenza del Parlamento, ma) *«il riparto costituzionale delle competenze»* e la tutela dei diritti<sup>7</sup>, risulta finalizzato a indirizzare non solo l'attività del Governo, ma anche quella del Parlamento.

Ed infatti, la stessa **sentenza n. 171 del 2007**, e poi la **sentenza n. 128 del 2008**, giungono a negare al Parlamento il potere di sanare, mediante la legge di conversione, la mancanza “evidente” dei presupposti per l'adozione di decreti-legge (giusta la posizione anticipata, in forma di *obiter dictum*, dalla **sentenza n. 29 del 1995** e rimasta “ondivaga” fino al 2007).

Per quel che riguarda la delega legislativa, è indubbio che la **sentenza n. 3 del 1957** – elevando i vincoli posti dalla norma delegante a parametro (interposto) di legittimità costituzionale della decretazione delegata ed ascrivendo alla Corte il potere di verificarne l'osservanza – determina una indubbia limitazione al potere “politico” del

---

<sup>5</sup> Nondimeno, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso la possibilità di legiferazione da parte del Governo anche nelle materie oggetto di riserve di legge, concependo la forma di governo come monista e il Governo come legato da un *continuum* al Parlamento. Ma ciò presuppone che la delega di per sé non compromette la *«tutela dei diritti»*. Vero è, piuttosto, che in certe materie la delega potrebbe risolversi in una sostanziale elusione della riserva di assemblea posta dall'articolo 72, ultimo comma, della Carta. Così, l'eventuale impiego della delega per riforme elettorali comporterebbe l'approvazione in assemblea dei soli principi e criteri direttivi, fermo restando l'intervento consultivo degli organi parlamentari sugli schemi dei decreti delegati presentati dal Governo.

<sup>6</sup> Quest'ultima affermazione echeggia il *«principio generale di inderogabilità delle competenze costituzionali»* enunciato dalla sentenza n. 32 del 1961.

<sup>7</sup> Una simile valenza appare, per la verità, difficilmente conciliabile con la natura formale del vizio derivante dalla inosservanza delle norme sulla funzione legislativa).

Parlamento, almeno nella misura in cui consente la sovrapposizione del sindacato del Giudice delle leggi a quello che le Camere sembrano rivendicare, prevedendo l'intervento, più o meno intenso, dei propri organi sugli schemi dei decreti legislativi<sup>8</sup>.

Vero è che, per acquistare piena effettività, la “giuridicizzazione” del rapporto di delegazione legislativa richiederebbe uno spostamento del sindacato della Corte, dalla decretazione delegata alla stessa legge delegante, onde verificare la presenza e sufficienza in essa dei requisiti previsti dall'articolo 76 della Carta. Una tale possibilità era in effetti espressamente contemplata dalla sentenza n. 3 del 1957: «*Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale, s'intende dopo l'emanazione della legge delegata*».

Altrettanto vero è, però, che fino ad oggi il sindacato della Corte sul rapporto di delegazione, più che a garantire i cittadini dalla possibilità che intere materie siano disciplinate da provvedimenti tecnici non sorretti da valutazioni di indirizzo politico, è stato prevalentemente finalizzato a verificare la compatibilità della norma delegata con la legge delegante, e – attraverso il raffronto/coordinamento degli esiti dei due paralleli procedimenti ermeneutici – ad ampliare o restringere i limiti della delega e, inversamente, il potere discrezionale di riempimento del legislatore delegato.

In particolare, la (eventuale) mancanza di un sufficiente grado di specificazione dei limiti all'azione del Governo viene dalla Corte convertita e utilizzata per ridurre (o, *secundum casum*, estendere<sup>9</sup>) l'ambito del potere conferito al Governo. Ciò può spiegare perché – a parte il “precedente” anomalo della **sentenza n. 47 del 1959** (dichiarativa dell'incostituzionalità della delega legislativa contenuta in una legge regionale siciliana in accoglimento della censura di mancata determinazione dei principi e criteri) – la dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni deleganti sia riscontrabile solo nella **sentenza n. 280 del 2004** (*infra*, § 5).

A tutt'oggi, la scelta di conferire la delega, e con quali limiti, rimane una *political question*, esente dal sindacato di legittimità costituzionale<sup>10</sup>. Del resto, la “giuridicizzazione” dell'*an* della delega comporterebbe che la Corte possa censurare la eventuale manifesta irrazionalità del conferimento (o la evidente mancanza di giustificazioni<sup>11</sup>): il che, oltre a postulare una estensione degli ambiti della riserva di legge formale, si tradurrebbe in un sindacato assai vicino a quello di merito.

---

<sup>8</sup> L'obbligo imposto al Governo dalle leggi di delegazione di acquisire il parere delle commissioni parlamentari permette alle Camere di intervenire nel procedimento di formazione della legge delegata, per far valere l'interesse a che i principi ispiratori della disciplina, posti nella legge delega, non vengano alterati o snaturati nella legge delegata.

<sup>9</sup> Un esempio di estensione del potere governativo di riempimento per compensare una lacuna della legge di delegazione – in specie, la mancata fissazione, nella legge delega n. 421 del 1992, del termine da cui doveva avere effetto l'esclusione dall'ILOR dei redditi dominicali delle aree fabbricabili, dei redditi sui terreni agricoli e dei redditi dei fabbricati – è offerto dalla **sentenza n. 198 del 1998**.

<sup>10</sup> Seppure in modo criptico, la sentenza n. 3 del 1957 sembra confermare tale esenzione, quando afferma che «*la valutazione [...] circa la conformità o divergenza [della norma delegata rispetto alla norma delegante] deve necessariamente risultare da un processo di confronto tra le due norme; il quale peraltro va contenuto alla indagine sulla sussistenza dei requisiti, che condizionano la legittimità costituzionale della norma delegata; una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l'opportunità della norma, esorbiterebbe dalle finalità istituzionali di questa Corte*».

<sup>11</sup> Ad impedire parallelismi con la possibilità del sindacato sull'*an* del decreto legge (e della legge di conversione), va osservato che la Costituzione non subordina il conferimento di deleghe ad espliciti

## 2. L'uso "politipico" della delega legislativa.

Nel decennio trascorso, l'impiego della delegazione legislativa si è definitivamente consolidato in relazione ad alcuni scopi ricorrenti, dando vita a corrispondenti tipi di delega, identificati dalla finalità ("oggetto immediato") per cui avviene il conferimento.

La delega legislativa ha assunto così un più marcato carattere politipico, scindendosi progressivamente in figure funzionalmente e/o strutturalmente diverse. La tipizzazione può ritenersi ormai avvenuta per le deleghe correttive e integrative, le quali costituiscono l'ormai abituale corredo di quasi tutte le deleghe "primarie"; per le deleghe finalizzate al recepimento della normativa comunitaria; per le deleghe finalizzate all'emanazione di testi unici di vario tipo e di codici di settore, previste con diversità di schemi dalle leggi annuali di semplificazione a fini di regolazione normativa; per le deleghe finalizzate alla determinazione di coordinate per la legislazione regionale.

In un senso diverso, carattere tipico dovrebbe riconoscersi anche alle deleghe di riforma dell'amministrazione, la cui disciplina sembra ormai soggetta a una vera e propria riserva di decretazione delegata.

L'impiego cumulativo di questi tipi di delega può reputarsi un fattore decisivo per la proliferazione di norme deleganti e delegate nella legislazione dell'ultimo decennio<sup>12</sup>.

E ciò tanto più, in quanto la pluralità di tipi possibili consente persino di conferire deleghe di tipo diverso per il medesimo oggetto "mediato" o per oggetti contigui (ad esempio, associare ad una delega per l'adeguamento comunitario quella per il coordinamento tra la normativa di attuazione e la legislazione preesistente, e aggiungere ad esse una delega correttiva e integrativa).

Questo effetto moltiplicatore risulta poi amplificato, nella fase governativa di attuazione, dalla possibilità (consentita dall'articolo 14, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e dalle sentenze n. 41 del 1975, n. 156 del 1985 e n. 422 del 1994) di esercizio frazionato e/o ripartito di ciascuna delega: da cui, ulteriore proliferazione del numero delle leggi delegate.

---

presupposti. È, bensì, la giurisprudenza costituzionale a dichiarare che la delega (come il decreto legge) si connette a «determinate situazioni o [...] particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori»; senza con ciò ridurre l'accesso – creato dalla stessa giurisprudenza – degli atti legislativi del Governo alle materie riservate alla legge.

<sup>12</sup> Un fattore ulteriore è il passaggio ad un sistema elettorale statale di tipo prevalentemente maggioritario e ad una forma di governo dell'alternanza, nel quale la delega legislativa diventa strumento essenziale per la realizzazione delle linee fondamentali del programma di governo della coalizione vittoriosa e per la correzione (o lo smantellamento) delle normative non condivise approvate dalla maggioranza precedente (c.d. *spoils system* normativo). Queste finalità ("di programma" o "di reazione") non sembrano tuttavia dar luogo ad autonomi tipi di delega.

La crescita quantitativa non è tuttavia l'unico effetto dell'uso di deleghe di diverso tipo. A ben vedere, la politipicità delle deleghe finisce anche per mettere in crisi la unitarietà e la effettività del modello costituzionale.

Ciascun tipo di delega, infatti, determina alterazione di uno o più degli elementi previsti dall'art. 76 della Carta e tende a delineare un proprio paradigma autonomo, del quale deve essere verificata la compatibilità costituzionale.

Come si vedrà, la giurisprudenza costituzionale finisce per adattare al tipo di delega i criteri di valutazione della legittimità, rispetto ad essa, della decretazione delegata<sup>13</sup>.

A ciò si aggiunge che la combinazione di deleghe di diverso tipo sullo stesso oggetto (mediato) consente al legislatore delegato di valicare di fatto i limiti imposti da ciascuna delega, il cui formale rispetto risulta comunque inidoneo a circoscrivere significativamente il potere normativo primario conferito al Governo.

In sintesi, se la crescita quantitativa induce a dubitare che la delegazione sia forma eccezionale o derogatoria di esercizio della funzione legislativa, la pluralità dei tipi di delega pone in dubbio l'unicità del modello e l'identità del controllo esercitato dalla Corte costituzionale, mentre il cumulo di deleghe politipiche dilata i vincoli singolarmente posti da ciascuna delega e, correlativamente, i margini di manovra del legislatore delegato.

### **3. La delegazione correttiva/integrativa.**

Tra le figure tipizzate dalla prassi legislativa, la delega per la emanazione di decreti "correttivi" e/o "integrativi" (in prosieguo denominata delega correttiva/integrativa<sup>14</sup>) è quella cui la dottrina ha dedicato maggiore attenzione.

Ciò è dovuto anche alla rilevanza quantitativa delle deleghe correttive/integrative, che nella XIV legislatura sono arrivate a coprire il quarantacinque per cento del totale delle deleghe conferite al Governo.

Questa espansione sembra in certa misura "compensata" dalla crescente previsione di più stringenti vincoli procedurali: tali, ad esempio, la obbligatoria richiesta di parere alle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti correttivi, accompagnata, in alcune leggi, dalla protrazione del termine per l'esercizio della delega, quando il differimento sia necessario per consentire alle Commissioni parlamentari di poter esprimere il parere; e il "doppio passaggio parlamentare"<sup>15</sup>, con ritrasmissione

---

<sup>13</sup> Non proprio della varietà tipologica, ma «della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa» mostra consapevolezza la **sentenza n. 340 del 2007**, là dove afferma che «non è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di "principi e criteri direttivi". In questo ordine d'idee si è anche affermato che "il Parlamento, approvando una legge di delega, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose..." (sentenza n. 250 del 1991)».

<sup>14</sup> L'uso di tale locuzione non toglie che la correzione e la integrazione siano distinguibili e talvolta disgiuntamente previste dal legislatore delegante.

<sup>15</sup> L'art. 1, comma 5, della legge delega n. 308 del 2004, in aggiunta al "doppio passaggio parlamentare, prevede che "il mancato rispetto, da parte del Governo, dei termini di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi comporta la decadenza dall'esercizio della delega legislativa".

degli schemi dei decreti correttivi alle Camere entro 45 giorni dalla ricezione dei pareri resi in prima istanza dalle Commissioni parlamentari.

### 3.1. Il modello originario e le “varianti”.

Nel suo modello originario, disegnato per la prima volta dalla legge delega per la riforma tributaria 9 ottobre 1971, n. 825<sup>16</sup> e replicato negli anni novanta dalle leggi di delega relative a riforme complesse o finalizzate al perseguimento di grandi obiettivi<sup>17</sup>, la delega correttiva/integrativa è contestuale ad una delega c.d. “principale”, della quale richiama *per relationem* i principi e criteri direttivi e i “limiti ulteriori”.

Si tratta dunque di una delega “secondaria” (in senso stretto), giacché l’emanazione degli eventuali decreti correttivi e integrativi presuppone l’avvenuto esercizio (sia pur frazionato per oggetto) della delega “principale”. Il termine più ampio e successivo, rispetto a quello fissato per l’emanazione dei decreti principali, riflette la funzione della decretazione correttiva, di perfezionamento e assestamento della normativa delegata già emanata e di superamento degli errori e delle lacune evidenziati dalla sua sperimentazione.

Vero è, però, che la cesura temporale fra l’emanazione della decretazione principale e la correzione e l’integrazione di essa non impedisce di ricostruire l’esercizio della delega da parte del Governo come un *work in progress*. La *ratio* della delega correttiva e integrativa “contestuale” appare allora duplice, potendo ricollegarsi sia alla esigenza di sperimentazione e conseguente assestamento, sia a quella di attuazione graduale delle riforme complesse. A seconda che si ponga l’accento sull’una o sull’altra funzione, la delega correttiva e integrativa può ritenersi accessoria, ma distinta, rispetto a quella principale<sup>18</sup>; o invece esser vista come autorizzazione ad attuare la delega in due fasi, nel senso che il Governo, dopo la prima decretazione, disporrebbe di una ulteriore fase di “riesercizio” o “utilizzo rinnovato” della delega.

Allo schema originario della delega correttiva/integrativa “contestuale” la prassi legislativa non ha mancato di apportare delle varianti, che la dottrina ha prontamente evidenziato ed alle quali possono farsi corrispondere due “sottotipi” della delega in esame.

---

<sup>16</sup> In ragione della vastità della materia da riformare – storicamente riservata alla legislazione del Parlamento – e della complessità della delega, per il cui esercizio era oltretutto fissato un termine relativamente ristretto, l’articolo 17, secondo comma, della legge n. 825 del 1971 conferì al Governo il potere di emanare, entro un termine più ampio, “disposizioni integrative e correttive”, attraverso l’adozione di “uno o più decreti legislativi” vincolati al rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e obblighi procedurali previsti per l’esercizio della delega riformatrice.

<sup>17</sup> Si vedano, ad esempio, l’art. 7 della legge 16 febbraio 1987, n. 81, riguardante la riforma del codice di procedura penale; l’art. 5 della legge 13 giugno 1991, n. 190, concernente la riforma del codice della strada; gli artt. 1, comma 4, 2, comma 5, 3, comma 3, e 4, comma 8, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, relativi alle riforme della sanità, del pubblico impiego, della previdenza e della finanza territoriale.

<sup>18</sup> In tale prospettiva, la delega principale e quella correttiva-integrativa danno luogo ad un collegamento politipico di deleghe funzionalmente diverse, ognuna delle quali conferisce al Governo poteri normativi di diversa ampiezza e contenuto.

Il primo sottotipo è connotato dal fatto che la delega correttiva/integrativa non è presente nella medesima legge che contiene la delega primaria, ma viene introdotta, anche a distanza di tempo, da una legge successiva, la quale autorizza il Governo ad intervenire sulla decretazione emanata in forza della delega ormai esaurita, fissando un nuovo (e non consecutivo) termine per l'esercizio del potere correttivo e integrativo. In tal modo, il termine scaduto per l'esercizio della delega principale viene di fatto riaperto, sia pur ai (dichiarati) fini della correzione e integrazione<sup>19</sup>.

Questa delega "successiva" può essere a sua volta di tre specie, a seconda che si limiti semplicemente a rinviare ai principi e criteri direttivi già indicati nella prima legge di delegazione; che, invece, ne indichi anche altri, ad integrazione, sostituzione o modifica di quelli indicati nella delega originaria; o che, infine, imponga esclusivamente principi e criteri direttivi nuovi, da essa fissati (nel qual caso, benché nominalmente correttiva, la delega mira in realtà ad adeguare la preesistente decretazione, governata da criteri e principi ormai ricusati).

Un esempio della prima specie è dato dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, il quale – senza autoqualificarsi correttivo e integrativo<sup>20</sup> – risulta tuttavia emanato (come precisato nel preambolo) in attuazione dell'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128, che delegava il Governo ad emanare, entro il termine di un anno e con le modalità previste, "disposizioni integrative e correttive" del testo unico bancario ("decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385), "nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142".

Un esempio della seconda specie è nella legge n. 59 del 1997, che all'art. 11, comma 4, conferisce al Governo il potere di emanare ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni, attenendosi "ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi [...]" fissati dalla stessa legge n. 59.

Un esempio della terza specie è offerto dall'art. 18 della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005), che conferisce al Governo "nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge", il potere di adottare decreti legislativi recanti disposizioni correttive e integrative entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi emanati in base alle deleghe conferite da vari articoli della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001).

Soprattutto le due ultime specie di delega sollevano problemi non indifferenti. Nell'una, il delicato compito di coordinare vecchi e nuovi principi e criteri direttivi viene lasciato allo stesso legislatore delegato, il quale – dovendo supplire alla carente determinazione parlamentare – fruisce di notevoli margini di autonomia nell'identificazione dei limiti da osservare. Nell'altra, il concetto di

---

<sup>19</sup> Per affermazione che «il termine stabilito per l'esercizio di una delegazione legislativa è sicuramente perentorio», v. **sentenza n. 32 del 1961**.

<sup>20</sup> È infatti intitolato "Modifiche al D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia".



correzione/integrazione viene dilatato fino ad includere l'adeguamento della decretazione primaria a canoni di semplificazione (non parzialmente, ma) interamente diversi da quelli originari.

Su tali problemi, la Corte costituzionale non sembra abbia avuto modo fino ad oggi di pronunciarsi direttamente. In una occasione (**sentenza n. 292 del 2000**) essa ha tuttavia caducato una delle disposizioni correttive e integrative introdotte dal decreto legislativo n. 80 del 1998, emanato in forza del citato art. 11, comma 4, della legge 59 del 1997, riscontrando la violazione di uno dei “nuovi” principi e criteri direttivi da esso introdotti.

L'altro sottotipo di delega integrativa/correttiva è identificato dal fatto che il potere conferito al Governo è destinato ad incidere sul contenuto di una legge formale, anziché su decreti legislativi emanati in precedenza.

Esemplificativa di tale variante è la normativa sulla *privacy* – nella sua versione originaria – che attribuisce al Governo il potere di emanare, successivamente all'entrata in vigore della legge di base n. 675 del 1996, “disposizioni integrative” (art. 1 della legge 676 del 1996) e “disposizioni correttive” (articolo 2 s.l.) della legislazione in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali<sup>21</sup>.

In sostanza, il legislatore delegante incarica il Governo di intervenire ad emendare la normativa posta con legge ordinaria in seguito ad un periodo di applicazione, al fine di apportare le modifiche che risultino necessarie o comunque opportune.

Anche in tal caso rimangono tuttavia indeterminati i principi e criteri direttivi che devono essere osservati dal delegato. L'art. 2, comma 1, della legge n. 676 del 1996 – secondo cui il decreto correttivo dovrà garantire tra gli altri anche il “rispetto dei principi e della impostazione sistematica della legislazione in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali” – offre riprova della difficoltà di distinguere quali punti della legge da correggere assumono il rango di principi e criteri per la correzione, talché non possono essere modificati, e quali, invece, non avendo tale rango, sono suscettibili di correzione.

### **3.2. L'avallo della Corte costituzionale alle deleghe correttive/integrative.**

Non soltanto nelle sue varianti, ma già nel modello originario, la delega correttiva/integrativa presenta nodi critici corrispondenti a possibili difformità dal modello costituzionale. Nondimeno, la giurisprudenza costituzionale sembra reputare costituzionalmente compatibile il conferimento al Governo di deleghe correttive e integrative. E ciò, indipendentemente dal fatto che siano esse contestuali o successive alla delega principale; che richiamino di questa i principi e criteri direttivi o ne fissino di

---

<sup>21</sup> Oltre a quello considerato nel testo, un altro esempio è dato dalla legislazione in materia di immigrazione: si veda l'articolo 47, comma 2, della legge n. 40 del 1998.

nuovi; che l'originario limite temporale sia stato (più volte ed anche dopo la scadenza) prorogato.

