

FOCUS FONTI – 19 OTTOBRE 2015

Tendenze in materia di delegazione
legislativa nella giurisprudenza
recente

di **Ilaria Del Vecchio**

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tre



Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*

di Ilaria Del Vecchio

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tre

Sommario 1. Il ruolo della Corte in materia di delegazione legislativa. Cenni sulle differenze rispetto alla giurisprudenza in materia di decretazione d'urgenza. 2. L'assenza di giurisprudenza sulla legge di delega. 3. L'evoluzione del modello costituzionale: la flessibilizzazione dei "limiti minimi". 4. L'attribuzione di delega con legge di conversione del decreto-legge. 5. La sintomatologia del decreto legislativo in relazione ai vizi di eccesso di delega, eccesso di delega *in minus* e carenza di delega. 6. Considerazioni conclusive.

1. Il ruolo della Corte in materia di delegazione legislativa. Cenni sulle differenze rispetto alla giurisprudenza in materia di decretazione d'urgenza.

La XVI e la XVII legislatura (in corso) non possono che confermare la tendenza, ormai perdurante, secondo la quale una grossa percentuale della produzione normativa primaria¹ sia rappresentata da atti aventi forza di legge².

Tale circostanza ha fatto sì che alla Corte non mancassero occasioni di giudizio su questioni aventi ad oggetto atti normativi primari del Governo e, come immediata conseguenza di ciò, che nelle pronunce sia rintracciabile la ricerca costante di un punto di equilibrio che leghi l'art. 70 della Costituzione e gli artt. 76 e 77 della Costituzione. Vale a dire tra la norma costituzionale che attribuisce funzione legislativa in via esclusiva al Parlamento e le – seppur eccezionali – forme di esercizio del potere legislativo riconosciute al Governo.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo, Il Filangeri - Quaderno 2010*, p. 81 inoltre sottolinea come per ruolo normativo del Governo non si possa fare riferimento ai soli atti normativi ma anche ai poteri che il Governo esercita sul procedimento legislativo quali, ad es., il potere "di iniziativa, di emendamento, di programmazione e di intervento in Commissione e in Assemblea".

² Per l'analisi dei fattori che compongono la produzione normativa si v. i *Rapporti annuali sullo stato della legislazione*, curati da l'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati e i dossier del Servizio Studi *La produzione normativa nella XVII legislatura* consultabili su www.camera.it.

La linea adottata dalla Corte, però, non può dirsi univoca con riferimento alla decretazione d'urgenza e alla decretazione delegata. Mentre nel primo caso il Giudice costituzionale ha censurato con maggior vigore l'uso patologico del decreto-legge e delle leggi di conversione, si è mostrato, invece, più clemente nei confronti delle leggi di delega e dei decreti legislativi.

È infatti noto che, quantomeno in tempi recenti, vi sia stata una certa qual vivacizzazione della giurisprudenza in materia di decretazione d'urgenza che ha sradicato prassi sedimentate da tempo³.

Altrettanto non può dirsi della giurisprudenza riguardante la delega legislativa nella quale il giudice di legittimità è stato «particolarmente sfuggente ed evasivo»⁴.

Il differente approccio adottato dalla Corte trova riscontro nel mero raffronto dei dati numerici. Sebbene, dal 2011, le pronunce della Consulta che hanno avuto ad oggetto decreti legislativi siano abbondantemente superiori a quelle concernenti decreti-legge e relative leggi di conversione, il numero delle questioni fondate è pressoché uguale, mal celando un doppio binario di valutazione⁵.

Partendo dall'assunto che entrambi gli atti normativi primari del Governo costituiscono un'eccezione al monopolio del potere legislativo solennemente attribuito dall'art. 70 della Costituzione al Parlamento, si possono individuare diverse ragioni pratiche alla base di tale “ritrosia” della Corte.

³ Cfr. sentt. n. 22 del 2012 e 32 del 2014. Per la dottrina sull'argomento si v. il numero monografico del Focus sulle fonti dedicato al decreto legge (*Federalismi.it*, Focus sulle fonti, n. 1/2014) nel quale sono raccolti gli interventi F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*; G. M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 della Costituzione*; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale*; G. SERGES, *Per un superamento delle 'decisioni rinneganti' in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*; E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*.