In primo luogo, la Corte ha sgombrato il campo dalla critica di fondo che poteva muoversi alle deleghe correttive/integrative (soprattutto, a quelle "contestuali"), ossia che esse vanificano, almeno sul piano sostanziale, il principio di istantaneità (o di "esauribilità *uno actu*") dell'esercizio della delega legislativa, il cui implicito radicamento nell'ordinamento costituzionale è affermato da autorevole dottrina<sup>22</sup>. La possibilità di decretazione correttiva e integrativa postula effettivamente che il potere governativo non si esaurisca con un unico atto di esercizio (il primo decreto legislativo), ma che proprio in ragione dell'avvenuto esercizio possa essere nuovamente esercitato. La parziale sovrapposizione dei decreti correttivi a quelli principali implica, dunque, un esercizio ripetuto, e non semplicemente frazionato, della delega. Per evitare tale conclusione occorrerebbe ritenere che la delega principale e quella correttiva, benché connesse, sono distinte e differenziate per oggetto (immediato) e per qualità del potere da esse rispettivamente conferito (onde si tratterebbe di un esercizio non ripetuto, ma frazionato della delega).

La giurisprudenza costituzionale sembra aver superato radicalmente questi problemi, ricusando l'esistenza del principio di istantaneità e ritenendo in generale ammissibile non solo l'uso frazionato, ma anche l'esercizio ripetuto della delega.

Che la delega legislativa non riguardi l'emanazione di singoli atti, ma l'esercizio della funzione legislativa, e che il potere governativo sia regolato dal principio di temporaneità e non di istantaneità, sembra desumibile già dalla **sentenza n. 41 del 1975**, là dove si afferma – con specifico riferimento solo alla possibilità di esercizio frazionato della delega – che «*ben p[uò] il Governo dare attuazione alla delega conferitagli attraverso una pluralità di distinti decreti legislativi purché emanati, come nella specie è avvenuto, entro i limiti di tempo stabiliti*».

La legittimità dell'esercizio ripetuto della delega è, poi, esplicitamente ammessa nella **sentenza n. 422 del 1994**, sulla scorta del "precedente" costituito dalla sentenza n. 156 del 1985: «[...] *al legislatore delegato è consentito in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega (v. sentenza n. 156 del 1985), purché nel rispetto dell'art. 76 della Costituzione*».

Nella **sentenza n. 156 del 1985**, la Corte aveva, in effetti, affermato che il Parlamento può autorizzare il Governo a «*legiferare in una materia [...] vasta e complessa con più testi normativi emanati anche a distanza di tempo*», così superando l'ulteriore nodo "critico" della compatibilità dell'uso della delega correttiva/integrativa con il principio della temporaneità della delegazione legislativa.

In detta pronuncia, la compatibilità costituzionale della delega correttiva/integrativa – e specificamente di quella conferita dall'articolo 17, secondo comma, della legge n. 825 del 1971 – viene riconosciuta sotto più profili. Il Giudice delle leggi sottolinea, infatti, che la dilatazione temporale del potere governativo (amplificata dalla proroga del termine originario ad opera di leggi successive) rinviene

---

<sup>22</sup> Fra gli altri, da E. TOSATO, V. CRISAFULLI, C. MORTATI, L. PALADIN, F. MODUGNO. Nelle sue (varie) formulazioni, il principio di istantaneità conduce a ritenere che il potere delegato si consuma con il suo esercizio e non è ripetibile (neppure, secondo la tesi più restrittiva, se il termine concesso al legislatore delegato non sia ancora scaduto).

nella complessità della riforma da attuare la sua funzione giustificatrice; per altro verso, afferma che non rileva il tempo trascorso tra la legge di delega e il decreto integrativo adottato per ultimo (nel caso di specie circa dieci anni), in quanto è nella potestà del Parlamento prorogare la validità della delega, non solo quando questa deve ancora scadere, ma anche quando è già scaduta, non sussistendo ostacoli di natura costituzionale all'operatività di tale procedura. In sostanza, la dilatazione temporale non equivale a "stabilizzazione" del potere del Governo, essendo giustificata e realizzata mediante proroghe che comunque esprimono la volontà parlamentare.

*«... la legge di delega n. 825 del 1971 aveva per oggetto l'attuazione di una riforma ampia e complessa che copriva l'intera materia del prelievo fiscale, per cui lo stesso legislatore delegante prevede la necessità di emanare, nei termini di tempo prefissati e in conformità di determinati principi direttivi indicati dal Parlamento, più provvedimenti normativi delegati. Ed occorre soprattutto ricordare che la delega originaria è stata più volte rinnovata per mezzo di successive leggi di proroga, in virtù di una delle quali (legge 24 aprile 1980, n. 146) è stata prodotta la norma impugnata. Ben poteva perciò il Governo legiferare in una materia così vasta e complessa con più testi normativi emanati anche a distanza di tempo, di tal che viene a cadere il primo dubbio sollevato dal giudice a quo: che cioè l'impugnato art. 27 sia stato emanato senza il sostegno di una delega. [...] Il fatto poi che le norme delegate, pur nel rispetto dei principi direttivi e criteri fondamentali, siano state emesse, sempre per lo stesso oggetto, a dieci anni di distanza (la legge di delegazione è del 1971 e la disposizione impugnata del 1981) non basta a far ritenere che nella specie si sia in presenza di un vero e proprio trasferimento delle funzioni legislative dal Parlamento al Governo e non soltanto di una normale delega, dal momento che il Parlamento, nel concedere in modo reiterato la proroga del termine per l'emanazione dei provvedimenti delegati (come poteva certamente fare giacché l'organo che ha l'autorità di fissare una scadenza può anche prorogarla) ha pur sempre effettuato le proprie valutazioni nel rispetto delle prescrizioni dettate dall'art. 76 della Costituzione. Né tale facoltà di valutazione discrezionale del legislatore delegante viene meno nell'ipotesi di proroga di un termine quando questo sia già scaduto, non essendovi alcun ostacolo di natura costituzionale che impedisca al legislatore ordinario di far rivivere retroattivamente una delega ormai scaduta».*

Nello stesso senso, la **sentenza n. 172 del 1994** osserva, seppur in forma di *obiter*, che «eventuali ulteriori decreti volti a correggere disposizioni emanate, nell'esercizio della medesima delega, con precedenti decreti delegati» rappresentano «un'evenienza del tutto concepibile nell'ambito della delegazione legislativa».

Da questo catalogo di affermazioni – e tacendo delle pronunce che la stessa conclusione presuppongono – si può desumere che la delega integrativa e correttiva è compatibile con gli articoli 76 e 77 della Costituzione, sotto i profili della ripetibilità e della temporaneità dell'esercizio della delega.

Compatibile con il dettato costituzionale è stata ritenuta anche la determinazione *per relationem* dei principi e criteri direttivi cui la decretazione correttiva e integrativa è vincolata. La ripetuta **sentenza n. 156 del 1985** chiarisce che la specificazione dei principi e criteri direttivi non può dirsi mancante quando (come nel

modello originario) la delega correttiva si limiti a richiamare quelli fissati per la delega principale.

Un altro nodo “critico” della delega correttiva/integrativa è che essa conferirebbe alla normativa delegata “principale” un carattere di provvisorietà incompatibile con l’affidamento dei cittadini e con la certezza del diritto<sup>23</sup>.

Il problema è stato toccato solo marginalmente dalla Corte costituzionale, la quale ha assunto una posizione formale (o formalistica), negando nella già citata **sentenza n. 172 del 1994** «*che i decreti soggetti a eventuali correzioni, entro i limiti temporali ultimi concessi per lo svolgimento del potere delegato, possano esser considerati per ciò stesso come atti provvisori*», almeno nel senso in cui lo è il decreto-legge, «*di per sé non idoneo a produrre norme stabilmente vigenti nell’ordinamento*», laddove al decreto legislativo «*non sono minimamente attribuibili i predetti caratteri*». Così ragionando, la Corte è giunta ad affermare che il termine semestrale di adeguamento della legislazione delle Province autonome ai principi posti da un decreto legislativo (“principale”) decorre dalla pubblicazione di questo in Gazzetta Ufficiale, e non dalla successiva scadenza del termine concesso per l’integrazione e correzione, rimarcando «*la netta differenza*» rispetto all’ipotesi (considerata nella sentenza n. 496 del 1993) dell’adeguamento delle leggi provinciali ai principi posti con un decreto-legge.

Quanto alla funzione della delega correttiva/integrativa – e ai presupposti per il suo conferimento – la giurisprudenza costituzionale non sembra porre indicazioni vincolanti, ma solo descrittive.

In particolare, la **sentenza n. 206 del 2001** dapprima analizza la delega correttiva/integrativa “contestuale”: «*L’art. 10 della legge n. 59 del 1997, come varie altre leggi di delega, conferisce al Governo la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dalla entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega "principale", ai fini di correggere - cioè di modificare in qualche sua parte - o di integrare la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell’ambito dello stesso oggetto, nell’osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi operanti per detta delega "principale", e con le stesse garanzie procedurali (pareri, intese)*». Si limita, poi, ad osservare che «*Siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto [e dunque non solo] in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell’esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto*».

Il normale presupposto per il conferimento della delega correttiva/integrativa sembra dunque costituito dalla complessità della delega (principale) – tale valutata dal Parlamento – normalmente ravvisabile nella vastità della materia da regolare, nella

---

<sup>23</sup> In presenza di una delega correttiva “contestuale”, tale provvisorietà può essere avvertita già da coloro che dovrebbero applicarli, con conseguente possibilità di “alterazione” della sperimentazione e dell’assestamento normativo basato sui suoi risultati.

presenza di una pluralità di discipline da armonizzare, nell'assenza di precedenti regolamentazioni, ed anche nell'elevato "tecnicismo" del settore.

### **3.3. Il sindacato sulla decretazione correttiva/integrativa.**

La Corte costituzionale è stata più volte chiamata a scrutinare – sotto il profilo dell'eccesso di delega – decreti legislativi correttivi e integrativi dei quali era denunciata la natura "innovativa" e/o l'inosservanza dei principi e criteri direttivi posti dalla normativa delegante primaria e/o secondaria.

Lo scrutinio risulta in molti casi condotto secondo lo schema generale utilizzato per il controllo sui decreti legislativi "principali". E dunque, verificando – oltre che il (formale) rispetto dei limiti temporali – la compatibilità delle disposizioni integrative e correttive con i principi e criteri direttivi fissati nella delega principale (richiamati *per relationem* in quella correttiva) e/o con quelli eventualmente introdotti *ex novo* dalla delega secondaria.

In altre pronunce affiora nondimeno la parametricità della finalità correttiva/integrativa della delega di secondo grado: finalità che la Corte sembra assumere come elemento definitorio (oggettivo e/o funzionale) del potere delegato al Governo, in aggiunta ai vincoli procedurali ed ai principi e criteri direttivi posti dalla delega principale.

Questa duplicità di prospettiva – che presuppone logicamente una maggiore o minore ampiezza del potere esercitabile in fase correttiva dal Governo<sup>24</sup> – lascia indeterminato lo schema del controllo sulla decretazione correttiva/integrativa. Il quale sembra a volte esaurirsi nella verifica di compatibilità con la normativa delegante, interpretata nel complessivo contesto di norme in cui si colloca e di ragioni e finalità su cui è basata. Altre volte, invece, sembra postulare anche la verifica della qualità correttiva/integrativa delle disposizioni di secondo grado (le quali vanno a tal fine poste in rapporto, oltre che con la normativa delegante, anche con la prima decretazione delegata).

Le pronunce della Corte sembrano – almeno fino alla sentenza n. 201 del 2006 – privilegiare ora l'una, ora l'altra possibilità.

La **sentenza n. 383 del 1994**, ad esempio, reputa prevalente la necessità che la decretazione correttiva e integrativa rimanga conforme ai principi e criteri direttivi posti dalla delega principale (e richiamati *per relationem* dalla delega secondaria), puntualizzando che, in sede di adozione delle disposizioni correttive, il legislatore delegato è tenuto a rispettare i principi contenuti nella legge di delegazione, e dunque non può estendere l'ambito di applicazione dei principi (più dettagliati) da lui stesso posti nella prima normativa delegata, se ciò si risolve in violazione di un principio posto dal legislatore delegante. Nella specie, la norma correttiva che – in tema di dirigenza – estendeva alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome i vincoli previsti dal decreto legislativo n. 29 del 1993 per le Regioni a statuto ordinario, risultava in

---

<sup>24</sup> La prima prospettiva finisce per avallare il frequente utilizzo della decretazione correttiva per "riscrivere" interamente la disciplina introdotta dalla decretazione principale.

contrasto con il principio stabilito dall'articolo 2, comma 2, della legge delega di base n. 421 del 1992.

*«La modifica del terzo comma dell'art. 13 del D.Lgs. n. 29 del 1993 introdotta con l'art. 3 del D.Lgs. n. 470 del 1993 è incorsa nella violazione di uno dei principi espressi nella legge di delegazione, quale quello formulato nel secondo comma dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992. Con quest'ultima disposizione, infatti, la posizione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - con riferimento ai vincoli derivanti dalla nuova disciplina in tema di pubblico impiego - è stata differenziata da quella delle Regioni a statuto ordinario, nel senso che, mentre nei confronti delle prime il carattere di "norme fondamentali di riforma economico-sociale" suscettibili di vincolare la competenza primaria di tali enti è stato attribuito soltanto ai principi desumibili dall'art. 2 della legge di delegazione, nei confronti delle seconde operano, invece, come "principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" sia le disposizioni contenute nello stesso art. 2 della legge di delegazione sia quelle espresse nelle conseguenti leggi delegate. [...] Ma l'art. 3 del D.Lgs. n. 470 del 1993, nel sostituire il terzo comma dell'art. 13 del D.Lgs. n. 29 del 1993, ha cancellato tale distinzione imponendo, in tema di dirigenza, sia alle Regioni a statuto ordinario sia alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome l'identico obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi desumibili dal capo II del titolo II del D.Lgs. n. 29. Con tale innovazione il vincolo di adeguamento imposto alle Regioni speciali ed alle Province autonome è stato, pertanto, aggravato, con una estensione del parametro dai principi desumibili dalla sola legge di delegazione anche ai principi, più dettagliati, desumibili dalla legge delegata: e questo in violazione del principio fissato in sede di delegazione dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 421, al cui rispetto il legislatore delegato era tenuto anche in sede di adozione delle disposizioni correttive di cui al quinto comma dello stesso articolo. Dal che la conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione».*

La conformità della norma correttiva ai principi e criteri direttivi posti da una delega complessa, ma proprio perciò "fondamentalmente unitaria", è ritenuta dalla **sentenza n. 422 del 1994** sufficiente ad escludere che il Governo sia incorso in eccesso di delega per avere inserito nel decreto correttivo relativo al pubblico impiego la interpretazione autentica di una disposizione delegata contenuta nel decreto di prima riforma della materia previdenziale. Si trattava, nell'occasione, della delega per la riforma della sanità, del pubblico impiego, della previdenza e della finanza territoriale, conferita al Governo dalla n. 421 del 1992. Rilevato che «la "delega" (enunciata al singolare nella rubrica della legge n. 421 del 1992) pur se distintamente articolata in quattro materie [...] in ragione dell'ampiezza e complessità della riforma, deve tuttavia considerarsi fondamentalmente unitaria» e che sussiste complementarità tra il pubblico impiego e la relativa disciplina previdenziale, la Corte afferma che «nella misura in cui queste due ultime materie sono distinguibili, l'eccesso delle corrispondenti deleghe potrebbe porre problemi di costituzionalità, non per un erroneo richiamo a particolari disposizioni o per l'inesatta loro collocazione, ma solo nel caso in cui la discordanza incida sui limiti stabiliti (ai sensi dell'art. 76 della Costituzione) dalla legge di delegazione, con riguardo cioè ai principi e criteri direttivi ed all'ambito temporale in cui la delega deve esercitarsi».

La verifica della conformità della norma correttiva ai principi e criteri direttivi è dunque sufficiente ad ammettere la possibilità che per correggere la disposizione contenuta in un decreto legislativo di prima riforma di una materia venga utilizzato un decreto correttivo relativo a materia diversa

Nella medesima prospettiva, la **sentenza n. 343 del 1994** esclude che sussista eccesso di delega quando la materia trattata nel decreto correttivo sia riconducibile sia al contenuto esplicito e concreto della normativa delegante, che alle finalità per cui la stessa delega venne conferita: « [...] *la delega a “prevedere la revisione dei controlli amministrativi dello Stato sulle regioni” – pur essendo stata inserita nell’art. 2 della legge n. 421 del 1992, rubricato con riferimento al “pubblico impiego” – attiene evidentemente alla materia della revisione dei controlli sugli atti amministrativi regionali nella loro globalità, evitando ragionevolmente che nell’ordinamento vi siano differenziate discipline: sia al fine di assicurare una coerenza logica all’esercizio di detta attività, sia per motivi letterali deducibili dalla espressione dell’art. 2 ora riportata e dal titolo di tutta la legge di delega, conferita per la “razionalizzazione” di diverse ed ampie materie della pubblica amministrazione. Del resto detta disciplina unitaria del sistema di controllo venne pienamente condivisa dal Parlamento, come risulta dal parere espresso sulla proposta governativa dei decreti in questione*».

Il duplice processo interpretativo e gli altri canoni ermeneutici adottati dalla Corte per valutare la conformità della legge delegata alla legge delegante sono applicati dalla **sentenza n. 276 del 2000** ai fini della verifica della conformità delle disposizioni integrative e correttive alla legge di delegazione, senza operare un raffronto tra decreto correttivo e decreto “principale” (nondimeno, dal percorso motivazionale sembra potersi arguire la ritenuta congruenza tra le disposizioni dell’uno e dell’altro).

Ancora, nella **sentenza n. 292 del 2000** viene caducata una delle disposizioni correttive e integrative introdotte dal decreto legislativo n. 80 del 1998, emanato in forza del già citato art. 11, comma 4, della legge 59 del 1997, avendo la Corte riscontrato l’indebita estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a tutta la materia dei servizi pubblici, in «*palese violazione*» di uno dei principi e criteri direttivi autonomamente introdotti dallo stesso articolo 11.

Un raffronto fra disposizioni delegate di primo e di secondo grado viene effettuato – senza affermarne la necessità – dalla **sentenza n. 156 del 1985**, là dove essa afferma che le norme prodotte dal decreto legislativo principale «*solo in via transitoria ed eccezionale, cioè per la prima fase di applicazione della nuova normativa*», possono essere modificate, in sede di correzione e integrazione, «*con norme di contenuto anche diverso, al fine di coprire il vuoto normativo che altrimenti si produrrebbe con la cessazione della prima fase di applicazione della riforma*». La possibilità di correzione e integrazione sembra in tal caso dipendere dalla natura transitoria della previsione posta dai primi decreti, suscettibile di essere modificata, a regime, dalla disposizione integrativa, «*senza necessità di una delega ulteriore o di fissazione di ulteriori criteri o principi direttivi*». Altrimenti detto, il potere di integrazione include la possibilità di modificare, a regime, le previsioni poste in via transitoria dai primi decreti legislativi.

« [...] *Una volta, infatti, che lo stesso legislatore delegato, nel pieno esercizio della delega ricevuta, abbia esplicitamente prodotto una norma per disciplinare una certa materia soltanto nella fase iniziale di applicazione di una normativa riformatrice,*

*rientra nei poteri dello stesso legislatore delegato, conferitigli nella stessa legge di delega, integrare - senza necessità di una delega ulteriore o di fissazione di ulteriori criteri o principi direttivi - la norma transitoria iniziale con norme di contenuto anche diverso, al fine di coprire il vuoto normativo che altrimenti si produrrebbe con la cessazione della prima fase di applicazione della riforma. Né può essere sottratta allo stesso legislatore delegato la valutazione discrezionale del momento in cui la fase iniziale di applicazione deve ritenersi esaurita, dato che il Parlamento stesso - come nel caso in esame - gli ha conferito tale discrezionalità».*

Dal raffronto fra disposizioni delegate di primo e di secondo grado muove anche la **sentenza n. 58 del 1985**, affermando che il Governo può legittimamente introdurre in un decreto legislativo integrativo una disposizione che – limitandosi a puntualizzare gli effetti della astratta «*premessa fermata*» dal primo decreto legislativo e senza da essa esorbitare – si pone «*come la necessaria integrazione*» della normativa delegata già emanata: «[...] *il decreto legislativo di più fresca data si appalesa come la necessaria integrazione del meno recente a chi consideri che quello [il D.P.R. n. 28 del 1976] altro non fece che puntualizzare gli effetti della astratta previsione di incompatibilità tra la iscrizione di diritto al nuovo fondo di previdenza e l'iscrizione in altri fondi simili con la caducazione della iscrizione e non con la soppressione degli altri fondi (soluzione che esondava dalla premessa fermata nel d.P.R. 648/1972)*».

Vero è che la Corte sembra comunque reputare il potere correttivo/integrativo del Governo qualitativamente diverso da quello di prima attuazione della delega principale.

Un implicito riconoscimento del vincolo teleologico-oggettuale della delega correttiva/integrativa emerge anzitutto quando la Corte afferma che la possibilità di emanare disposizioni correttive/integrative necessariamente presuppone la tempestiva adozione dei decreti “principali” (in mancanza di che, sia la delega principale, sia quella correttiva divengono inefficaci).

Come rilevato dalla **sentenza n. 265 del 1996**, l’emanazione dei primi decreti non può quindi avvenire oltre il termine previsto per essi dalla legge di delegazione, utilizzando impropriamente quello concesso per correggere e integrare: «[...] *il comma 46 dell’art. 2 della legge n. 549 del 1995 prevedeva, per l’emanazione dei decreti legislativi, il termine di cinque mesi [...] con decorrenza dal 1° gennaio 1996. Tale termine è scaduto, senza che il Governo abbia emanato i decreti legislativi e senza che siano intervenute proroghe. Né alcun rilievo può avere il fatto che il comma 53 del medesimo art. 2 contempra la possibilità di adottare disposizioni correttive entro il 31 dicembre 1997, essendo quest’ultimo il termine dato al Governo per correggere le disposizioni che fossero già state emanate nell’esercizio della delega stessa. Essendo perciò decorso il termine assegnato, la legge di delega impugnata non può più esplicare alcun effetto, onde il ricorso va dichiarato inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse*».

In modo ancor più reciso, la **sentenza n. 206 del 2001** rileva che «[...] *ciò che conta, [...] è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale ...”*».



Posto, dunque, che nessuna integrazione (né tanto meno correzione) è possibile quando il Governo non abbia esercitato affatto la delega primaria entro il termine previsto per essa, resta il problema di stabilire in che misura la decretazione integrativa e correttiva è consentita quando la delega primaria abbia ricevuto attuazione totale o attuazione solo parziale<sup>25</sup>.

In tali ipotesi assume rilievo decisivo il significato concettuale da attribuire alla locuzione “disposizioni correttive e integrative”.

Su tale punto, pur senza formulare una risposta esaustiva, la **sentenza n. 206 del 2001** sembra offrire le più estese indicazioni.

Chiamata a scrutinare il decreto legislativo n. 443 del 1999 (contenente disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo n. 112 del 1998, in attuazione della delega “contestuale” di cui all’art. 10 della legge n. 59 del 1997), la Corte afferma che al potere correttivo e integrativo conferito al Governo corrisponde «*la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell’esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto. Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per “fatti sopravvenuti”: ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l’esercizio della medesima delega “principale”. Nel suo insieme, il decreto legislativo n. 443 del 1999 non si discosta da questi criteri di utilizzo della delega “correttiva”*».

Il contenuto della decretazione correttiva e integrativa viene, dunque, circoscritto facendo riferimento, per un verso, ad un limite di “oggetto” («*modifiche di dettaglio*»), per altro verso ad un limite teleologico («*in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”*»).

Entrambi i limiti appaiono diretti ad impedire la sovrapposibilità del potere correttivo/integrativo a quello esercitato in base alla delega principale, e dunque la possibilità di interventi che stravolgano radicalmente il contenuto della normativa delegata già in vigore.

Se è vero, infatti, che il potere integrativo/correttivo non si collega necessariamente a fatti sopravvenuti, ma anche a fatti preesistenti (diversamente valutati), il suo esercizio deve solo correggere o integrare, e non ricostruire *ab imis* la normativa delegata già emanata. Inoltre, le correzioni e integrazioni devono riferirsi ad

---

<sup>25</sup> Nel senso che dalla parziale inattuazione della delega primaria può derivare una responsabilità politica del Governo, ma non già automaticamente l’illegittimità costituzionale del decreto legislativo emanato, salvo che, proprio in forza dell’omissione, si determini un contrasto con i principi ed i fini della legge di delega, v. **sentenze n. 41 del 1975, n. 218 del 1987, n. 265 del 1996**. Adde la più recente **sentenza n. 149 del 2005**, secondo la quale «*l’esercizio incompleto della delega non comporta di per sé violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione [...], salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione*».

aspetti di dettaglio<sup>26</sup>, sicché restano vincolate al rispetto non solo della normativa delegante (sempre richiesto dalla giurisprudenza costituzionale), ma anche delle scelte di massima effettuate in sede di attuazione della delega principale.

In definitiva, il potere di riempimento e la discrezionalità del Governo risultano in secondo grado meno estesi che in primo. Donde, l'inadeguatezza dello strumento dei decreti correttivi nell'ipotesi in cui si intendano apportare variazioni sistematiche al decreto originario.

Da questo punto di vista, rappresenterebbe un esercizio anomalo della delega correttiva e integrativa quello diretto a realizzare una sorta di *spoils system* normativo, ossia l'emanazione di decreti nominalmente integrativi/correttivi, con cui il Governo sorretto da una nuova maggioranza introduca regole antitetiche a quelle precedentemente varate, in sede di decretazione principale, da un Governo di diverso colore politico<sup>27</sup>.

Sarebbe invece da ammettere la possibilità (negata dalla sentenza n. 112 del 2008 ad una delega di riassetto: *infra*, § 4.6) che il decreto correttivo abroghi una disposizione-chiave del decreto legislativo primario allo scopo di rimediare all'eccesso di delega prodotto da tale disposizione<sup>28</sup>.

In ogni caso, nella prospettiva indicata dalla sentenza n. 206 del 2001, lo scrutinio di legittimità sulla decretazione correttiva/integrativa dovrebbe inevitabilmente passare per il raffronto con la decretazione "principale". La stessa sentenza, del resto, per giustificare la conservazione di alcuni compiti e funzioni allo Stato, disposta dal decreto correttivo n. 443 del 1999, rileva che si tratta, di «*compiti del tutto omogenei a quelli già individuati dal decreto base*» n. 112 del 1998, oltre che «*evidentemente estranei*» alle funzioni e compiti che, in base alla delega contenuta nella prima legge "Bassanini", erano destinati ad essere conferiti alle Regioni e agli enti locali.

Una diversa lettura del *dictum* della sentenza n. 201 – o un tacito *revirement* – sembra, però, emergere dalla successiva **sentenza n. 367 del 2007**. Tale pronuncia nega ingresso alle doglianze regionali relative al presunto carattere radicalmente innovativo del decreto legislativo n. 157 del 2006 e alla conseguente esorbitanza dalla finalità integrativa-correctiva della delega contenuta nell'art. 10, comma 4, della legge 6 luglio 2002, n. 137, lasciando alle Regioni solo la possibilità di denunciare la violazione, da

---

<sup>26</sup> Il riferimento alle «*modifiche di dettaglio*» risulta svalutato dall'affermazione, in un passo precedente della stessa sentenza, che «*correggere [...] è [...] modificare in qualche sua parte [...] la normativa delegata principale*»

<sup>27</sup> Un esempio potrebbe esser dato dai decreti correttivi del codice dell'ambiente, nei quali, tuttavia, secondo la relazione ministeriale, gli interventi di modifica sarebbero giustificati da "molteplici profili di non conformità alle disposizioni comunitarie rilevate nella parte seconda del decreto legislativo, oltre che nell'esigenza di dare adeguato seguito ai numerosi rilievi delle Commissioni parlamentari e della Conferenza Unificata non accolti nel corso dell'*iter* di approvazione sia del decreto originario sia in sede di esame del primo decreto legislativo correttivo".

<sup>28</sup> Nella **ordinanza n. 117 del 2008** viene assunto come *ius superveniens* l'art. 3, comma 1, del decreto correttivo n. 169 del 2007, il quale – abrogando l'art. 21 del decreto legislativo n. 5 del 2006 – rimedia al presunto eccesso di delega in cui quest'ultimo sarebbe incorso col prevedere l'applicabilità del rito camerale disciplinato dagli artt. da 737 a 742 cod. proc. civ. a tutte le azioni che derivano dal fallimento (laddove, secondo il giudice rimettente, la delega contenuta nell'art. 1, comma 6, della legge n. 80 del 2005 consentiva al Governo di intervenire, al fine di accelerarle, solo sulle procedure applicabili ai ricorsi per dichiarazione di fallimento e sulle successive controversie endofallimentari, e non anche sui processi ordinari semplicemente derivanti dal fallimento).

parte del decreto correttivo e integrativo, dei criteri e principi direttivi posti dalla legge delega.

Secondo la tesi regionale, *«mentre la delega autorizzava esclusivamente l'introduzione di "limitate disposizioni correttive e/o integrative", che risultassero eventualmente necessarie a seguito "di un primo monitoraggio della sua applicazione", il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe invece apportato "rilevanti innovazioni" al sistema disegnato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), incidendo in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali»*. In sostanza, la violazione dell'art. 76 della Costituzione era prospettata assumendo *«che le disposizioni impugnate avrebbero carattere innovativo e non sarebbero delle semplici integrazioni e correzioni del testo originario»*.

In risposta, la Corte ricorda che essa, *«con la sentenza n. 206 del 2001, ha affermato che i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato. Ne consegue che 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. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili»*.

Una applicazione combinata, ma non molto lineare, dei due criteri di controllo della decretazione correttiva/integrativa (raffronto sia con la decretazione base, sia con i principi e criteri direttivi posti dal delegante) sembra riscontrabile nella **sentenza n. 425 del 2000**, la quale ha caducato, per eccesso di delega, la disciplina delle clausole anatocistiche introdotta, per i contratti bancari anteriori al 19 ottobre 1999 e con effetti limitati sino al 22 aprile 2000, dal comma 3 dell'articolo 25 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, correttivo/integrativo del testo unico delle leggi bancarie e creditizie.

Tale sentenza, applicando i consueti canoni ermeneutici di verifica della conformità fra norma delegata e delegante, afferma che, *«per quanto ampiamente possano interpretarsi le finalità di "integrazione e correzione" perseguite dal legislatore delegante, nonché i principi e criteri direttivi posti a base del testo unico bancario»*, la delega per l'emanazione di disposizioni "integrative e correttive" del testo unico bancario non legittimava il Governo ad adottare *«una disciplina retroattiva e genericamente validante»*, con l'effetto di *«una indiscriminata validità temporanea delle clausole anatocistiche bancarie contenute in contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della prevista deliberazione del CICR, prescindendo dal tipo di vizio da cui sarebbero colpite e da ogni collegamento con il testo unico bancario che non sia meramente occasionale»*. Così disponendosi, *«è venuta meno ogni continuità*

*logica con la delega, rompendosi la necessaria consonanza che deve intercorrere tra quest'ultima e la norma delegata. L'indeterminatezza della fattispecie [...] non consente di ricondurre la denunciata norma nell'ambito dei principi e criteri della legge di delegazione. [...] quindi - stante il difetto di distinzioni e precisazioni nella legge delegata - senza una necessaria e sicura rispondenza (diretta od indiretta) ai principi e criteri informativi del testo unico bancario».*

Analizzando la motivazione della pronuncia, si può osservare che le finalità di integrazione e correzione vengono considerate diversamente e tenute distinte dai principi e criteri direttivi «*posti a base del testo unico bancario*» (il riferimento è *tout court* alla delega principale); e che la interruzione della «*necessaria consonanza*» riguarda il rapporto fra la norma delegata di secondo grado e la norma delegante, mentre l'assenza di «*ogni collegamento con il testo unico bancario che non sia meramente occasionale*» instaura un rapporto fra la norma delegata di secondo grado e la normativa delegata principale. Il cumulo di argomenti diversi – che così viene a realizzarsi – poco giova alla loro intelligibilità, al pari del vago riferimento alla mancanza di «*necessaria e sicura rispondenza (diretta od indiretta) ai principi e criteri informativi del testo unico bancario*».

A distanza di sette anni, la **sentenza n. 341 del 2007** ha, invece, escluso l'eccesso di delega ipotizzato a carico della disciplina “a regime” dell'anatocismo bancario, introdotta dal comma 2 del medesimo articolo 25 del decreto legislativo n. 342 del 1999 («*trasfuso*» nell'art. 120, comma 2, del testo unico approvato con il decreto legislativo n. 385 del 1993).

Benché la vicenda normativa e la disposizione delegante di riferimento siano identiche a quelle considerate dalla sentenza n. 425 del 2000, nella **sentenza n. 371 del 2007** viene meno ogni riferimento alla finalità correttiva/integrativa della delega “successiva” conferita dall'art. 1, comma 5, del decreto legislativo n. 128 del 1998. Per meglio dire, tale finalità resta “assorbita” nella prolungata attuazione della direttiva del Consiglio 89/646/CEE del 15 dicembre 1989<sup>29</sup>. Dopo aver rilevato che «*oggetto della delega era [...] la modifica, mediante integrazioni e correzioni, del d. lgs. n. 385 del 1993, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 25 della legge n. 142 del 1992*», la Corte afferma che «*la reviviscenza, disposta dal legislatore delegante del 1998, del contenuto della legge delega n. 142 del 1992, faceva quindi sì che il legislatore delegato del 1999 avesse come principi e criteri direttivi del suo intervento sul T. U. bancario l'adeguamento della “disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia” al contenuto della direttiva comunitaria innanzi citata e che i confini di detta azione adeguatrice potessero estendersi, qualora vi fosse la necessità di effettuare un coordinamento, alle “altre disposizioni vigenti nella stessa materia”*».

La portata della nuova delega è anzi «*più ampia e, in ogni caso, consequenziale rispetto all'avvenuto recepimento: quella cioè di intervenire per disciplinare le ipotesi in cui, con riferimento ad alcuni istituti, vi potevano essere motivi di contrasto o,*

---

<sup>29</sup> La legge comunitaria n. 142 del 1992 aveva conferito due deleghe distinte, ma complementari, da eseguire in successione: la prima, destinata ad attuare la direttiva, esercitata con il decreto legislativo n. 481 del 1992; la seconda, finalizzata all'emanazione di un testo unico delle nuove disposizioni, “coordinato con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, apportandovi le modifiche necessarie a tal fine” (art. 25, comma 2).

*comunque, di disarmonia tra l'ordinamento italiano e quello comunitario, verificando se potevano ancora individuarsi ostacoli alla piena realizzazione del principio di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi"».*

Tenuto conto del contenuto della direttiva comunitaria, della legislazione vigente negli altri Paesi dell'Unione, nonché della normativa interna (e della interpretazione data all'articolo 1283 del codice civile dalla Cassazione con la sentenza n. 2374/1999), la Corte afferma che *«rientrava [...] nel processo di adeguamento del diritto allora vigente al contenuto della Direttiva e di coordinamento del T.U. bancario precisare se l'anatocismo bancario poteva avere ingresso in Italia o se fosse "incompatibil[e] con le disposizioni legali di interesse generale [allora] in vigore" (sedicesimo "considerando" del preambolo). E, in caso affermativo, dare una risposta al quesito immediatamente collegato con l'anatocismo bancario, cioè l'individuazione del soggetto cui spettava determinare il periodo di tempo in cui la capitalizzazione degli interessi doveva avvenire<sup>30</sup>».*

La conclusione è che l'introduzione dell'anatocismo bancario, in deroga al divieto contenuto nell'art. 1283 cod. civ., ricadeva nel potere del legislatore delegato, poiché *«rientrava nel perimetro normativo tracciato dal legislatore delegante, il quale aveva posto tra i principi e criteri direttivi del decreto delegato la necessità che il T.U. bancario fosse adeguato al quadro conseguente al recepimento della più volte citata direttiva comunitaria».*

Merita di esser sottolineato che, pur avendo dichiaratamente ad oggetto un caso di delega *«genericamente volta all'integrazione e correzione»* del testo unico bancario, la **sentenza n. 341 del 2007** riferisce a tale tipo di delega criteri di valutazione enunciati, dalla giurisprudenza precedente, con riguardo alle deleghe per la regolazione normativa (*infra*, § 4.4.):

*«Con particolare riferimento al caso, come quello in esame, in cui la legge delega è genericamente volta all'integrazione e correzione di una particolare disciplina, questa Corte, muovendosi nel solco di un orientamento già consolidato, ha affermato che "Se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale [...]. Inoltre, se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principi sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata" (sentenza n. 53 del 2005). Successivamente, in conformità a tale impostazione, questa Corte ha ritenuto compatibile con l'art. 76 Cost. anche "l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante" (sentenza n. 426 del 2006)».*

---

<sup>30</sup> Osserva la Corte che *«se il legislatore delegato poteva introdurre nell'ordinamento il suddetto istituto, non poteva essergli negato il potere di attribuire ad un determinato soggetto funzioni regolatorie [...] né poteva esimersi dal fissare regole minime circa i periodi da prendere a base per il consolidamento degli interessi in conto capitale».* Se ne desume che tali determinazioni ricadevano nel potere di riempimento governativo, pur in assenza (e senza necessità) di principi e criteri direttivi.

La motivazione della sentenza n. 341 è riassunta, un anno dopo, dalla **ordinanza n. 254 del 2008** nei termini seguenti: la *«deroga al regime ordinario fissato dall'art. 1283 del codice civile [...] trova la sua giustificazione [...] nell'esigenza di uniformare questo aspetto della legislazione interna a quella vigente nei principali Stati che allora costituivano la Unione europea per i quali «la disciplina prevista in materia di anatocismo per il sistema bancario o, più in generale, per le attività di natura commerciale (o in cui una delle parti fosse un istituto di credito) era diversa da quella prevista nei rapporti di diritto civile».*

Delle due pronunce sull'anatocismo bancario – e della vicenda normativa sottostante – si avrà comunque modo di riparlare in sede di esame dell'uso combinato di deleghe politipiche (*infra*, § 6).

Riguardo ai vincoli procedimentali nell'adozione dei decreti correttivi/integrativi, va rimarcato che la Corte non sembra assolutizzare il riferimento ad un periodo di verifica-sperimentazione, dopo la prima attuazione, come condizione per apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, anche se riconosce che essa è comunque funzionale all'attività di integrazione e correzione. Né il Giudice delle leggi fa riferimento alla necessità che il Governo dimostri che la verifica è realmente avvenuta o che ostenti le ragioni degli interventi correttivi integrativi.

Nondimeno, la giurisprudenza costituzionale, in più occasioni, ha ritenuto opportuno fare riferimento sia alle relazioni governative di accompagnamento, sia ai pareri emessi dalle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto (ad esempio, sentenze n. 41 del 1975, n. 218 del 1987, n. 343 del 1994 e n. 425 del 2000).

Va anche segnalato che, nella ripetuta **sentenza n. 206 del 2001**, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima una modifica correttiva/integrativa *«difforme dall'intesa raggiunta»* in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, rilevando che *«poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità [...], essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione»*, e concludendo che *«Poiché la pronuncia di questa Corte non può, all'evidenza, conseguire l'effetto di ripristinare la corrispondenza fra il testo su cui è intervenuta l'intesa e il testo legislativo emanato [...], l'accoglimento della censura deve condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 443 del 1999, ripristinando così, per questa parte, il testo originario del d.lgs. n. 112 del 1998, che la disposizione censurata aveva inteso modificare»*.

### **3.4. Gli orientamenti della Cassazione e del Consiglio di Stato.**

Una lettura riduttiva del potere governativo di integrazione e correzione – in specie, di quello conferito dall'articolo 11, comma secondo, della legge delega per la riforma tributaria del 1971 – emerge da un (lontano) “arresto” delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Chiamate a pronunciarsi sulla interpretazione e sulla portata di una

delle disposizioni correttive e integrative<sup>31</sup> emanate in forza del ripetuto articolo, nella sentenza 7 febbraio 1989, n. 733 (*Bile, Tilocca*) esse affermano che le «*disposizioni integrative sono quelle che esplicano e sviluppano principi, aspetti, precetti non espressi da precedenti disposizioni ma in questi sottintesi e perciò già deducibili in via di interpretazione*»; mentre, le «*disposizioni correttive sono ... quelle finalizzate ad emendare disposizioni già in vigore che presentino secondo l'apprezzamento del legislatore delegato (ed ovviamente del Parlamento) un vizio di illegittimità perché contrastino direttamente con una norma costituzionale o violino i criteri fissati dalla legge delega o comunque i limiti della delega stessa o, infine, perché si rivelino irragionevoli*».

Diversamente dalle disposizioni di attuazione «*che sono necessarie perché altre disposizioni diventino operanti (ex nunc)*», quelle integrative hanno la funzione «*soltanto di esplicitare e dispiegare, con valore vincolante*», precetti già sottintesi o impliciti nelle corrispondenti disposizioni principali. A differenza di quel che avviene nell'interpretazione autentica, l'integrazione non sceglie ed impone un significato fra quelli astrattamente possibili, ma tende ad «*individuare (con valore vincolante) il preciso precetto deducibile dalla norma o dalle norme cui accede*».

A loro volta, le disposizioni correttive tendono ad evitare una declaratoria di incostituzionalità o comunque ad «*armonizzare la disposizione precedente all'ordinamento costituzionale nell'interesse alla stabilità ed alla certezza della normativa ...*».