⁴ In questo senso L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici. Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Novara 15-16 novembre 2013*, Napoli, 2014, p. 258.

⁵ Dal 2011 al momento in cui si scrive la Corte si è pronunciata 34 volte sulla presunta incostituzionalità di decreti legge o di leggi di conversione, addivenendo a 13 pronunce di incostituzionalità (sebbene non solo per violazione dell'art. 77 della Costituzione). Nel caso dei decreti legislativi, invece, le pronunce sono 57 e su 20 dichiarazioni di incostituzionalità solo 12 riguardano la violazione (anche indiretta) dell'art. 76 della Costituzione



Secondo alcuni, la scelta di conferire la delega sarebbe in un certo qual modo esente dal sindacato di legittimità costituzionale perché «la giuridicizzazione dell'*an* della delega comporterebbe che la Corte possa censurare la eventuale manifesta irrazionalità del conferimento [...] 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»⁶.

La scelta operata dalla Corte, inoltre, potrebbe essere ricondotta al diverso ruolo rivestito dal Parlamento nel caso di decretazione d'urgenza e in quello di delegazione legislativa. Mentre nel primo il Parlamento è chiamato a verificare *ex post* il rispetto dei criteri di straordinaria necessità ed urgenza necessari affinché il provvedimento provvisorio adottato dal Governo possa essere convertito in legge; nel secondo, il Parlamento – anche se spesso proprio su iniziativa governativa⁷ - attribuisce *ex ante* con legge ordinaria il potere al Governo di intervenire normativamente entro un certo termine, in un determinato ambito e secondo determinati principi e criteri direttivi.

Ed è proprio nei confronti del controllo parlamentare – successivo nel caso del decreto-legge e preventivo nel caso del decreto legislativo – che la Corte ha costruito un diverso orientamento: le leggi di conversione dei decreti legge sono state oggetto di un controllo sempre più penetrante da parte del giudice costituzionale nel raffronto con l'art. 77 della Costituzione⁸ mentre, come si evidenzierà a breve, l'intervento della Consulta a censura di leggi di delega adottate in violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione è pressoché inesistente.

Si aggiunge poi, secondo tale posizione dottrinarica, che mentre il sindacato sul decreto-legge e della legge di conversione si fonda su presupposti stabiliti in Costituzione, la Carta costituzionale non subordina il conferimento di deleghe ad espliciti presupposti, rimettendo al legislatore la scelta dei criteri di validità degli atti normativi e non limitando a monte l'accesso degli atti legislativi del Governo alle materie riservate alla legge⁹.

⁶ Cfr. L. IANNUCILLI (a cura di), *L'evoluzione "politipica" della delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *La delega legislativa. Quaderno predisposto in occasione del seminario di studio del 24 ottobre 2008*, www.cortecostituzionale.it, p. 4.

⁷ Tale dato non va sottovalutato in quanto l'iniziativa governativa unita all'apposizione della questione di fiducia per l'approvazione di una legge di delega al Governo costituisce una grossa forzatura (tollerata dalla Consulta) del nostro ordinamento costituzionale. Si v. *infra* § 3.

⁸ Basti richiamare in questa sede le sentt. n. 22 del 2012 e 32 del 2014 con le quali sono state dichiarate incostituzionali le disposizioni della legge di conversione "eterogenee" rispetto al decreto-legge. Per un'analisi più approfondita della giurisprudenza e per i ragguagli bibliografici si v. nota 3.

⁹ L. IANNUCILLI (a cura di), *L'evoluzione "politipica" della delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *La delega legislativa. Quaderno predisposto in occasione del seminario di studio del 24 ottobre 2008*, cit., 4-5. il quale sottolinea che «la Costituzione non subordina il conferimento di deleghe ad espliciti presupposti. È bensì, la giurisprudenza costituzionale a dichiarare che la delega (come il decreto-legge) si connette a determinate

A ciò si contrappone, per la verità, la presenza nell'art. 76 della Costituzione di quelli che sono stati ritenuti come “limiti minimi” aventi forza cogente nei confronti tanto della legge di delega quanto dei decreti legislativi¹⁰.