La conseguenza (di tutto rilievo) è che entrambe le categorie di norme sono intrinsecamente dotate di efficacia retroattiva (salvo il limite delle situazioni esaurite): le disposizioni integrative in quanto hanno la finalità di “ribadire” in modo più evidente un precetto già presente nella normativa originaria; le disposizioni correttive, in quanto devono poter incidere sul testo normativo allo stesso modo in cui avrebbero inciso gli interventi del Giudice delle leggi, che esse sono appunto dirette a prevenire ed evitare.

Così ricostruita, l'attività normativa di integrazione equivarrebbe a modificare il significante (il messaggio lessicale), ma non il significato (la norma desumibile). Quella correttiva consisterebbe in una opportuna *reductio ad legitimitatem*. In tale prospettiva, per accertare se si sia in presenza di una disposizione correttiva o integrativa, o invece di una «*disposizione modificativa in senso proprio (non inclusa nell'ambito della delega legislativa)*», occorre instaurare un confronto con la disposizione delegata “principale” (... «*bisogna far capo alla ratio legis e considerare la norma precedente*»)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Si trattava dell'articolo 1 del D.P.R. n. 688 del 1984, concernente la deducibilità delle spese di urbanizzazione dalla base imponibile dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili, del quale le Sezioni Unite affermarono la natura (non interpretativa, ma) correttiva e, per conseguenza, l'efficacia retroattiva.

<sup>32</sup> Analogo canone di valutazione sembra emergere dalla **sentenza n. 38 del 1959** della Corte costituzionale, la quale – chiamata a verificare i limiti del potere di coordinamento conferito al Governo prima dell'approvazione e pubblicazione del testo unificato del codice civile – ritenne che l'inciso “ovvero a distanza minore della metà di quella stabilita dai regolamenti locali”, inserito nell'art. 875 in sede di unificazione del testo del Codice civile, già pubblicato in libri separati, non costituisca una modificazione sostanziale, ma una precisazione esplicitiva della norma dell'art. 66 del libro della

Il tema dei limiti sostanziali e procedurali all'esercizio del potere correttivo e integrativo è stato di recente affrontato anche dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato nel parere 6 giugno 2007, n. 1 (*Schinaia, Cirillo*) – reso in relazione allo schema di decreto correttivo del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) – e, in senso sostanzialmente confermativo, dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nel parere 5 novembre 2007, n. 3838, reso in relazione allo schema del “secondo decreto correttivo” del decreto legislativo n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente).

Per quanto concerne i limiti “sostanziali”, la posizione del Consiglio di Stato muove dalla ricognizione dei *dicta* della sentenza n. 206 del 2001, osservando che in essa il Giudice delle leggi «*ha escluso che il potere correttivo abbia la stessa estensione del potere delegato sulla base del quale è stato emanato il decreto legislativo “principale”*». Infatti nella medesima sentenza, si afferma che il decreto correttivo può intervenire “*solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”*».

Ad avviso della Adunanza Generale (ribadito dalla Sezione consultiva), « [...] *la delegazione ad emanare disposizioni integrative o correttive di precedenti decreti deve ritenersi autonoma rispetto alla delega principale, pur essendo normalmente collocata nello stesso testo legislativo e pur essendo sottoposta ai medesimi principi e criteri direttivi. [...] 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. Ciò evidentemente è in linea con quella attenzione alla qualità anche sostanziale della legislazione che è da tempo all'attenzione del Parlamento e del Governo. Ovviamente, a maggior ragione, deve ritenersi non solo possibile ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni*».

Quanto al problema della legittimità di una delega che si riferisca a decreti legislativi già emanati, pur rilevando l'assenza di indicazioni decisive sia a livello di disposizioni generali e particolari, sia nella giurisprudenza costituzionale, l'Adunanza generale reputa che il alla delega correttiva e integrativa sia ammissibile, nella misura in cui si palesi l'esigenza di verificare discipline complesse e l'opportunità di garantire un periodo di collaudo alla nuova disciplina.

Questa conclusione non trova ostacolo nella mancanza di una normativa espressa che disciplini il procedimento di correzione e integrazione, assumendo valenza di principio generale la previsione contenuta nell'art. 1, comma 6, della legge n. 62 del 2005<sup>33</sup>, che disciplina il procedimento di adozione dei decreti correttivi, prevedendo una

---

proprietà che detto inciso non conteneva: precisazione del tutto aderente al sistema, accolto nel Codice, della prevalenza dei regolamenti locali nella disciplina dei rapporti di vicinato.

<sup>33</sup> Il riferimento indicato probabilmente è frutto di un refuso, visto che il richiamo non è pertinente al contenuto effettivo della norma citata.



relazione motivata che illustri alle Camere le disposizioni oggetto di intervento e le ragioni della modifica.

Ritiene infine l'Adunanza Generale che, *«quanto alla possibilità di attribuire una efficacia estensiva del potere del Governo all'endiadi "correzione e integrazione", non sembra che si possa andare oltre al semplice ampliamento dell'oggetto del primo decreto legislativo a quei profili della materia delegata – come individuato nei criteri base – trascurati in prima attuazione»*.

Secondo la Sezione consultiva per gli atti normativi, si devono considerare, *«in linea di principio, conformi ai limiti del potere integrativo e correttivo»* le disposizioni *«che mirano a eliminare illegittimità comunitarie e a correggere errori tecnici, illogicità, contraddizioni, ovvero disposizioni che si siano rivelate di difficile applicazione. Inoltre, avendo la legge delega attribuito non solo un potere correttivo, ma anche integrativo, l'oggetto di intervento può essere ampliato a quei profili della materia delegata, come individuata nei criteri base, trascurati in sede di prima attuazione»*.

La stessa Sezione ha ritenuto che, in sede di esercizio del potere di correzione e integrazione, un intervento sistematico, come l'integrale sostituzione di una intera "Parte" del decreto legislativo primario (in specie, della Parte seconda del decreto legislativo n. 156 del 2006, costituita da 49 articoli e ordinata in quattro Titoli, di cui il secondo e il terzo composti da più Capi) possa essere consentito, se le esigenze alle quali è preordinato non possono trovare idonea composizione con gli strumenti tecnici della novella o della sostituzione di singoli precetti. Nel caso del Codice dell'ambiente, l'intervento correttivo sistematico *«incide sulla materia così da dare nuova esposizione ai principi comunitari e costituzionali e rimedia alle incongruenze sopra rappresentate anche in relazione ai [...] procedimenti di infrazione che gravano sul Governo italiano»*.

La Sezione per gli atti normativi afferma inoltre che *« [...] una pluralità di correttivi, sebbene tecnicamente e giuridicamente consentita, non giova alla esigenza di certezza del diritto e stabilità delle norme, che costituisce una legittima aspettativa degli operatori, in una logica di qualità formale e sostanziale della regolazione e di semplificazione normativa e amministrativa »*.

#### **4. L'uso della delega per la semplificazione e la regolazione normativa.**

Se l'impiego della delega correttiva/integrativa permette di sperimentare, intervallare e di fatto prolungare l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, l'impiego delle deleghe per la redazione di testi unici e di codici di settore sembra consentire una dilatazione dell'ambito oggettivo del potere delegato, al di là della specifica ragione del suo conferimento.

A tipizzare queste deleghe – previste nei diversi sistemi di semplificazione e regolazione normativa succedutisi nelle "leggi Bassanini" e presenti anche nelle leggi comunitarie (in combinazione con la delega per l'attuazione delle direttive elencate) – è

la specifica finalità per la quale sono conferite. Esse non mirano tanto a riformare ed innovare a livello legislativo, quanto piuttosto a riordinare, coordinare e razionalizzare la legislazione esistente. Il conferimento della delega non innesca, cioè, un processo “cumulativo” di legificazione, ma persegue un obiettivo di sistemazione e razionalizzazione della normazione primaria esistente, ossia una maggiore qualità normativa, sia formale che sostanziale.

Vero è che – almeno fino alla legge n. 229 del 2003 – i sistemi di semplificazione delineati dalla legge n. 59 del 1997 e dalle successive leggi annuali di semplificazione (c.d. “leggi-figlie”) non assegnavano un ruolo esclusivo alla decretazione legislativa, la quale era utilizzata congiuntamente alla delegificazione (in alternativa o in concorso con essa).

Ed infatti, lo schema originariamente tracciato dall’art. 20 della prima legge “Bassanini” si basava sulla adozione sia di regolamenti di delegificazione<sup>34</sup> (di norme concernenti procedimenti amministrativi), sia sulla compilazione di testi unici legislativi e regolamentari in materie individuate: al qual fine, il Governo con il disegno di legge annuale di semplificazione doveva proporre al Parlamento “le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari”.

La prima legge annuale di semplificazione – la n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998) – aveva poi coniugato delegazione e delegificazione, prevedendo, nell’art. 7, che al riordino delle norme legislative e regolamentari riguardanti varie fattispecie e materie si procedesse mediante l’emanazione di testi unici “misti”, riferiti a materie e settori omogenei e comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni sia legislative che regolamentari<sup>35</sup>.

Per ovviare ai dubbi sorti circa la natura legislativa o regolamentare dei testi unici “misti”, la legge n. 340 del 2000 (legge di semplificazione 1999) aveva, però, distinto la delega legislativa e l’abilitazione a emanare regolamenti di delegificazione, qualificando come testo unico (misto) l’atto (c.d. testo A) deputato a raccogliere ed esternare – senza alcuna efficacia innovativa – le disposizioni del decreto legislativo (c.d. testo B) e quelle del regolamento (c.d. testo C), che il Governo adottava ai sensi, rispettivamente, dell’articolo 14 e dell’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988<sup>36</sup>.

Frutto di questa tecnica sono *i* testi unici sulla documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445 del 2000, che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari rispettivamente contenute nel D.Lgs. n. 443 e nel D.P.R. n. 444 del 2000), sull’edilizia

---

<sup>34</sup> Si trattava di regolamenti della stessa natura di quelli di cui all’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, ma con un procedimento di approvazione aggravato dalla necessità di acquisire il parere delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato.

<sup>35</sup> La finalità dei testi unici “misti”, ispirati all’esempio francese, era di offrire in un unico atto la raccolta completa ed organica delle disposizioni – legislative e regolamentari – coesistenti in una materia, conservando l’originaria natura delle une e delle altre: e, dunque, senza “legificare” le disposizioni regolamentari, ma anzi delegificando, ove possibile, le stesse disposizioni legislative preesistenti.

<sup>36</sup> La previsione della emanazione di un decreto legislativo evidenzia la natura non meramente compilativa dell’intervento di riordino normativo delegato al Governo. La giurisprudenza costituzionale (*infra*, § 4.4.) sembra confermare che la capacità di innovazione del sistema va riconosciuta al solo decreto legislativo, e non anche al testo unico “misto”, la cui funzione è di mera raccolta delle disposizioni contenute nel decreto legislativo e nel regolamento.

(d.P.R. n. 380 del 2001, che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. n. 378 e nel D.P.R. n. 379 del 2001), sull'espropriazione (d.P.R. n. 327 del 2001, che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel D.Lgs. n. 325 e nel D.P.R. n. 326 del 2001) e sulle spese di giustizia (d.P.R. n. 115 del 2002, che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute rispettivamente nel D.Lgs. n. 113 e nel D.P.R. n. 114 del 2001).

Nelle prime leggi di semplificazione, l'impiego della delega legislativa avviene in alternativa o in aggiunta alla delegificazione, ossia ad un meccanismo finalizzato non già ad esercitare la funzione legislativa, ma ad escluderne l'esercizio in certe materie. Il che trova spiegazione solo ammettendo che la decretazione legislativa delegata non viene usata per riformare, ma assume la funzione (in senso ampio assimilabile a quella della delegificazione) di semplificare e razionalizzare la disciplina esistente.

Una rilevante modifica degli strumenti diretti al miglioramento della qualità della regolazione normativa viene introdotta dalla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), la quale, pur ponendosi in linea di continuità con gli obiettivi generali perseguiti dalle leggi precedenti, attribuisce un ruolo preminente alla delegazione legislativa, ridimensionando notevolmente quello della delegificazione.

La principale ragione di questo mutamento – già, in verità, anticipato dalle deleghe conferite al Governo dall'art. 10 della legge n. 137 del 2002 – è l'esigenza di procedere al "riassetto", e non solo al "riordino", di discipline legislative afferenti a settori trasversali, di cui si ritiene opportuno il riaccorpamento e la sistemazione in un *corpus* unitario, sottraendole al contesto generale<sup>37</sup>.

A questa finalità corrisponde l'abbandono del modello dei testi unici misti<sup>38</sup> (e dell'ideologia di completezza normativa che li sorreggeva) e il passaggio ai "codici" di settore<sup>39</sup>, aventi la forma di decreti legislativi e dotati di un potere innovativo più incisivo di quello di armonizzazione e coordinamento formale, che normalmente è proprio dei testi unici.

In luogo delle precedenti deleghe di "riordino", finalizzate alla redazione di testi unici di vario tipo (legislativi, regolamentari e misti), gli articoli da 2 a 11 della legge n. 229 del 2003 prevedono ben dieci deleghe di "riassetto" per la codificazione a livello legislativo di altrettante materie-settori (produzione normativa, sicurezza e salute dei lavoratori, assicurazioni, incentivi alle attività produttive, prodotti alimentari, tutela dei consumatori, metrologia legale, internazionalizzazione delle imprese, "società dell'informazione", ordinamento del Corpo dei vigili del fuoco).

---

<sup>37</sup> Si pongono, in tal modo, problemi di reciproca perimetrazione dei codici settoriali, tra loro e rispetto ai codici veri e propri.

<sup>38</sup> Tale abbandono è realizzato dalla legge n. 229 del 2003 attraverso l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999. La previsione della emanazione di testi unici resta, tuttavia, presente in alcune leggi speciali e comunitarie.

<sup>39</sup> Benché incorpori una maggior quantità di innovatività rispetto al testo unico, il codice non è una riforma radicale di una branca portante dell'ordinamento, come quella che caratterizza le codificazioni classiche. D'altronde, una codificazione di tipo illuminista sarebbe oggi difficilmente immaginabile, vista la pressione esercitata dalla normativa comunitaria sulle scelte di fondo di vari settori degli ordinamenti nazionali.

Il modello così delineato sottintende una distinzione ontologica tra testo unico e codice, e, cioè, che il secondo – diversamente dal primo – non si limiti a raccogliere materiale normativo preesistente, ma introduca anche materiale legislativo nuovo.

La scelta operata dalla legge n. 229 sembra tuttavia derivare anche dal mutato contesto in cui la semplificazione e regolazione normativa devono avvenire. L'ampiezza delle competenze legislative e regolamentari devolute alle Regioni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, rende recessiva la pretesa di completezza dei testi unici "misti" e pressoché impraticabile la delegificazione nelle materie di competenza legislativa regionale (concorrente o residuale), nelle quali lo Stato – segnatamente in virtù del sesto comma del nuovo art. 117 – non ha più potestà regolamentare<sup>40</sup>.

Il modello dei codici di settore risulta confermato dalla successiva legge n. 246 del 2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), che ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi per il riassetto/codificazione delle disposizioni vigenti in varie materie (benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici; gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri; adempimenti amministrativi delle imprese e rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive; pari opportunità<sup>41</sup> ordinamento del notariato e degli archivi notarili<sup>42</sup>). Detta legge ha comunque aggiunto, tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, il coordinamento anche "sostanziale", e non più solo "formale", del testo delle disposizioni vigenti.

Si può rilevare dunque come, nelle leggi di semplificazione, la delega legislativa venga finalizzata dapprima alla revisione e al "riordino" per l'emanazione di testi unici di varia natura; poi al "riassetto" e alla codificazione mediante decreti legislativi.

Anche ritenendo che la differenza, più che funzionale, consista nella diversa quantità di potere innovativo che le due categorie di deleghe conferiscono al Governo, resta il fatto che l'impiego della delegazione legislativa diventa strumento tipico per reagire all'ipertrofia e al disordine normativo: la semplificazione e regolazione normativa avvengono dilatando la legislazione governativa<sup>43</sup>.

Sul piano procedimentale, questa dilatazione è nondimeno accompagnata – e in certa misura compensata – da un *iter* procedurale complesso e articolato, con la previsione dei molteplici pareri del Consiglio di Stato, delle Conferenze Stato-Regioni ed unificata, delle Commissioni parlamentari; e ciò pur a fronte della brevità dei termini

---

<sup>40</sup> Per le materie di tipo trasversale, *«potrebbe solo porsi un problema di rapporti tra fonti appartenenti a diversi ambiti di competenza, in quanto dette materie si connotano per il fatto che, non avendo normalmente un oggetto definito di disciplina, possono intersecare altre competenze regionali» (sentenza n. 401 del 2007).*

<sup>41</sup> In base a tale delega è stato emanato il D.Lgs. n. 198 del 2006, intitolato "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna".

<sup>42</sup> In base a tale delega sono stati emanati i decreti legislativi n. 166 del 2006 (sul concorso notarile, pratica e tirocinio professionale), n. 182 del 2006 (sull'assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'attività notarile e l'istituzione di un Fondo di garanzia), n. 249 del 2006 (sul procedimento disciplinare a carico dei notai).

<sup>43</sup> La codificazione, seppur settoriale, appare comunque storicamente antitetica alla decodificazione, ossia all'uso di leggi parlamentari.

(molti dei quali poi prorogati), e segnatamente di quelli stabiliti per l'emanazione dei codici e dei regolamenti correlati.

#### **4.1. Le deleghe per l'emanazione di testi unici.**

La **sentenza n. 280 del 2004**, riferendosi alla «*compilazione dei testi unici – piuttosto frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 – per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia*», osserva che «*La prassi parlamentare relativa a questi tipi di delega mostra una certa indistinzione nell'uso dei termini "delega" o "autorizzazione" da parte delle rispettive leggi di conferimento ed anche casi di leggi formalmente di delega caratterizzate dall'assenza o vaghezza dei principi direttivi, le quali, nonostante il nomen e la formale attribuzione della "forza di legge" ai relativi decreti, in realtà consentono al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti (cfr. sentenza n. 354 del 1998)*».

Tale osservazione introduce il primo problema che l'uso della delega legislativa per la formazione di testi unici propone, e cioè quello della misura in cui essa consente al Governo di innovare a livello primario.

La questione è ben anteriore alla legislazione di semplificazione intervenuta nell'ultimo decennio, anche se rispetto ad essa ha assunto valore pregnante.

In linea generale, l'operazione diretta a formare un testo unico mira a riordinare e armonizzare il tessuto normativo in materie che hanno subito, nel tempo, modificazioni e stratificazioni. Essa ha normalmente carattere normativo, in quanto implica non soltanto la raccolta delle disposizioni vigenti, ma anche la possibilità di sostituirle, disporre l'abrogazione espressa o provocarne l'abrogazione implicita.

È abbastanza ovvio, allora, che il conferimento di una delega legislativa per l'emanazione di un testo unico di disposizioni legislative, consentendo al Governo l'esercizio (temporaneo e limitato) della funzione legislativa, esige pur sempre il rispetto dell'articolo 76 della Carta fondamentale, e dunque la fissazione di principi e criteri direttivi (non meno che dell'oggetto e del limite temporale).

Questa conclusione si attaglia, peraltro, solo all'ipotesi in cui il Governo sia incaricato di formare un testo unico propriamente detto – o “normativo” – e sia abilitato (appunto, dalla norma di delegazione) ad innovare l'ordinamento a livello primario.

La necessità dei principi e criteri direttivi (e dunque di una valida legge di delegazione) non sussiste, invece, rispetto alla redazione di un testo unico c.d. meramente compilativo, ossia quando il Governo sia autorizzato solo a comporre una raccolta di norme senza rinnovarne la fonte e, dunque, non debba esercitare un potere normativo, ma solo un potere interpretativo delle disposizioni esistenti, al fine di riunirle e coordinarle, verificandone la vigenza, tenendo conto di consolidati indirizzi interpretativi della giurisprudenza (anche costituzionale e comunitaria), ma senza sostituirle o alterarne la consistenza originaria, e senza alcuna efficacia vincolante per i giudici, i quali devono, in caso di dubbio, risalire ai testi normativi antecedenti.

Benché sia presente nella giurisprudenza costituzionale<sup>44</sup> – ed utilizzata, ad esempio, nelle **sentenze n. 224 del 1994, n. 49 del 1999 e n. 425 del 2000**, per qualificare il testo unico bancario come innovativo e direttamente attuativo di una direttiva comunitaria<sup>45</sup> – la distinzione fra testi unici di mera compilazione e testi unici normativi non è, tuttavia, sul piano pratico, rigida e lineare, perché non dipende esclusivamente da elementi formali (l'uso della formula “delegare” o “autorizzare”, del *nomen* decreto legislativo), ma anche dall'oggetto del potere conferito al Governo e dalla presenza o meno di principi e criteri direttivi che lo circoscrivano.

Seppur con qualche tentennamento, la stessa giurisprudenza costituzionale non sembra istituire una rigida dicotomia, né ricollegare automaticamente al conferimento di una delega legislativa il potere di innovare la normativa da raccogliere<sup>46</sup>. L'analisi del prodotto giurisprudenziale mostra, infatti, come – di fronte a deleghe per il riordino e/o il coordinamento in testi unici o per il riassetto in “codici” – il Giudice delle leggi scenda a verificare, caso per caso, la quantità di potere innovativo concretamente rilasciata al Governo dai principi e criteri direttivi che contornano la finalità della delega.

Un criterio di massima sembra tuttavia emergere dalla **sentenza n. 308 del 2002** (richiamata da altre successive). In essa, la Corte afferma che, secondo la logica (generale) della delegazione legislativa, *«la determinazione dei principi e criteri direttivi [...] non osta [...] all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore [...]»*, e il legislatore delegato ha il potere *«di valutare le situazioni giuridiche da regolamentare e di effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di “riempimento” che lega i due livelli normativi, rispettivamente, della legge di delegazione e di quella delegata [...]»*. Aggiunge poi – ed è quel che interessa – che *«A questa logica appartiene anche la delegazione legislativa conferita al Governo per il coordinamento delle preesistenti disposizioni, quale potere normativo volto alla*

---

<sup>44</sup> Esempi più risalenti nelle **sentenze n. 54 del 1957, n. 24 del 1961, n. 51 del 1962, n. 57 del 1964, n. 45 del 1967**.

<sup>45</sup> Le **sentenze n. 224 del 1994 e n. 49 del 1999** affermano che *«il testo unico approvato con il decreto legislativo n. 385 del 1993 non è “compilatorio” ma “normativo” (o “innovativo”), trovando il suo fondamento nella delega conferita al Governo con l'art. 25, secondo comma, della legge 19 febbraio 1992, n. 142. Le norme formulate in tale testo unico hanno, pertanto, assunto una propria forza dispositiva suscettibile di incidere autonomamente nella sfera regionale, quand'anche si siano venute a configurare come ripetitive, in tutto o in parte, dei contenuti espressi in precedenti disposizioni di legge»*. La **sentenza n. 425 del 2000**, richiamando le precedenti, puntualizza che il decreto legislativo n. 385 del 1993 *« [...] oltre a recepire [...] i contenuti del decreto legislativo n. 481 del 1992, riordinava organicamente l'assetto della materia bancaria e creditizia, con un testo unico di natura “normativa” e non già meramente “compilatoria”: così da caratterizzarsi come disciplina attuativa di [...] direttiva comunitaria e, allo stesso tempo, come legge di grande riforma economico-sociale»*.

<sup>46</sup> Un esempio contrario è dato dalla **sentenza n. 110 del 1982**, la quale afferma recisamente che *«la disposizione della legge delegata crea una norma nuova, anche se riproduttiva di quella precedente. Secondo la migliore dottrina, invero, non è dubbio che il testo unico, come le altre norme delegate, è testo legislativo ed ha effetto abrogante della disciplina precedente nel campo da esso regolato»*. La **sentenza n. 377 del 1997** a sua volta afferma che il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, approvato con d.P.R. n. 309 del 1990, previo coordinamento con le disposizioni della legge n. 162 del 1990, ha *«valore legislativo, [...] e quindi [è] idoneo a novare la fonte delle disposizioni in esso incluse»*.

*riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in precedenti disparati atti».*

Se ben si intende, ciò significa che il “fisiologico” potere di riempimento del Governo non è incompatibile, né radicalmente estraneo all’attuazione delle deleghe conferite per l’emanazione di testi unici o di codici, trattandosi piuttosto di verificare che l’esercizio di esso rimanga nei limiti funzionali posti dal legislatore delegante.

#### **4.2. Le deleghe per il riordino/riesame della legislazione vigente.**

La ricerca di un sofisticato equilibrio tra la presenza o meno di principi e criteri direttivi e la natura innovativa o compilativa del potere conferito al Governo caratterizza la giurisprudenza costituzionale relativa alle deleghe per la revisione e il riordino – o per il riesame – della legislazione vigente, da riunire in un testo unico.

Tale equilibrio viene realizzato, per un verso, limitando la necessità dell’indicazione di principi e criteri direttivi, per altro verso negando, in mancanza di essi, la portata innovativa della delega.

Sotto il primo profilo, afferma la Corte che, quando la norma delegante «*autorizz[a] l’adozione di disposizioni aventi valore di legge intese a rivedere e riordinare la legislazione vigente*», essa «*identifica direttamente, quale base di partenza dell’attività delegata*» le disposizioni legislative preesistenti (**sentenza n. 305 del 1996**). «*Nell’ambito di una delega avente questo carattere, la revisione e il riordino – l’innovazione dunque – ma non già la sostanziale conferma della normativa previgente, necessitano di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali dell’esecutivo*» (**sentenza n. 354 del 1998**).

Detto altrimenti – e in guisa di massima – «*la revisione e il riordino, ove comportino l’introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, necessitano della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell’esecutivo, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti [...]*» (**sentenze n. 239 del 2003 e n. 66 del 2005**).

Perciò, se nel testo unico di revisione/riordino viene riprodotta sostanzialmente inalterata una disposizione preesistente, l’eccesso di delega può verificarsi solo se vi è una direttiva che si oppone al mantenimento, non se manca quella che lo autorizza. La indicazione dei principi e criteri direttivi nella delega è, bensì, necessaria nella misura in cui la revisione e il riordino comportino innovazioni normative.

Tale canone ermeneutico è dalla Corte ripetutamente enunciato (**sentenze n. 305 del 1996, n. 354 del 1998, n. 427 del 2000, n. 251 del 2001, n. 239 del 2003 e n. 66 del 2005**) con riferimento alla delega contenuta nell’art. 1, primo comma, della legge n. 190 del 1991, la quale – abilitando il Governo “ad adottare [...] disposizioni aventi valore di legge intese a rivedere e riordinare, apportandovi le modifiche opportune o necessarie in conformità dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 2, la legislazione vigente concernente la disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale, [...]

riunendola in un testo unico denominato «Codice della strada» – « [...] ha identificato direttamente, quale base di partenza dell'attività delegata, il codice della strada vigente, cioè il testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con il d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393».

In applicazione di tale canone, la **sentenza n. 305 del 1996** osserva che l'art. 189, sesto comma, del codice della strada approvato con il decreto legislativo n. 285 del 1992, prevedendo l'arresto facoltativo per il conducente che, in caso di incidente con danno alle persone ricollegabile al suo comportamento, non ottemperi all'obbligo di fermarsi, non ha ecceduto i limiti della delega conferita dalla legge n. 190 del 1991, poiché la disposizione «ripete la formulazione dell'art. 133 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, codice della strada previgente, il quale già conteneva anche la previsione della facoltà di arresto per il conducente che si fosse dato alla fuga dopo un investimento [...]». E la legge di delegazione non lascia emergere alcuna direttiva nel senso della eliminazione di questa ipotesi di arresto».

La stessa sentenza aggiunge che il Governo ha operato nei limiti della delega anche configurando le condotte sopra indicate in termini di delitto, anziché di contravvenzione, ed inasprendo le pene, perché tali previsioni – innovative e non meramente confermative – trovano giustificazione nella finalità e nei vincoli posti dalla delega (“esigenze di tutela della sicurezza stradale”; “previsione, nelle ipotesi più gravi di comportamento, da cui derivi pericolo o pregiudizio per la circolazione e per la sicurezza individuale e collettiva, di nuovi reati e modifica delle sanzioni penali vigenti ...”).

L'applicazione dei medesimi criteri consente alla **sentenza n. 66 del 2005** di “assolvere” la stessa legge di delegazione n. 190 del 1991, il cui articolo 2, comma 1, lettera d), omette la determinazione dei principi e dei criteri direttivi sia in ordine alla individuazione delle zone che possono essere sottoposte all'onere del pagamento di una somma per il parcheggio, sia in ordine alle tariffe applicabili. Dirimente è, per la Corte, la considerazione che la disposizione contenuta nel nuovo codice della strada n. 285 del 1992 «è in realtà meramente ricognitiva e confermativa della precedente», introdotta dall'art. 15 della legge n. 122 del 1989, in modifica dell'art. 4 del testo unico n. 393 del 1959, che attribuiva ai comuni la facoltà di stabilire aree destinate al parcheggio, sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo della durata anche senza custodia del veicolo, e di fissare le relative condizioni e tariffe.

Il medesimo criterio ermeneutico – ancora riscritto («La necessità della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti [...]») – viene utilizzato dalla **sentenza n. 350 del 2007** per escludere l'eccesso di delega ipotizzato a carico dell'intero decreto legislativo n. 504 del 1998, in quanto avrebbe individuato un nuovo soggetto passivo, così istituendo una imposta nuova, anziché limitarsi al riordino dell'imposta sulle scommesse, come stabilito dalla legge di delega n. 288 del 1998. Osserva la Corte che «nel sistema legislativo da riordinare, era già possibile ricorrere



*a gestori delle scommesse diversi da CONI, UNIRE e Ministero ed assoggettarli ad imposta», sicché la legge delegata «si è limitata a prendere atto della tassabilità dei concessionari».*

Un ulteriore canone di interpretazione delle deleghe per la revisione e il riordino della legislazione preesistente è quello dalla Corte stessa definito come “interpretazione in senso minimale” della delega, quando essa non sia accompagnata dalla indicazione di principi e criteri direttivi.

Si tratta, in un certo senso, di un canone “inverso” rispetto a quello – prima esaminato – in base al quale non è necessaria la fissazione di principi e criteri direttivi per confermare le disposizioni preesistenti, ma solo per abrogarle o modificarle<sup>47</sup>.

Capovolgendo tale schema, l’assenza di principi e criteri direttivi comporta la possibilità di confermare, ma non di modificare le disposizioni preesistenti. Vale a dire, che – per la parte in cui non è accompagnata da specifici principi e criteri direttivi – la delega di revisione/riordino deve intendersi come autorizzazione a raccogliere sostanzialmente inalterata la legislazione esistente, senza possibilità di innovare.

In tal modo, la Corte sembra operare la parziale conversione di una delega legislativa, altrimenti illegittima<sup>48</sup>: con il duplice effetto di “salvare” la disposizione parlamentare (privata della sua valenza innovativa) e di ridurre il potere conferito al Governo (trasformandolo, da innovativo-normativo, in interpretativo-compilativo).

Il modello di controllo della legittimità della delega legislativa subisce così una alterazione, poiché non è la natura del potere conferito – normativo o compilativo – che determina la necessità o meno dei principi e criteri direttivi; ma è la presenza o l’assenza di questi che determina la natura – normativa o compilativa – del potere conferito.

La conseguenza è che, rispetto alla delega interpretata in senso minimale, le disposizioni innovative introdotte dal legislatore delegato divengono esorbitanti dalla delega, alla quale non è più riconducibile il potere di innovare.

Questa interpretazione “minimale” è rinvenibile nelle già citate pronunce relative alla delega in materia di circolazione stradale conferita dalla legge n. 190 del 1991, ma viene in esse specificamente formulata con riferimento alla lettera *t*) dell’art. 2 della stessa legge, che delegava al Governo il “riesame della disciplina del ritiro, della sospensione e della revoca della patente di guida, anche con riferimento a soggetti sottoposti a misure di sicurezza personale e a misure di prevenzione”.

Secondo la **sentenza n. 354 del 1998**, la indicazione del “riesame”, benché inclusa dal Parlamento tra le previsioni qualificate come “criteri e principi direttivi”, « [...] *ha a che vedere piuttosto con la definizione e la specificazione della materia*

---

<sup>47</sup> Onde, la delega di riordino assume una *ratio* duplice: confermare la legislazione esistente e modificarla per la parte in cui le direttive parlamentari lo richiedono.

<sup>48</sup> La mancanza di principi e criteri direttivi costituirebbe motivo di illegittimità costituzionale di una delega “innovativa”, mentre risulta ininfluenza rispetto ad una autorizzazione a riprodurre sostanzialmente senza alterare.

oggetto di delegazione, nell'ambito della generica materia della "disciplina della circolazione stradale"»<sup>49</sup>. Non si tratta, tuttavia, di «[...] una norma di delegazione indeterminata, quanto al modo di svolgimento della disciplina da parte del Governo». E ciò non soltanto perché, «[...] pur mancando principi e criteri direttivi ad hoc [...], valgono indubbiamente anche rispetto alla materia ivi indicata le previsioni orientatrici poste in generale dall'art. 2 della legge di delega, vale a dire la tutela della sicurezza stradale e l'adeguamento alla normativa comunitaria e internazionale [...] ». Ma, anche, perché « [...] la lettera t) dell'art. 2, che delega il Governo a operare un "riesame" della disciplina concernente la revoca della patente di guida, in mancanza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma, 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 o, se del caso, richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato».

L'assenza di specifici principi e criteri direttivi determina, così, la conversione, in parte qua, della delega di riesame in delega di per sé non normativa.

Ed infatti, la **sentenza n. 427 del 2000** ancor più esplicitamente afferma che «la "revisione e il riordino", cioè l'innovazione rispetto al codice [della strada] precedente, ai quali il Governo è stato delegato dall'art. 1, comma 1, della legge n. 190 del 1991, richiederebbero la predisposizione, da parte dello stesso legislatore delegante, di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali dell'esecutivo. Poiché però la lettera t) dell'art. 2 di tale legge consente al Governo il "riesame" della disciplina concernente la revoca della patente di guida, senza la predisposizione di principi e criteri che giustifichino un intervento normativo di riforma, la delega deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente».

E la **sentenza n. 251 del 2001** ribadisce che, nell'ambito della delega di revisione e riordino configurata dalla legge n. 190 del 1991, « [...] l'ampiezza delle scelte normative consentite al legislatore delegato deve essere determinata in relazione alla maggiore o minore innovatività dei principi e dei criteri direttivi posti dal legislatore delegante. A questa stregua, la lettera t) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 190 del 1991, che abilitava il Governo a operare un mero "riesame della disciplina [...] della revoca della patente di guida, anche con riferimento ai soggetti sottoposti [...] a misure di prevenzione", ha da essere intesa in un senso minimale, che non consente di per sé, in mancanza di specifiche disposizioni abilitanti, l'adozione di norme che siano sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo preesistente».

Analogamente, si legge nella **sentenza n. 239 del 2003** che «... la "revisione" e il "riordino", in quanto possono comportare l'introduzione di innovazioni della preesistente disciplina, esigono la previsione di principi e di criteri direttivi, idonei a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo; relativamente alla materia della revoca della patente di guida che qui interessa, peraltro, lo stesso legislatore delegante ha prefigurato l'attività del legislatore delegato nei termini di un mero "riesame" della

---

<sup>49</sup> È evidente che, se si tenesse fede all'indicazione del legislatore, l'intero ragionamento della Corte crollerebbe.

*disciplina anteriore, senza porre, sul punto, alcuna specifica direttiva tale da giustificare un intervento di carattere innovativo sulla stessa materia. La lettera t) dell'art. 2 è dunque da intendersi in un senso “minimale”, cioè tale da non consentire di per sé l'adozione di norme delegate di sostanziale modifica del quadro preesistente [...]».*

Alla “riduzione” della portata della delega, le stesse sentenze fanno seguire necessariamente<sup>50</sup> l'incostituzionalità delle disposizioni delegate innovative rispetto alla legislazione preesistente, per violazione della legge di delegazione e dunque dell'art. 76 della Costituzione.

In particolare, viene dichiarata la illegittimità costituzionale *in parte qua* delle disposizioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, che consideravano quali motivi di revoca della patente di guida altrettanti casi non presi in considerazione nel previgente codice della strada del 1959: e, cioè, l'essere stati sottoposti a misura di sicurezza personale (**sentenza n. 354 del 1998**) o a misura di prevenzione (**sentenza n. 251 del 2001**), o l'essere sottoposti alla misura del foglio di via obbligatorio (**sentenza n. 427 del 2000**), o l'essere stati condannati a pena detentiva non inferiore a tre anni (**sentenza n. 239 del 2003**). Ognuno dei quali casi costituisce «*un'innovazione sostanziale, e dunque un'innovazione non consentita perché non sorretta dai necessari principi e criteri direttivi*».

### **4.3. Le deleghe per il “coordinamento” in testo unico.**

Come si vedrà più avanti (*infra*, al § 4.4.), uno dei criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nella formazione dei testi unici di riordino previsti dalle leggi di semplificazione n. 50 del 1999 e n. 340 del 2000, onde garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, è il “coordinamento formale” (poi trasformato dalla legge n. 246 del 2005 in “coordinamento formale e sostanziale”).

Nel caso della delega per l'emanazione del testo unico degli enti locali, contenuta nella legge n. 265 del 1999, al Governo era conferito un compito di “coordinamento” non specificato da alcuna qualificazione testuale (“Il Governo è delegato ad adottare, con decreto legislativo, un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative...”).

La necessità di definire la portata (formale o anche sostanziale) del potere di “coordinamento” – ed in particolare, se esso permetta di introdurre nel testo unico modifiche normative sostanziali, dettate dal mutamento del contesto in cui le varie disposizioni erano state concepite – si è posta nella **sentenza n. 220 del 2003**.

La interpretazione data da tale pronuncia al “coordinamento” (non aggettivato) è che esso «*non [è] solo formale*», poiché si è in presenza «*[...] di una delega complessiva, ad ampio raggio, espressamente destinata a investire, per la prima volta, anche la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità, e mirata al*

---

<sup>50</sup> A meno che la disposizione innovativa introdotta dal Governo non possa ritenersi giustificata alla stregua dei principi e criteri direttivi posti in generale dalla legge di delegazione.

“coordinamento”, non solo formale, delle disposizioni vigenti, risalenti a leggi emanate in epoche molto diverse fra loro».

Ciò posto, «*Coordinare (non solo formalmente) vuol dire [...] anche adeguare la disciplina al nuovo quadro complessivo, derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui ratio originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore*».

Queste considerazioni permettono alla Corte di escludere l'eccesso di delega in cui il testo unico adottato con il decreto legislativo n. 267 del 2000 sarebbe incorso, abolendo la causa di incompatibilità, già prevista dall'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981, fra la carica di Sindaco e la qualità di dipendente dell'unità sanitaria o di professionista con essa convenzionato.

L'intervento del Governo appare, infatti, giustificato dal venir meno dell'assetto istituzionale delle u.s.l., che legittimava la norma del 1981 («*Il profondo mutamento [...], intervenuto con il d.lgs. n. 502 del 1992 e con i successivi provvedimenti, non consentiva di ritenere immutata la ratio o il fondamento giustificativo della incompatibilità in parola, che riguardava tutti i dipendenti delle USL e i professionisti con esse convenzionati, visti come appartenenti ad una struttura facente capo ai Comuni, singoli o associati*»).

L'affermazione di maggior rilievo presente nella sentenza n. 220 del 2003 è, però, che l'abrogazione disposta in sede di “coordinamento” non è preclusa dalla mancanza di precedenti interventi legislativi, né dall'esclusione, da parte della giurisprudenza ordinaria e amministrativa, della possibilità di ragionare in termini di sopravvenuta abrogazione implicita. Secondo la sentenza, «*[...] nella sede legislativa delegata ciò non solo non impediva, bensì anzi sollecitava, in vista della finalità di coordinamento anche sostanziale attribuita al testo unico, una riconsiderazione della disciplina, che tenesse conto dei mutati rapporti istituzionali fra USL e Comuni, e operasse dunque anche quel coordinamento fra i due sistemi normativi, relativi rispettivamente alla organizzazione delle USL e all'ordinamento dei Comuni, che prima di allora il legislatore non aveva avuto occasione di attuare. In questo quadro la scelta del legislatore delegato [...] non può ritenersi eccedere l'ambito del compito di coordinamento conferito con la legge di delega*».

Un «*potere di coordinamento non solo formale delle precedenti disposizioni*» viene ravvisato dalla **sentenza n. 308 del 2002** anche nell'articolo 1 della legge n. 68 del 1984, che, nel differire il termine per l'emanazione dei testi unici in materia fiscale già previsti nel terzo comma dell'art. 17 della legge n. 825 del 1971<sup>51</sup>, consentiva di apportare, “le modificazioni necessarie per attuarne il coordinamento sistematico secondo principi unitari e per prevenire l'evasione fiscale”. Proprio il richiamo, da parte del legislatore delegante, alle «*esigenze di coordinamento sistematico, da perseguire, se*

---

<sup>51</sup> Il termine per l'emanazione dei testi unici in materia fiscale venne prorogato dalla legge n. 68 del 1984 al 31 dicembre 1985, e ulteriormente spostato al 31 dicembre 1986 dalla legge n. 777 del 1985.