La Corte per prima – nella nota sent. n. 3 del 1957 – afferma, a proposito della legge del Parlamento, che «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».

Per tale via, di conseguenza, verrebbe a mancare la ragione giustificativa del diverso trattamento riservato alla decretazione d'urgenza da un lato e alla delegazione legislativa dall'altro.

Nel caso della delega legislativa come per la decretazione d'urgenza, infatti, la Corte ha la preclusione di incidere su di una *political question* affidata alla libera valutazione delle Camere e di lasciare al Parlamento e al Governo il compito di regolare i loro rapporti¹¹.

Come si è attentamente osservato, però, il giudice costituzionale ha incontrato «maggiori difficoltà nel sanzionare il Parlamento che non difenda le proprie prerogative piuttosto che il Governo che le usurpi»¹².

Per questo si è sostenuto che la giurisprudenza costituzionale in materia di deleghe anziché basarsi su argomentazioni giuridiche di stretta legittimità, «parrebbe, piuttosto, essere il portato di valutazioni di ordine politico-istituzionale basate sulla volontà di preservare l'equilibrio esistente fra Governo [...] e Parlamento»¹³.

Tale posizione ha portato la giurisprudenza costituzionale a dimenticare che i cc.dd. “limiti minimi” contenuti nella legge di delega «sono prima di tutto presupposti di validità dell'atto di

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». D'altro canto è pur vero che, pur in assenza di espressi presupposti, vi sono dei motivi ricorrenti che spingono il Parlamento a ricorrere alla delegazione legislativa. Sul punto si sostiene, ad es., che la delegazione legislativa costituisca «uno strumento del quale le Camere sono solite servirsi quando alla volontà di disciplinare una determinata materia con nome di grado legislativo non corrisponde l'opportunità, la capacità o la volontà delle Camere stesse di approvare la relativa legge» così S.M. CICCONE'TTI, *Le fonti del diritto italiano*, 2 ed., Torino, 2007, p. 272.

¹⁰ Si v., per tutti, A. CELOTTO – E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2002, p. 706 ss.

¹¹ Così E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, in M. CARTABIA–E. LAMARQUE–P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Costituzione e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa. Università di Milano, 10-11 giugno 2011*, Napoli, p. 55.

¹² Si v. anche G. DI COSIMO, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, 2008, pp. 89-102.

¹³ Così P. ADDIS – E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009, p. 27.

delegazione e solo in via subordinata parametri per la legittimità del decreto legislativo» e che dunque la carenza degli stessi non dovrebbe essere sanabile ma comportare l'illegittimità della legge di delega stessa¹⁴.

La Corte costituzionale sembra voler evitare di addivenire a pronunce di incostituzionalità di norme deleganti sulla base di vizi formali e sembra assumere un atteggiamento prudentiale dettato dal timore – in parte giustificato – di travolgere tutti gli atti da esse originati. Il vizio di una legge di delega, infatti, inevitabilmente produce degli effetti a cascata su uno o più decreti legislativi adottati in attuazione della delega e sugli eventuali decreti integrativi e correttivi e la Corte ha voluto evitare che la produzione di effetti così travolgenti derivasse dalle sole violazioni dell'art. 76 Cost. oltretutto ascrivibili ai *vulnera* carattere formale.

Sotto questo diverso profilo è possibile effettivamente rinvenire una serie di differenze dal decreto-legge.

In primo luogo, almeno prima dell'eventuale conversione, il decreto del Governo per sua natura dovrebbe avere una funzione temporanea e provvisoria. Inoltre, l'adozione del decreto da parte del Governo occasiona un solo atto normativo, ovvero la legge di conversione. Pertanto, ove la Corte censuri la validità di un decreto-legge per violazione dell'art. 77 della Costituzione, l'atto eventualmente travolto sarebbe esclusivamente la legge di conversione.