*necessario, anche attraverso la modificazione della precedente normativa», induce la Corte a ritenere che il Governo non abbia esorbitato dai poteri ad esso spettanti, qualificando – nella formulazione originaria (rimasta in vigore solo per il 1988) dell’articolo 14, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986 – il credito di imposta come elemento incrementativo del reddito complessivo netto. Previsione, questa, che «rimane pur sempre nei confini delle possibilità applicative desumibili dalla legge di delega».*

#### **4.4. Le deleghe di riordino normativo contenute nelle leggi di semplificazione.**

La giurisprudenza costituzionale non ha mancato di occuparsi delle deleghe di riordino normativo conferite dalle leggi di semplificazione. In particolare, lo scrutinio del Giudice delle leggi ha riguardato la delega contenuta nell’articolo 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall’articolo 1 della legge n. 340 del 2000, nonché alcune disposizioni del testo unico in materia di spese di giustizia, emanato in base ad essa.

La portata dell’art. 7 della legge delega è ricostruita nelle **sentenze n. 52, n. 53 e n. 174 del 2005**.

Rileva anzitutto la Corte che *«questa norma prevede l’emanazione di testi unici intesi a riordinare le materie elencate nelle leggi annuali di semplificazione (comma 1, lett. b) mediante il richiamo dei relativi provvedimenti normativi» (sentenza n. 53 del 2005)*; e che, *«Per tutti i testi unici della specie suddetta, i criteri e i principî direttivi sono individuati nell’elenco del comma 2 dello stesso art. 7, anche mediante il rinvio ai criteri fissati dall’art. 20 della legge n. 59 del 1997»<sup>52</sup> (sentenza n. 174 del 2005)*. In ragione della finalità della delega, non occorre la fissazione di principi e criteri per ciascuna materia, ma è sufficiente la determinazione dei criteri di riordino: *«Il legislatore delegante ha fissato i limiti di intervento del Governo nell’effettuazione dell’opera di riordino e armonizzazione della disciplina esistente attraverso criteri direttivi finalizzati a tale obiettivo, non occorrendo criteri direttivi di merito specifici per ciascuna materia delegata» (sentenza n. 174 del 2005)*.

Più in particolare, *«Tra i criteri direttivi individuati nella delega assume rilievo quello previsto dalla lettera d), comma 2, dell’art. 7 cit.: “coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo”. Se l’obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale [...]» (sentenza n. 52 del 2005)*.

Ed ancora, *«se l’obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principî sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che [...] sia espressamente enunciato nella delega il*

---

<sup>52</sup> Si tratta dei criteri di semplificazione, di snellimento dei procedimenti, di riduzione dei tempi, di eliminazione delle fasi inutili, di soppressione di organi e di fasi endoprocedimentali superflue.

*principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata* [...] » (**sentenza n. 52 del 2005** e, con richiamo ad essa, **sentenza n. 174 del 2005**).

La Corte adotta, dunque, una lettura estensiva del criterio direttivo “coordinamento formale”: il quale, malgrado l’aggettivazione limitativa, «*non può essere solo formale*», bensì include la possibilità di innovare nella misura necessaria a rendere la disciplina consona all’evoluzione legislativa, evitando il permanere di anacronismi.

In questa prospettiva – che sembra ricalcare quella adottata dalle **sentenze n. 308 del 2002 e n. 220 del 2003**, (*supra*, § 4.3.) a proposito del “coordinamento” (non solo formale) – il decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni legislative può apportare le innovazioni normative occorrenti per raggiungere la coerenza logica e sistematica della normativa oggetto di riordino.

Né, a tal fine, occorre che siano previsti principi e criteri direttivi di “merito”, dal momento che, una volta che la materia sia ben delimitata, valgono i principi di merito già presenti nella legislazione da riordinare, ed è sufficiente l’indicazione dei soli criteri finalizzati all’obiettivo di riordino e armonizzazione della norme legislative e regolamentari.

La divergenza tra la finalità di riordino e quella di riforma comporta una tipizzazione delle deleghe del primo tipo, il cui schema risulta modificato rispetto a quello (generale) che governa le seconde. Nella delega di riforma (o in quella volta a disciplinare per la prima volta un settore) è essenziale la indicazione di (nuovi) principi e criteri direttivi sostanziali. Nella delega di riordino/semplificazione, basta la previsione di criteri idonei a guidare l’opera di riordino che, nell’esercizio della delega, il Governo deve effettuare. Il potere delegato appare, nei due casi, qualitativamente (oltre che quantitativamente) diverso.

Con specifico riguardo al testo unico in materia di spese di giustizia, la Corte osserva che tale materia «è prevista dalla stessa legge n. 50 del 1999, precisamente nell’allegato 1, numeri 9, 10 e 11» (**sentenza n. 174 del 2005**), e dunque «risulta [...] delimitata dalla normativa richiamata negli allegati, mentre i limiti di intervento del legislatore delegato sono segnati dai principi e criteri direttivi fissati dall’art. 7, comma 2» (**sentenza n. 53 del 2005**).

Queste considerazioni bastano ad escludere l’ipotizzato contrasto con l’art. 76 della Costituzione della norma delegante, sotto il profilo della asserita mancanza di limiti e di oggetto della delega, anche in materie coperte da riserva assoluta di legge; per altro verso, consentono di respingere le questioni di costituzionalità di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 112 del 2002, censurate per eccesso di delega.

Ed infatti, le **sentenze n. 52 e n. 53** – con rispettivo riferimento alla disciplina delle opposizioni ai provvedimenti di rigetto dell’istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, o di revoca del decreto di ammissione già accordato (art. 99, comma 3, del decreto legislativo n. 113 del 2002), e delle opposizioni ai decreti di liquidazione dei compensi agli ausiliari del magistrato (art. 170 del medesimo decreto legislativo) –

affermano che «... *il testo unico poteva innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica e [...] prevedere la composizione monocratica, anziché collegiale del giudice, applicando [...] il principio generale affermato con la riforma del 1998, al fine di rendere la disciplina più coerente nel suo complesso e in sintonia con l'evolversi dell'ordinamento*».

La **sentenza n. 174 del 2005** a sua volta nega che il legislatore delegato sia incorso in eccesso di delega per aver disciplinato la procedura di restituzione dei beni sequestrati, abrogando l'art. 264 cod. proc. pen., che regolava il caso. Benché l'allegato 1, numero 9, della legge n. 50 del 1999 si riferisca letteralmente al “procedimento di gestione e alienazione”, anche la procedura di restituzione ricade – ad avviso della Corte – nella materia delegata, dovendo utilizzarsi un «*criterio di interpretazione [...] logico sistematico*» e non di tassatività, tanto più che restituzione e vendita sono strettamente intrecciate.

Una maggiore severità aveva, peraltro, dimostrato la Corte nella precedente **sentenza n. 212 del 2003**, dichiarando la illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, «*degli artt. 237, 238 e 299 (nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.) del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113*», riprodotti nel testo unico “misto” recato dal d.P.R. n. 115 del 2002, i quali modifica(va)no la disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie, attribuendo al giudice dell'esecuzione la competenza precedentemente spettante al magistrato di sorveglianza

Pur convenendo che la delega conferita dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 (come modificato dalla legge n. 340 del 2000) copre l'intera materia delle spese di giustizia, «... *che può dirsi perciò costituire l'oggetto sostanziale della delega stessa*», la sentenza esclude che in tale oggetto possa farsi rientrare, sulla base di una asserita “comunanza”, la materia delle pene pecuniarie.

Ed infatti, «*l'esistenza della delega, specie nelle materie coperte da riserva assoluta di legge – quale è, ex art. 25 della Costituzione, quella riguardante la competenza del giudice – non può essere desunta dalla mera “connessione” con l'oggetto della delega stessa. Il legislatore delegato – indipendentemente dall'ampiezza dei contorni che vogliono attribuirsi alla materia delle spese di giustizia – era, dunque, sicuramente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse – come quella impugnata – una radicale modifica delle regole di competenza*».

Nella stessa **sentenza n. 212 del 2003**, la Corte implicitamente conferma, in via pregiudiziale, che i testi unici “misti” – i quali, in base all'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'articolo 1 della legge n. 340 del 2000, compendiano le disposizioni emanate con il decreto legislativo e quelle contenute nel regolamento di semplificazione della materia – non hanno carattere novativo, ma meramente compilatorio. Tra le disposizioni del testo unico “misto” emanato con il d.P.R. n. 115 del 2002, infatti, la Corte distingue quelle derivanti dal decreto legislativo n. 113 del 2002, che hanno rango legislativo e sono assoggettate al sindacato accentrato di costituzionalità, da quelle derivanti dal d.P.R. n. 114 del 2002, le quali hanno rango regolamentare e sono soggette al sindacato dei giudici comuni. Conseguenza di tale

distinzione è la dichiarazione di inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 239 del d.P.R. n. 115 del 2002, in quanto norma secondaria tratta dal d.P.R. n. 114.

#### 4.5. La delegificazione per il “riordino” di materie.

L'interpretazione “minimale” elaborata rispetto alla delega legislativa volta al “riesame/riordino” della normativa preesistente viene estesa, dalla **sentenza n. 303 del 2005**, alla «*ipotesi analoga*» di una norma di delegificazione (in specie, l'art. 3, comma 78, della legge n. 662 del 1996) che consente al Governo «*di provvedere – con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 – “al riordino della materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, per quanto attiene agli aspetti organizzativi, funzionali, fiscali e sanzionatori, nonché al riparto dei proventi”*».

Dopo aver ricordato che «*in mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma*» della normativa preesistente, la 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” (v. la sentenza n. 354 del 1998, richiamata dalle sentenze n. 66 del 2005 e n. 239 del 2003)», la Corte osserva che – contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente – la norma di delegificazione censurata, «*non prevedendo alcuna specifica direttiva in ordine ai soggetti passivi di imposta, lascia immutata la disciplina legislativa concernente gli elementi strutturali del suddetto tributo e, quindi, impone al regolamento di delegificazione di mantenere gli stessi soggetti passivi indicati dalla legislazione preesistente [...]. Il giudice a quo aveva dunque l'obbligo di individuare i soggetti passivi dell'imposta in base alle leggi vigenti in materia*».

Il parallelismo, che viene così instaurato tra delega e delegificazione finalizzate al riordino normativo, non può celare le differenze che esistono tra i due istituti quanto al campo di intervento<sup>53</sup>, ai principi e alle norme cui sono assoggettati e al regime di giustiziabilità rispettivamente propri dell'uno e dell'altro.

In proposito, nella stessa **sentenza n. 303 del 2005** è stato oggetto di considerazione il rapporto tra le “norme generali regolatrici della materia”, che secondo la previsione dell'art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988 devono essere determinate dalla legge di delegificazione, e i principi e criteri direttivi, che secondo l'art. 76 della Costituzione, devono essere determinati nella legge di delegazione legislativa.

La questione sottoposta alla Corte da una Commissione tributaria censurava proprio «*l'art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988 [...], nella parte in cui stabilisce che le leggi ordinarie, nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare governativa in materie non coperte da riserva assoluta di legge, possono limitarsi ad indicare le “norme generali regolatrici della materia”, anziché più restrittivi “principi*

---

<sup>53</sup> Nelle materie coperte da riserve di legge assolute è preclusa la delegificazione, ma non la legislazione delegata. Sulla possibilità di utilizzo della delega legislativa pur in presenza di riserve di legge rinforzate, v. **sentenza n. 347 del 1994**.



*e criteri direttivi”, analoghi a quelli prescritti dall’art. 76 Cost. per la delega al Governo dell’esercizio della funzione legislativa». La manipolazione richiesta alla Corte era basata in sostanza sulla necessità – sostenuta in dottrina – che anche i regolamenti di delegificazione siano vincolati al rispetto di “principi e criteri direttivi”, configurandosi quello posto dall’art. 76 della Costituzione come un limite di ordine generale al potere normativo (anche di rango secondario) del Governo nelle materie oggetto di riserve di legge relative.*

Di contro, la Corte ha dichiarato l’inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla rilevanza, rimarcando che *«il giudice a quo omette [...] sia di esplicitare le ragioni per le quali ritiene di porsi in contrasto con l’unanime opinione dottrinale secondo cui (data anche l’evidente differenza semantica tra i termini “norma” e “principio”) le “norme generali regolatrici della materia” hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai “principi e criteri direttivi”; sia di precisare le “norme generali regolatrici della materia” delegificata affette dal dedotto vizio di genericità e delle quali dovrebbe fare applicazione nel giudizio principale».*

#### **4.6. Le deleghe per il riassetto e/o la codificazione di settori legislativi.**

L’idea che la delega per il “riassetto” di un settore legislativo si differenzi dalle deleghe per il riesame o il riordino in testi unici perché conferisce al Governo una maggior capacità di innovare il sistema normativo ha costituito – come si è già detto (*supra*, § 4.2.) – una delle ragioni del passaggio, con la legge n. 229 del 2003, dal modello dei testi unici ai quello dei codici di settore.

Una conferma (alquanto laconica e parziale) della differenza emerge, in effetti, nella **sentenza n. 285 del 2005**, relativamente alla delega per il “riassetto” del settore “cinematografico”.

La disposizione cui la pronuncia fa riferimento è l’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, che delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto/codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali; cinematografia; teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo; sport; proprietà letteraria e diritto d’autore.

In tale disposizione, *«pur [...] notevolmente sintetica [...], emergono alcuni elementi che indicano con certezza come la delega nel settore cinematografico possa essere intesa nel senso di riguardare anche le disposizioni relative al finanziamento del settore, ivi compresa la rideterminazione dei requisiti per accedere ad essi».* Il primo di tali elementi – cui altri vengono aggiunti nel prosieguo della motivazione<sup>54</sup> – è appunto

---

<sup>54</sup> Ulteriori elementi sono che *«l’art. 10, comma 2, prevede che i decreti delegati non possano determinare “nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato”»* e che, *«soprattutto, l’art. 10, comma 2, lettera c), individua come principi e criteri direttivi anche il “miglioramento dell’efficacia degli interventi concernenti [...] le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l’ottimizzazione delle risorse assegnate” e la “chiara indicazione delle politiche*

che «*la delega non è meramente di riordinamento, ma è relativa al “riassetto” del settore*».

Una diversa conclusione sembra tuttavia esplicitata nella **sentenza n. 170 del 2007**, dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 134, comma 1, del Codice della proprietà industriale, adottato con decreto legislativo n. 30 del 2005, nella parte in cui stabilì(va) l'applicabilità del c.d. rito “societario” ai procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate.

Con tale pronuncia, e con la successiva **sentenza n. 112 del 2008**, la Corte sembra anzi intraprendere un controllo più restrittivo sull'opera di “codificazione”, avviata proprio dalle legge n. 273 del 2002 (in base alla quale il Codice della proprietà industriale è stato approvato) e dalla legge n. 229 del 2003.

Si legge, infatti, nella **sentenza n. 170 del 2007**: «*qualora, come nella specie, la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998)*».

Benché sia presentato come conferma di un orientamento consolidato, l'asserto appare dotato di una valenza più ampia rispetto alle pronunce richiamate, nelle quali l'interpretazione “in senso minimale”, limitativa del potere del legislatore delegato di introdurre soluzioni sostanzialmente innovative, riguardava la delega per la revisione/riordino della disciplina esistente (nella materia della circolazione stradale), ed anzi, ancor più specificamente, la delega per il “riesame” della disciplina concernente la revoca della patente di guida.

La **sentenza n. 170 del 2007** riguarda, invece, la delega, conferita dall'art. 15 della legge n. 273 del 2002, per “il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale”.

Nondimeno, la “lettura” data dalla Corte a tale delega è “minimale”, riduttiva dell'oggetto di essa (anche) in ragione dei principi e criteri direttivi enunciati: «*[...] la sua formulazione, anche in considerazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati, è riferibile esclusivamente alle norme di diritto sostanziale, a quelle di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto, alla disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati in detti principi e criteri, alla modalità di realizzazione della semplificazione e del riassetto normativo (in virtù del rinvio all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229, e del comma 2 di quest'ultima norma)*».

Più che di una delega di riassetto, sembra, in effetti, trattarsi di una delega di mero riesame/riordino della legislazione esistente: «*[...] è significativo che la relazione al disegno di legge poi divenuto legge n. 273 del 2002, in riferimento alla delega prevista dall'art. 15, precisa che sua finalità era il “riordino normativo della disciplina sulla*

---

*pubbliche di settore, anche ai fini di una significativa e trasparente impostazione del bilancio” [...]*».

*proprietà industriale”, che “passa, dunque, attraverso la razionalizzazione e la semplificazione delle disposizioni di diritto sostanziale”. Con detta delega, pertanto, è stato conferito al legislatore il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo, ponendo in rilievo i nessi sistematici esistenti tra i molteplici diritti di proprietà industriale».*

La riduzione dell'oggetto immediato della delega (la funzione di riassetto), si traduce così in riduzione anche del suo oggetto mediato (ciò su cui il Governo è autorizzato ad esercitare il suo potere discrezionale di riempimento).

L'esito dell'interpretazione data dal Giudice delle leggi è dunque che «[n]essuno dei principi e criteri direttivi permette di ritenere che, sia pure implicitamente, il legislatore delegato sia stato autorizzato a stabilire la disciplina processuale delle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, mediante la previsione dell'applicabilità di un rito diverso da quello ordinario, caratterizzato da elementi peculiari rispetto a quest'ultimo, realizzando in tal modo una sostanziale innovazione del regime vigente. Peraltro, alla data di promulgazione della legge delega (12 dicembre 2002), la disciplina del processo societario non era stata ancora emanata (in quanto stabilita dal d. lgs. 17 gennaio 2003, n. 5), sicché, avendo riguardo alla data della delega, non erano enunciabili neppure principi e criteri direttivi stabiliti per relationem, mediante rinvio, sia pure implicito, ad una disciplina già presente nell'ordinamento.

La assimilazione della delega di riassetto a quella di mero riordino comporta che, in mancanza di principi e criteri che autorizzino innovazioni, il Governo non possa introdurre scelte normative che non siano già “presenti” nell'ordinamento. E che neppure possa tener conto di quelle che – come il rito societario – alla conclusione del procedimento di formazione della legge di delegazione erano presenti, ma non ancora vigenti<sup>55</sup>.

Come ulteriore argomento a sostegno dell'interpretazione minimale dell'articolo 15 della legge n. 273 del 2002, la Corte osserva che la presenza nel successivo articolo 16 di una delega concernente « [le] sezioni specializzate, in relazione ai profili inerenti sia all'organizzazione che alla disciplina del processo, è univocamente espressiva dell'intento del legislatore delegante di escludere tali profili dalla delega oggetto dell'art. 15».

Sulle orme della sentenza n. 170 del 2007 si pone la **sentenza n. 112 del 2008**, dichiarativa della incostituzionalità dell'art. 245, comma 2, dello stesso Codice della proprietà industriale, il quale assegna(va) alle sezioni specializzate le controversie in

---

<sup>55</sup> Vero è, infatti, che la delega legislativa concernente i procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, in base alla quale è stato emanato il decreto legislativo n. 5 del 2003, era stata conferita dall'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366, ben prima della promulgazione della legge n. 273 del 2002. D'altronde, alla data del 12 dicembre 2002 la emanazione del decreto legislativo n. 5 del 2003 appariva ragionevolmente certa, tanto più che, sul relativo schema, il Parlamento aveva già reso il parere previsto dall'art. 1, comma 4, della legge n. 366 del 2001.

grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice anche se il giudizio di primo grado risulta(va) incardinato secondo le norme previgenti.

La motivazione della pronuncia ribadisce che il decreto legislativo n. 30 del 2005 è stato emanato in attuazione della delega “per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale”, conferita dall'articolo 15 della legge 273 del 2002, e che a tale delega, *«in linea generale, erano estranei»* i profili inerenti alla istituzione ed organizzazione delle sezioni specializzate, i quali formavano oggetto della diversa delega conferita dall'articolo 16 della stessa legge: delega attuata dal decreto 168 del 2003 ed ormai esaurita.

Il censurato art. 245, comma 2, ha dunque *«disciplinato un oggetto estraneo al contenuto della delega»* di cui all'art. 15, la quale *«concerne ... anche le disposizioni di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto e la disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati nella medesima, ma soltanto in riferimento alle modificazioni strumentali rispetto allo scopo di comporre in un testo normativo unitario, di adeguarle alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzarle in un quadro nuovo e porre in rilievo i nessi sistematici esistenti tra i molteplici diritti di proprietà industriale»*.

Per giustificare questa interpretazione riduttiva del potere conferito al delegato, la Corte adduce un argomento ulteriore, e cioè che l'art. 245, comma 2, realizza *«una scelta incoerente rispetto a quella che, nell'osservanza del principio stabilito dall'art. 16 della legge n. 273 del 2002, era stata operata con l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003»*<sup>56</sup>.

A conclusione dell'analisi dedicata alle deleghe finalizzate, in varie forme, alla razionalizzazione e semplificazione del sistema normativo, si può osservare che l'impiego di esse determina una tipizzazione del potere legislativo affidato al Governo, per la realizzazione di valori cardinali (quali la certezza del diritto, la coerenza dell'ordinamento, la qualità normativa, l'affidamento del cittadino).

Alla “occupazione della funzione” da parte della legiferazione governativa, e alla sua conseguente espansione (anche) quantitativa, la giurisprudenza costituzionale reagisce, talvolta, interpretando la normativa delegante in senso riduttivo o “minimale”, così da circoscrivere il potere discrezionale di riempimento del Governo ed evitare che ad esso restino affidate scelte innovative che non siano già “anticipate” o annunciate nei principi e criteri direttivi formulati dal Parlamento.

Dapprima di fronte a deleghe di “riesame”, poi a deleghe di riordino in testi unici, infine di fronte a deleghe di riassetto/codificazione, dall'ambito oggettivo rimesso alla

---

<sup>56</sup> L'art. 16, comma 3, della legge n. 273 del 2002 prevede come principio in materia di disposizioni transitorie che il Governo abbia “cura di evitare che le sezioni specializzate ... siano gravate da un carico iniziale di procedimenti che ne impedisca l'efficiente avvio”. L'incoerenza, ravvisata dalla Corte rispetto alla scelta operata dall'art. 6 del decreto n. 168 del 2003, sussiste, a ben vedere, rispetto all'interpretazione data a quest'ultimo dalla Corte di Cassazione.

discrezionalità del Governo viene escluso quello non contornato da principi e criteri direttivi idonei a limitarla.

La mancanza di principi e criteri direttivi innovativi sterilizza, *in parte qua*, il potere del Governo di innovare a livello legislativo, degradandolo a potere poco più che meramente compilativo.

## 5. L'uso delle deleghe nelle materie di legislazione regionale.

Un altro impulso alla delegazione legislativa è identificabile nell'esigenza di coordinamento della legislazione statale e regionale a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, segnatamente nelle materie di legislazione concorrente elencate nel comma terzo del nuovo art. 117.

In tali materie, l'uso della delega legislativa, ammesso dalla Corte costituzionale entro i limiti di cui si dirà, sembra indotto dalla tendenza dello Stato a legificare non solo i principi fondamentali, ma anche le norme di dettaglio cedevoli, così da ovviare alla impossibilità di valersi del potere regolamentare, trasferito alle Regioni dal comma sesto dell'articolo 117, salvo che nelle materie di potestà legislativa statale esclusiva individuate nel comma secondo dello stesso articolo.

L'ammissibilità di deleghe e decreti legislativi nelle materie "regionali" pone problemi distinti, a seconda che la delega sia conferita (a) ai fini della determinazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia; oppure, (b) ai fini della mera ricognizione/raccolta dei principi fondamentali vigenti; oppure, (c) ai fini della mera raccolta delle norme statali di dettaglio, vigenti nella materia fino a che ciascuna Regione non intervenga a dettare la propria legislazione.

Il primo problema, di ordine generale, è se la determinazione dei principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione possa essere dal Parlamento delegata al Governo o se vi sia, rispetto ad essi, una riserva di legge formale, essendo la decretazione delegata per sua natura "vincolata" e, dunque, incapace di porre principi, ma solo norme c.d. di dettaglio, come tali invasive della competenza legislativa regionale.

Questa seconda, drastica conclusione era stata, per la verità respinta, nella sua absolutezza, dalla **sentenza n. 359 del 1993**, con riguardo al quadro ordinamentale anteriore alla riforma costituzionale del 2001.

La Corte aveva allora avvertito – in forma di *obiter dictum* – che «*non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i "principi fondamentali" di cui all'art. 117 della Costituzione [nel testo originario] possano essere enunciati anche in una legge delegata, 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*».

In concreto, la Corte aveva però rilevato che «*la norma impugnata [l'art. 1, terzo comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993, secondo cui le disposizioni contenute nel decreto stesso costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. e le Regioni ordinarie "si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti"...] nella sua integrale e corretta lettura, non è tale da produrre [...] effetti di vincolo assoluto e generalizzato [...]. Le disposizioni formulate nel decreto legislativo vincolano, infatti, le Regioni a statuto ordinario non tanto in relazione alla mera qualifica formale di "principi fondamentali" riconosciuta dalla legge, quanto in relazione alla natura oggettiva di normazione di principio che le disposizioni stesse, in conformità alla loro qualifica formale, vengono a manifestare [...]: di talché le stesse Regioni saranno tenute alla loro osservanza non indiscriminatamente, ma nella misura in cui tali disposizioni siano suscettibili di esprimere, per il loro contenuto e la loro formulazione, un principio fondamentale e non una norma di dettaglio*».

Subito dopo la riforma del titolo V della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la **sentenza n. 303 del 2003** aveva dato implicito avallo all'impiego della delega nelle materie di legislazione regionale (sia pur attratte in sussidiarietà), riconoscendo alle Regioni la legittimazione «*a far valere le proprie attribuzioni anche allegando il vizio formale di eccesso di delega del decreto legislativo*» e giungendo a dichiarare l'incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'intero testo di uno dei decreti legislativi attuativi della c.d. "legge obbiettivo" n. 443 del 2001, precisamente del decreto legislativo n. 198 del 2002 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese).

A distanza di un anno, la **sentenza n. 280 del 2004**, affermando che «*in determinate circostanze, l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato senza ledere attribuzioni regionali (cfr. sentenza n. 359 del 1993 e anche n. 303 del 2003)*»<sup>57</sup>, mostra cautela ben maggiore dei "precedenti" richiamati. Al punto che – come si vedrà tra poco – reputa tale considerazione non decisiva a fronte di una delega avente ad oggetto la sola "ricognizione" di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento.

La successiva **sentenza n. 50 del 2005** sembra ricondurre il problema alla sua concreta dimensione, lucidamente affermando che il rapporto tra principi fondamentali della legislazione statale (cui la legislazione regionale è vincolata nelle materie concorrenti), e principi e criteri direttivi (che il Governo è vincolato ad osservare), «*non può essere stabilito una volta per tutte*», ma va verificato caso per caso.

In sostanza, una volta rilevato che la nozione di principio fondamentale non assume «*caratteri di rigidità e di universalità, perché le materie hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo*», il problema perde consistenza teorica, trattandosi solo di accertare che la autoqualificazione come "principio fondamentale della materia" di una norma della legge delegata o della stessa legge delega, non celi

---

<sup>57</sup> L'ammissibilità della delega nelle materie regionali resta così subordinata a «...(in)determinate circostanze».

invece una norma oggettivamente di dettaglio, essa si lesiva della competenza regionale nelle materie di legislazione concorrente.

« [...] la nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni. Ne consegue che il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statutale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. E ciò è confermato da quanto può dedursi dalla sentenza n. 359 del 1993, con la quale questa Corte affermò che con legge delegata potevano essere stabiliti i principi fondamentali di una materia, "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". Tali affermazioni non sono state smentite dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 280 del 2004, quest'ultima riguardante una delega avente ad oggetto non la determinazione bensì la ricognizione di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento e quindi da esso enucleabili».

La limpida conclusione è che «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» (**sentenza n. 50 del 2005**).

Riguardo alla possibilità che la decretazione delegata identifichi principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente pur in mancanza di disposizioni delegate che lo consentano, deve essere segnalato che la **sentenza n. 401 del 2007** ha escluso che l'art. 4, comma 2, del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (emanato con il decreto legislativo n. 163 del 2006) violi i limiti della legge di delega n. 62 del 2005, per aver disposto che, relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le Regioni e le Province autonome devono osservare i principi fondamentali contenuti nello stesso codice "in particolare, in tema di programmazione dei lavori pubblici, approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro". Ha osservato la Corte che «il Codice, sotto l'indicato aspetto, ha fatto diretta applicazione dei principi e delle disposizioni della Costituzione e, a tal riguardo, non era necessaria alcuna delega legislativa. È infatti indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante».

Gli altri due problemi – riguardanti la possibilità di deleghe per la mera ricognizione dei principi fondamentali e per la raccolta delle norme statali di dettaglio nelle materie di legislazione concorrente – trovano radice specificamente nelle previsioni della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”), dettata per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica al mutamento prodotto dalla riforma del titolo V della Costituzione.

L’articolo 1, comma 4, di tale legge n. 131 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali vigenti nelle materie elencate nell’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Si tratta di una delega dichiaratamente conferita “in sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali”.

Nondimeno, essa è stata portata all’esame della Corte da alcune Regioni, che hanno denunciato la *«incongruenza-contraddittorietà, sotto molteplici profili, del conferimento di una delega al Governo per l’adozione di decreti “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali delle materie dell’art. 117 della Costituzione, tanto che la formula della “mera ricognizione” sarebbe, in definitiva, soltanto un espediente verbale impiegato dal legislatore per “cercare di superare la troppo palese incostituzionalità di una delega che avesse avuto ad oggetto la «determinazione» dei principi fondamentali»*.

La incostituzionalità della “ricognizione” sembra dunque dedotta sul presupposto – ricusato dalla sentenza n. 359 del 1993 – è che sia palesemente incostituzionale delegare al Governo la “determinazione” dei principi fondamentali.

Nella **sentenza n. 280 del 2004** la Corte costituzionale ha invece ritenuto che la tesi delle Regioni ricorrenti *«non è [...] condivisibile non tanto per la ragione che, in determinate circostanze, l’enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato senza ledere attribuzioni regionali (cfr. sentenza n. 359 del 1993 e anche n. 303 del 2003), quanto piuttosto perché la delega in esame presenta contenuti, finalità e profili del tutto peculiari»*.

La Corte abbandona così la prospettiva – indicata dalle precedenti sentenze n. 359 del 1993 e n. 303 del 2003, e successivamente recuperata dalla sentenza n. 50 del 2005 – che ritiene di per sé costituzionalmente compatibile la delega al Governo per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie regionali, purché la stessa legge delegante o la decretazione delegata non introducano, invece, norme di dettaglio (violando allora – l’una direttamente, l’altra indirettamente – l’art. 76, oltre che l’art. 117, terzo comma, della Carta). In tale prospettiva, la questione sarebbe risultata probabilmente inammissibile, per difetto di interesse attuale ad impugnare una delega non contenente né l’autorizzazione al Governo a legiferare dettagliatamente nelle materie regionali, né alcun principio o criterio direttivo lesivo di competenze regionali.

La **sentenza n. 280 del 2004** focalizza, invece, l’attenzione sulla (indiscutibile) “peculiarità” della delega, rilevando che essa è *«finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di*



“orientare” l’iniziativa legislativa statale e regionale», che si tratta «di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente [...], destinato ad agevolare [...] il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali [...]».

Per cui, «[è] ben vero che la “forza di legge” caratterizza i decreti delegati, ma, nel caso di specie, risulta chiaro che oggetto della delega è esclusivamente l’espletamento di un’attività che non deve andare al di là della mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni». L’intento del Parlamento di «conferire carattere sostanzialmente ricognitivo all’attività delegata» è, del resto, confermato dai vincoli procedurali (pareri obbligatori della Conferenza Stato-Regioni, delle commissioni parlamentari competenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali), finalizzati a riscontrare che le disposizioni degli schemi di decreto abbiano carattere “ricognitivo” e non innovativo.

Dall’art. 1, comma, 4, della “legge La Loggia” «emerge dunque una prescrizione normativa, che giustifica una lettura “minimale” della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l’adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente (cfr. sentenza n. 427 del 2000), evitando così le prospettate censure di costituzionalità incentrate essenzialmente sulla contraddittorietà con la riconosciuta competenza parlamentare a definire i “nuovi” principi fondamentali. La delega legislativa in esame può quindi essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici - piuttosto frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 - per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia [...]»<sup>58</sup>.

Incompatibili con tale «lettura “minimale” – l’unica conforme a Costituzione – dell’oggetto della delega [...] in termini di “mera ricognizione” e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti», risultano, però, i commi 5 e 6 dello stesso articolo 1, «che viceversa indirizzano, in violazione dell’art. 76 della Costituzione, l’attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi».

In particolare, il comma 5 include nell’oggetto dei decreti legislativi anche la possibilità di individuare, “sempre a titolo di mera ricognizione, [...] le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato”. Sicché il Governo, «dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione. Si tratta quindi di un’attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l’estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall’art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti».

---

<sup>58</sup> L’intero brano è già stato riportato *supra*, all’inizio del § 4.

La disposizione è dunque illegittima – e viene dalla Corte caducata – in quanto «*amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati*».

Analoga declaratoria di incostituzionalità colpisce il comma 6 dell'articolo 1, «*che, nell'indicare i criteri direttivi della delega, fa espresso riferimento [...] ai "settori organici della materia", nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle "affini, presupposte, strumentali e complementari", allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti. È evidente che in questo modo viene del tutto alterato il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata l'improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di "considerazioni prioritarie" nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi. Il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall'ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere "meramente ricognitivi", a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L'oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri*».

L'effetto che la sentenza n. 280 del 2004 sembra in definitiva realizzare è la pressoché piena assimilazione dei decreti legislativi "ricognitivi" dei principi fondamentali, previsti dall'articolo 1 della legge n. 131, ai decreti legislativi, di cui all'articolo 3 della medesima legge, destinati a "raccolgere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente".

Si può comunque osservare che lo schema seguito dalla sentenza n. 280 del 2004 non ricalca – né logicamente, né *quoad effectum* – quello delle pronunce sulla interpretazione "minimale" delle deleghe di riordino/riesame, richiamate come "precedenti".

In tali pronunce, la mancanza di principi e criteri direttivi "innovativi" determina la interpretazione "minimale" dell'oggetto della delega e la riduzione di questo conduce alla dichiarazione di incostituzionalità, per eccesso dalla delega, delle norme delegate "innovative".

Nella sentenza n. 280 del 2004, invece, la interpretazione "minimale"<sup>59</sup> dell'oggetto della delega determina la incompatibilità e la susseguente dichiarazione di incostituzionalità (sopravvenuta) dei principi e criteri direttivi.

---

<sup>59</sup> Per la verità è la Corte a qualificare riduttiva o minimale una interpretazione che sembrerebbe semplicemente "dichiarativa" della funzione (oggetto immediato) della delega.

Nell'un caso, la Corte elimina decreti legislativi innovativi (ma) non sorretti da adeguati principi e criteri direttivi. Nell'altro, permette l'emanazione di decreti legislativi non (più) sorretti da alcun criterio direttivo, ma meramente "ricognitivi" e, dunque, sindacabili esclusivamente sotto il profilo dell'eventuale esorbitanza dal loro limite di oggetto.

Con riguardo al terzo dei problemi all'inizio individuati – e, cioè, se sia possibile il conferimento di una delega per la mera raccolta delle norme statali di dettaglio, vigenti nella materia fino a che ciascuna Regione non intervenga a dettare la propria legislazione – va segnalato che l'articolo 3 della legge "La Loggia" ha delegato il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 [*ricognitivi dei principi fondamentali, n.d.r.*], uno o più decreti legislativi al fine di raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica".

Anche per tali decreti è previsto il consueto *iter* procedimentale (pareri della Conferenza Stato-Regioni, delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali).

Tali testi unici non sono stati emanati, anche se è ancora aperto il relativo termine (decorrente alla emanazione dei decreti legislativi "ricognitivi di principi fondamentali", il cui termine è stato allungato a tre anni).

Il problema che per essi, come per i decreti legislativi "ricognitivi" di cui all'art. 1 della medesima legge, potrebbe porsi riguarda il regime di giustiziabilità cui dovrebbero essere assoggettati: se, cioè, siano sindacabili dal Giudice delle leggi – stante la "*forza di legge*" che (come la stessa sentenza n. 280 del 2004 ribadisce) «*caratterizza i decreti delegati*» – o, invece, possano essere disapplicati da parte dei giudici comuni (paradossalmente, allorché tradiscano la funzione, ricognitiva o compilativa, rispettivamente propria degli uni e degli altri).

Giova in proposito ricordare che la giurisprudenza costituzionale si è in passato mostrata propensa ad estendere il sindacato accentrato del Giudice delle leggi anche a testi unici meramente compilativi (v. **sentenze n. 46 del 1969 e n. 47 del 1970**).

## **6. Le deleghe per l'adeguamento al diritto comunitario.**

L'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario rappresenta, nell'ultimo decennio, la più cospicua ragione di impiego della delegazione legislativa.

Vero è che la progressiva tipizzazione di quest'ultima come strumento di attuazione delle direttive comunitarie ha avuto inizio con la legge n. 428 del 1990, che autorizzò il recepimento mediante decreti legislativi di 93 direttive.

Tuttavia, è nell'ultimo decennio che è venuto a delinearsi e consolidarsi l'attuale schema tipico, imperniato sul periodico conferimento al Governo, nelle leggi comunitarie annuali, della delega ad adottare decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi allegati alla stessa legge comunitaria<sup>60</sup>.

A caratterizzare tale schema è l'indicazione da parte del Parlamento di principi e criteri direttivi generali, valevoli per tutte le deleghe contenute nella legge comunitaria, oltre che di principi e criteri direttivi specifici per ciascuna delega.

Sia i principi generali che quelli specifici sono, però, dettati "in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare". Ciò sembra implicare non tanto una determinazione *per relationem* dei vincoli funzionali cui il legislatore delegato deve attenersi, quanto piuttosto una parziale abdicazione del Parlamento al compito di determinarli, soprattutto se la singola direttiva lasci ampi spazi decisionali al legislatore nazionale.

I principi e criteri contenuti nelle direttive comunitarie richiamate finiscono così per diventare parametro interposto rispetto all'articolo 76 della Carta nell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale sul decreto legislativo attuativo della delega.

Tra i principi e criteri direttivi generali, particolare importanza riveste quello che – "ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare" – prevede che siano "introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, fatte salve le materie oggetto di delegificazione ovvero i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa". Per effetto di un così lato criterio, ciascuna delega comunitaria permette al Governo di modificare o integrare le discipline di settore nella misura in cui occorra farlo.

Il rispetto di questo e degli altri criteri generali, previsti dalla legge comunitaria annuale di riferimento, non è imposto ai soli decreti legislativi emanati in base ad essa, ma è esteso – dall'articolo 10, commi 4 e 5, della legge n. 11 del 2005 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), come modificato dalla legge comunitaria n. 62 del 2005 – ai decreti legislativi di attuazione di normative comunitarie o di modifica di disposizioni attuative delle medesime, la cui delega è contenuta in leggi diverse dalla legge comunitaria annuale; ed, inoltre, ai testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore.

In tal modo, intere materie rimangono esposte alle innovazioni normative ritenute "occorrenti" dal Governo, il quale finisce col disporre di un potere normativo ben più ampio e indeterminato di quello strettamente finalizzato al recepimento della direttiva cui la delega si riferisce.

Deve anche essere segnalato che la legge n. 62 del 2005 prevede (all'articolo 1, comma 6) che, in relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome entrano in vigore, quando in sede

---

<sup>60</sup> Nelle materie di legislazione statale esclusiva già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, le direttive possono essere attuate mediante regolamento, se così dispone la legge comunitaria. (articolo 11 della legge n. 11 del 2005).

locale non sia stata emanata l'apposita normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per il recepimento della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nelle materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato. È inoltre previsto che "A tale fine i decreti legislativi recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in essi contenute"<sup>61</sup>.

Lo schema di impiego della delega comunitaria non sembra dissonante dalle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, la quale si mostra nettamente orientata a privilegiare la conformità della decretazione governativa alla normativa comunitaria, pur a scapito dei principi e criteri direttivi posti dal Parlamento, considerando questi ultimi recessivi rispetto a quelli direttamente desumibili dalla normativa comunitaria da attuare.

Ciò vale anzitutto sul piano interpretativo.

Così, con riguardo alla delega per l'attuazione della direttiva del Consiglio 92/50/CEE in materia di appalto di servizi, conferita al Governo dall'art. 11 della legge n. 146 del 1994, la **sentenza n. 132 del 1996** afferma che l'attuazione della direttiva comunitaria «*costituisce, secondo l'espressa intenzione del legislatore, la finalità della delega, quindi il criterio di determinazione e di interpretazione dei principi e dei criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega stessa*». La normativa demandata dal legislatore delegante al Governo «*deve rispecchiare, anche in forza della delega ed in conformità alle sue espresse finalità, i principi fissati dalla direttiva comunitaria che la legge intende appunto, mediante la delega, attuare*»; sicché, l'eventuale contrasto della norma delegata con la direttiva comunitaria «*integrerebbe anche un vizio di eccesso dalla delega*». Nel caso di specie, tale vizio è ritenuto dalla Corte insussistente, risultando il censurato articolo 25 del decreto legislativo n. 157 del 1995 compatibile con il principio posto dalla normativa comunitaria, consistente nel divieto di esclusione automatica delle offerte, sulla base di un criterio matematico, senza che si proceda alla puntuale verifica in contraddittorio con l'offerente.

In precedenza, con riguardo alla delega conferita al Governo dall'articolo 48 della legge comunitaria n. 482 del 1990 per l'attuazione della direttiva CEE n. 80/987, in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, la **sentenza n. 285 del 1983** aveva affermato la necessità del rispetto del criterio direttivo di piena conformità alla normativa comunitaria, stabilito dall'art. 2, lett. f), della legge delegante:

---

<sup>61</sup> L'obbligo di introdurre la clausola di cedevolezza nella disciplina delegata – esteso dall'articolo 5, comma 5, della stessa legge n. 62 del 2005 ai testi unici per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie – è stato ritenuto dalla **sentenza n. 401 del 2007** inapplicabile al "Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", adottato con il decreto legislativo n. 163 del 2006, avendo la stessa sentenza riconosciuto allo Stato un titolo competenziale per «*l'adozione di una normativa non soltanto di principio, ma anche di dettaglio, avente carattere esaustivo*».

« [...] la delega specifica deve essere integrata con le disposizioni generali contenute nel titolo I della legge, e in particolare col criterio dell'art. 2, lett. f), secondo cui "i decreti legislativi assicureranno in ogni caso che, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni intervenute entro il termine della delega". Il vocabolo "modificazioni" comprende anche le integrazioni portate sia da una nuova direttiva del Consiglio, sia da altra fonte di diritto comunitario dotata di pari efficacia negli ordinamenti nazionali, quale una sentenza interpretativa della Corte di giustizia pronunciata ai sensi dell'art. 177 del trattato [...] . La sentenza 19 novembre 1991 della Corte di Lussemburgo, intervenuta entro il limite temporale della delega legislativa prevista dalla legge n. 428 del 1990, ha integrato la direttiva C.E.E. 80/987 con una norma che, in caso di inosservanza dell'obbligo di attuazione entro il termine fissato dall'art. 11, costituisce lo Stato membro responsabile per i danni derivati ai singoli dall'inadempimento. La delega legislativa conferita al governo comprende, quindi, anche l'attuazione di questa norma».

Nel caso della sentenza n. 285 del 1983, dunque, ad integrare la direttiva da attuare concorre anche una sentenza interpretativa della Corte di Lussemburgo «*intervenuta entro il limite temporale [di esercizio] della delega legislativa ...*».

Nella **sentenza n. 341 del 2007**, invece, la necessità dell'adeguamento viene desunta dalla Corte facendo riferimento ad una sentenza interpretativa che è posteriore di cinque anni alla scadenza della delega (correttiva/integrativa), «*ma che, data la sua natura esegetica, deve ritenersi abbia espresso principi vevoli anche per il periodo precedente alla sua pronuncia*».

« [...] Vi è altresì da considerare che a questa attività di "adeguamento" [l'introduzione dell'anatocismo bancario in deroga all'articolo 1283 del codice civile, n.d.r.] inducevano anche i più generali principi derivanti dall'ordinamento comunitario. La Corte di giustizia della Comunità (Grande Sezione), nella sentenza che ha pronunciato qualche anno dopo rispetto al periodo di tempo in cui fu esercitata la delega (e cioè il 5 ottobre 2004, causa C-442/02, Caixa Bank France contro il Ministero dell'economia, delle finanze e dell'industria francese), ma che, data la sua natura esegetica, deve ritenersi abbia espresso principi vevoli anche per il periodo precedente alla sua pronuncia, ha affermato che costituisce restrizione alla libertà di stabilimento, e quindi viene a violare l'art. 43 del Trattato, un divieto (come quello che in Francia, impedendo di remunerare i conti di deposito a vista, aveva dato origine alla causa) che costituisce (punto 12) «per le società di Stati membri diversi dalla Repubblica francese un serio ostacolo all'esercizio delle loro attività in Francia tramite filiali, il che pregiudica il loro accesso al mercato [atteso (punto 16) che] è pacifico che la raccolta di depositi presso il pubblico e la concessione di finanziamenti rappresentano le attività di base degli enti creditizi». Ma se una normativa che avesse ristretto il campo di attività degli istituti bancari degli altri Stati dell'Unione si fosse posta in contrasto con la normativa comunitaria, ne sarebbe derivato che per evitare le cosiddette "discriminazioni a rovescio" (che la sentenza n. 443 del 1994 di questa Corte definisce come «situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o

*delle sue imprese, come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario») tale disciplina doveva estendersi agli enti creditizi nazionali».*

Il canone dell'interpretazione della delega in senso conforme al diritto comunitario non esclude ogni possibilità di contrasto tra i principi e criteri stabiliti dal Parlamento e la normativa comunitaria che il Governo è delegato ad attuare.

Il problema si è posto (concretamente) nel caso deciso dalla **sentenza n. 32 del 2005**, nella quale è stato escluso l'eccesso di delega ipotizzato a carico dell'art. 4, comma 10, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria). Tale disposizione, assoggettando al segreto d'ufficio l'intera documentazione in possesso della CONSOB in ragione dell'attività di vigilanza, appariva in contrasto con l'art. 1, comma 1, della legge n. 52 del 1996 (legge comunitaria 1994), il quale – tra i principi e criteri generali da prevedere in caso di deleghe al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie – includeva “quelli della piena trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, al fine di garantire il diritto di accesso alla documentazione ed una corretta informazione dei cittadini, nonché, nei modi opportuni, i diritti dei consumatori e degli utenti”.

Di contro, tali principi – e con essi il diritto di accesso ai documenti amministrativi – sono, ad avviso della Corte, recessivi rispetto alla disciplina contenuta nella normativa comunitaria da attuare:

*«... la circostanza che la delega in questione è volta a dare attuazione alla direttiva 93/22/CEE del Consiglio del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari impone di riportarsi a quanto in essa previsto con riguardo al regime di diffusione delle informazioni. L'art. 25, primo comma, della direttiva prescrive l'obbligo del segreto d'ufficio “per tutte le persone che lavorano o hanno lavorato per conto delle autorità competenti, nonché per i revisori o esperti che agiscono per conto delle autorità competenti”. A rendere più agevole l'individuazione dell'area coperta da segreto contribuisce il capoverso del medesimo comma, ove si chiarisce che tale obbligo comporta “che le informazioni riservate, ricevute da tali persone nell'esercizio delle funzioni, non possono essere rivelate ad alcuna persona o autorità, se non in forma sommaria o globale e in modo che non possano essere identificate le singole imprese di investimento, salvi i casi disciplinati dal diritto penale”. Proprio il riferimento ad una informazione sommaria e/o globale individua un tipo di comunicazione estraneo alla fattispecie della richiesta di accesso al fascicolo relativo a fatti determinati, avendo piuttosto ad oggetto documentazione con valore informativo tendenziale e statistico. Ciò rende palese l'infondatezza della questione».*

La censurata inosservanza, nella decretazione delegata, dei principi fissati dal Parlamento viene “assolta” dalla Corte costituzionale – in rispetto della *primauté* del diritto comunitario – con il “*riportarsi*” (direttamente) a quanto previsto dalla direttiva del Consiglio.

Si può osservare che non viene in tal modo negato, ma giustificato l'esistente eccesso di delega, nel quale il Governo doveva incorrere, per non incorrere in violazione comunitaria. In assenza di motivazione sul punto, si può ipotizzare che la

Corte ritenga non compatibile con la normativa comunitaria i principi fissati dal legislatore delegante e che per ciò solo escluda (rinunciando a sindacare) il denunciato contrasto della norma delegata con la norma delegante, e, per essa, con l'articolo 76 della Carta.

Tale soluzione postula, tuttavia, che la norma comunitaria regoli direttamente il rapporto di delegazione tra Parlamento e Governo, a preferenza della regolamentazione datane dal primo e senza necessità di interrogarsi sul rapporto tra la scelta parlamentare (nel caso di specie aderente a valori costituzionali) e quella comunitaria.

In questa (inespressa) prospettiva, il carattere vincolante dei principi e criteri generali posti dal Parlamento dipenderebbe dalla conformità di essi al diritto comunitario, dovendo comunque il Governo privilegiare i principi e criteri dettati dall'Organo comunitario, e non quelli, incompatibili, dettati dal Parlamento nazionale.

Certo è che la delega per l'adeguamento al diritto comunitario sembra comunque privilegiare una sorta di rapporto diretto tra direttive comunitarie e legislazione delegata, che finisce per fare sostanzialmente a meno della intermediazione parlamentare<sup>62</sup>.

Per inciso, si può aggiungere che non risulta invece affiorato, nella giurisprudenza costituzionale, il problema di un possibile contrasto tra i principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento e le norme internazionali convenzionali richiamate dalla delega, ossia tra "norme interposte", rispettivamente integrative della parametricità dell'articolo 76 e dell'articolo 117, primo comma, della Carta. Nel qual caso, non sembra che possa valere la "logica" che governa i rapporti tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario.

Ciò non toglie che la giurisprudenza costituzionale tenda ad assumere, come indice rilevatore dell'assenza di un eccesso di delega, l'idoneità della norma delegata ad assolvere obblighi internazionali, anche se non richiamati tra i principi della delega e pur se derivanti da accordi o trattati che, al momento della delega, non erano ancora stati ratificati<sup>63</sup>.

La recente **sentenza n. 44 del 2008**, dopo aver ritenuto che il potere di riempimento conferito al Governo per l'attuazione di una direttiva comunitaria non rientra nell'ambito di operatività della direttiva stessa, si preoccupa tuttavia

---

<sup>62</sup> L'obbligo gravante sui pubblici poteri – e dunque anche sul Governo – non solo di "comportarsi conformemente", ma anche (genericamente) di "rendere operante" il diritto comunitario. Anche se resta da chiedersi come il principio valga rispetto al diritto comunitario non autoapplicativo, e a quali condizioni.

<sup>63</sup> Ad esempio, la **sentenza n. 305 del 1996** – dopo aver già escluso l'esistenza del denunciato eccesso di delega a carico dell'art. 189, sesto comma, del codice della strada del 1992 (*supra*, § 4.2.) – osserva che «[...] non è privo di rilievo il fatto che in data 14 giugno 1985 è stato stipulato l'accordo di Schengen, al quale la Repubblica italiana ha aderito il 19 giugno 1990, anche se la legge di autorizzazione alla ratifica è del 30 settembre 1993, n. 388. Tale legge [posteriore alla legge delega per il codice della strada n. 190 del 1991, n.d.r.] prevede all'art. 41 che la fuga, in seguito ad incidente che abbia causato morte o ferite gravi, autorizzi l'inseguimento anche in territorio estero ai fini dell'arresto. Una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 189, sesto comma, del codice della strada, lascerebbe oggi sguarnito di adeguata tutela un obbligo internazionale».



ulteriormente di escludere che essa ricada nella delega «*complessivamente considerata*».

Nella specie, la Corte era chiamata a scrutinare alcuni articoli del decreto legislativo n. 368 del 2001 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), che avevano subordinato a condizioni prima inesistenti<sup>64</sup> il diritto di precedenza nella assunzione presso la stessa azienda con la medesima qualifica dei lavoratori assunti a termine per lo svolgimento di attività stagionali.

La dichiarazione di incostituzionalità di tali previsioni è motivata dalla considerazione che l'abrogazione della normativa previgente «*non rientr[a] né nell'area di operatività della direttiva comunitaria, definita dalla Corte di giustizia con la sentenza 22 novembre 2005, nella causa C-144/04 Mangold, né nel perimetro tracciato dal legislatore delegante*».

«*La disciplina censurata si colloca [...] al di fuori della direttiva comunitaria*» perché, secondo la pronuncia della Corte di Lussemburgo, la clausola 5 di quest'ultima è circoscritta alla “prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato”», mentre, «*la disciplina dettata dalle norme censurate, concernente i lavori stagionali, non mira tanto a prevenire l'abusiva reiterazione di più contratti di lavoro a tempo determinato, per favorire la stabilizzazione del rapporto, ma è volta unicamente a tutelare i lavoratori stagionali, regolando l'esercizio del diritto di precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda e con la medesima qualifica*».

Per altro verso, la disciplina censurata «*resta anche al di fuori della delega conferita dalla legge 29 dicembre 2000, n. 422 ( [...] legge comunitaria 2000), complessivamente considerata. L'art. 1, comma 1, di tale legge ha delegato, infatti, il Governo ad emanare “i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B.” e, per quanto concerne la direttiva 1999/70/CE relativa al caso in esame non ha dettato - a differenza di altre ipotesi - specifici criteri o principi capaci di ampliare lo spazio di intervento del legislatore delegato*».

## **7. L'uso combinato di deleghe di tipo diverso.**

L'analisi fin qui svolta sembra confermare che – accanto al modello generale di delega legislativa disegnato dall'articolo 76 della Costituzione o nell'insieme degli atti legislativi ad esso riconducibili – sono configurabili nella realtà legislativa tipi di delega e di decretazione delegata connotati dalla loro specifica funzione e suscettibili di alterare lo schema di controllo del Giudice delle leggi sul rispetto dei limiti della delega da parte delle norme delegate.

---

<sup>64</sup> Le due condizioni erano la devoluzione alla contrattazione collettiva dell'individuazione dei casi in cui è esercitabile un diritto di precedenza nell'assunzione e il mancato decorso di un anno dalla cessazione del precedente rapporto.

Anche a voler ammettere che la “politipicità” delle deleghe non incrina l’unitarietà dell’istituto e l’unicità del modello costituzionale, è indubbio che essa costituisca ragione decisiva per la proliferazione di deleghe e decreti legislativi. E ciò soprattutto perché la realtà legislativa dell’ultimo decennio mostra il consolidarsi dell’uso combinato di deleghe di diverso tipo rispetto ad una medesima materia od oggetto.

Nelle leggi comunitarie annuali, ad esempio, alle deleghe principali per l’attuazione delle direttive indicate negli elenchi sono normalmente aggiunte deleghe di secondo grado, per la correzione/integrazione dei decreti legislativi attuativi, e deleghe di terzo grado, per l’emanazione di testi unici che coordinino le disposizioni dettate in attuazione delle deleghe principali con le altre norme legislative vigenti nelle stesse materie, apportando a queste ultime le modificazioni necessarie.

In questi e in altri casi, il legislatore conferisce deleghe di tipo e grado diversi, ma collegate e preordinate a realizzare, insieme, l’adeguamento, il riallineamento e la “manutenzione” della legislazione.

Un quesito non trascurabile è se il collegamento così istituito dia luogo ad una complementarietà delle deleghe collegate, tale da influire sulla valutazione dell’ambito di potere legislativo rilasciato al Governo da ciascuna di esse.

Altrimenti detto, si tratta di stabilire se l’ampiezza della funzione propria della delega principale non finisca per irradiarsi anche sulle deleghe di secondo e terzo grado.

Il problema sembra essere già emerso nella giurisprudenza costituzionale, e precisamente nelle già citate **sentenze n. 224 del 1994, n. 49 del 1999, n. 425 del 2000 e n. 341 del 2007**, chiamate a confrontarsi con le deleghe collegate alla (lunga) attuazione della “seconda direttiva” in materia bancaria, approvata dal Consiglio delle comunità europee il 15 dicembre 1989 (89/646/CEE).

Per ben intendere la logica di tali sentenze, occorre rammentare che la legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria per il 1991) delegò il Governo ad attuare tale direttiva, nel rispetto dei principi elencati al primo comma dell’art. 25 della legge. Contestualmente, il secondo comma dello stesso articolo conferì al Governo anche la delega ad emanare, entro diciotto mesi, un testo unico delle disposizioni che sarebbero state adottate, ai sensi del primo comma, in attuazione della direttiva, testo da coordinare “con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, apportandovi le modifiche necessarie a tal fine”. Venne, quindi, emanato il decreto legislativo n. 481 del 1992, di attuazione della direttiva, nel quale i principi della stessa venivano adattati al contesto italiano con riferimento sia all’esercizio dell’attività bancaria (riservata agli enti creditizi) che allo svolgimento dell’attività di vigilanza (riservata alla Banca d’Italia). Successivamente, venne approvato il decreto legislativo n. 385 del 1993, recante il testo unico delle norme in materia bancaria e creditizia, che, oltre a recepire i contenuti del decreto legislativo n. 481 del 1992, riordinò organicamente l’assetto della materia, sostituendo pressoché integralmente – sulla scorta di principi fortemente innovativi – il complesso di norme varato con la c.d. “legge bancaria” del 1936-38.

La diversità delle due deleghe contenute nella legge n. 142 del 1992 – l’una (primaria) per l’attuazione della direttiva comunitaria; l’altra (secondaria) per le modifiche alla normativa vigente necessarie ai fini di coordinamento con il decreto

legislativo attuativo – non sembra impedire alla Corte di ritenerle complementari e assimilarle nella comune finalità di attuazione della direttiva comunitaria.

Si legge, infatti nella **sentenza n. 224 del 1994** che *«il testo unico approvato con il decreto legislativo n. 385 del 1993 non è “compilatorio” ma “normativo” (o “innovativo”), trovando il suo fondamento nella delega conferita al Governo con l’art. 25, secondo comma, della legge 19 febbraio 1992, n. 142. [...] La nuova disciplina posta dal testo unico n. 385 si è venuta [...] a caratterizzare sia come disciplina direttamente attuativa di una direttiva comunitaria (per lo stretto collegamento esistente tra il testo unico ed il decreto attuativo n. 481 del 1992), sia come legge di grande riforma economico-sociale».*

La **sentenza n. 49 del 1999** respinge a sua volta l’assunto che la seconda delega consentirebbe la modifica, a fini di coordinamento, delle sole norme contrastanti con la direttiva comunitaria recepita in base alla prima, affermando che *«il nuovo testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia costituisce la conclusione del procedimento di adeguamento dell’ordinamento nazionale alla seconda direttiva comunitaria nel settore degli enti creditizi [...]»*; e che la *«preordinata successione di atti»* prevista dalla legge comunitaria *«fa sì che il testo unico, approvato con il decreto legislativo n. 385 del 1993, si caratterizzi [...] anch’esso come direttamente attuativo di una direttiva comunitaria, per lo stretto collegamento che lega il testo unico ed il decreto legislativo n. 481 del 1992, che ha attuato la direttiva stessa».*

La successiva **sentenza n. 425 del 2000** sembra, invece, escludere la possibilità che il vincolo di complementarità tra le due deleghe contenute nella legge n. 481 del 1992 si comunichi anche alla successiva delega per la correzione/integrazione del decreto legislativo n. 385 del 1993. La delega conferita al Governo dall’articolo 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998 e attuata con il decreto legislativo n. 342 del 1999 non viene, infatti, qualificata come funzionale anch’essa alla attuazione della direttiva comunitaria. Piuttosto, viene valorizzata (implicitamente) la finalità meramente correttiva di tale delega.

Questa prospettiva risulta capovolta nella **sentenza n. 341 del 2007**, la quale assimila pienamente la delega del 1998 alle precedenti, accomunando tutte nella funzione di attuazione della direttiva comunitaria: *« [...] La reviviscenza, disposta dal legislatore delegante del 1998, del contenuto della legge delega n. 142 del 1992, faceva [...] sì che il legislatore delegato del 1999 avesse come principi e criteri direttivi del suo intervento sul T. U. bancario l’adeguamento della “disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia” al contenuto della direttiva comunitaria innanzi citata e che i confini di detta azione adeguatrice potessero estendersi, qualora vi fosse la necessità di effettuare un coordinamento, alle “altre disposizioni vigenti nella stessa materia”».*

L’assimilazione è ancor più evidente quando la Corte afferma che *« [...] il significato da attribuire all’espressione, contenuta nell’art. 1, comma 5, lettera e), della legge delega n. 128 del 1998 [recte: nell’art. 25, comma 1, lettera e), della legge delega n. 142 del 1992] (deve “essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva del Consiglio 89/646/CEE la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia”), non poteva che avere una portata più ampia e, in ogni caso,*

*conseguenziale rispetto all'avvenuto recepimento: quella cioè di intervenire per disciplinare le ipotesi in cui, con riferimento ad alcuni istituti, vi potevano essere motivi di contrasto o, comunque, di disarmonia tra l'ordinamento italiano e quello comunitario, verificando se potevano ancora individuarsi ostacoli alla piena realizzazione del principio di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi».*

È lecito osservare che il conferimento combinato di deleghe politipiche consente una dilatazione dei margini di manovra di cui gode il Governo, nella misura in cui quest'ultimo può valorizzare la complementarità delle deleghe a scapito della "tipicità" di ognuna.

Allo stesso modo, il controllo sull'eccesso di delega può condurre a risultati diversi, a seconda che si privilegi una valutazione disgiuntiva o congiuntiva delle deleghe collegate: e, cioè, che venga verificata la conformità della decretazione delegata (di secondo e terzo grado) alla finalità propria del tipo di delega, o, invece, la sua rispondenza alla finalità della delega principale (quasi sempre, comunitaria) irradiata alle deleghe di grado ulteriore.