Ebbene, l'intenzione del presente lavoro, sulla base delle suindicate premesse ed avendo riguardo alla giurisprudenza più recente, è quella di indagare la polivalente figura della delega legislativa attraverso un'analisi delle linee di tendenza seguite dalla Corte costituzionale, avendo particolare attenzione anche alle prassi normative che hanno portato ad una forte flessibilizzazione del “figurino” dell'art. 76 della Costituzione

2. L'assenza di giurisprudenza sulla legge di delega.

Procedendo nell'analisi, il primo elemento ad emergere è la richiamata assenza di interventi ablativi della Corte sulle leggi di delega. La Consulta ha utilizzato con prudenza il proprio sindacato sul rispetto dell'art. 76 della Costituzione da parte della norma delegante cercando così di equilibrare «la necessità di precisare i limiti costituzionali dell'istituto e l'impossibilità di valutare il merito delle scelte del legislatore delegante»¹⁵.

¹⁴ Così E. FRONTONI, *Pareri e intere nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, p. 198 s. la quale aggiunge che la mancanza dei requisiti minimi *ex art.* 76 della Costituzione «non può essere sanata dal libero gioco di riempimento tra legge delega e decreto legislativo».

¹⁵ F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., p. 95.

Tale «debole linea di controllo»¹⁶ della Corte ha trovato una sola eccezione – se si esclude il precedente “anomalo” nella sent. n. 47 del 1959¹⁷ - nella sentenza n. 280 del 2004 ove è stata per la prima volta dichiarata l’illegittimità costituzionale di disposizioni contenute nell’atto di delegazione per violazione dell’articolo 76 della Costituzione. Nella legge di delega oggetto del giudizio, infatti, la Corte ha ravvisato un’evidente incongruità in quanto l’oggetto della delega si risolveva «proprio in quella porzione della legislazione (i principi) necessariamente di pertinenza del Parlamento»¹⁸; inoltre, anche i principi direttivi della delega sono stati ritenuti in violazione del disposto costituzionale in quanto funzionali all’individuazione di altri principi e dunque inadeguati ad orientare l’attività del legislatore¹⁹.

Nonostante la giurisprudenza sia ormai stabile nell’evitare interventi sulle leggi di delega, non sono mancati negli ultimi anni casi nei quali i giudici remittenti abbiano sollevato questioni di costituzionalità anche in riferimento alle norme deleganti.

In un primo caso – sent. n. 162 del 2012, avente ad oggetto tanto la norma delegante (art. 44 della L. n. 69 del 2009) quanto alcune disposizioni del decreto legislativo attuativo sul riordino del processo amministrativo (d. lgs. n. 104 del 2010) –, il giudice rimettente – la Corte di appello di Torino – contestava la legittimità costituzionale della delega in quanto generica e indeterminata, dunque in violazione dell’art. 76 della Costituzione

La difesa dello Stato sosteneva, d’altro canto, la specificità dei criteri e principi direttivi contenuti nella legge dal momento che con la delega veniva attribuito al Governo il compito di riordinare le norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo adeguandole alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori e coordinandole con le altre giurisdizioni.

Pronunciandosi sulla questione, la Corte liquida velocemente la censura riguardante la norma delegante affermando che la delegazione contenuta nella norma censurata è conforme a

¹⁶ Così U. DE SIERVO, *Premessa*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di) *Le deleghe legislative, riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, Milano, 2003, p. XVI.

¹⁷ Con la sent. n. 47 del 1959 la Corte dichiara incostituzionale –per violazione dell’art. 76 della Costituzione– la delega legislativa contenuta in una legge della Regione Sicilia perché carente di principi e criteri direttivi.

¹⁸ M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*. (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004), in *Forumcostituzionale.it*, p. 7.

¹⁹ Sulla sentenza si v., tra gli altri, i commenti di G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, 1, 2005, pp. 287-295; F. DRAGO, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali*, in *federalismi.it*; M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; N. MACCABIANI, *I decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali come atti “senza forza di legge”?* Breve nota a commento della sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*.



Costituzione in quanto contenente la specificazione dell'oggetto, del tempo limitato e dei principi e criteri direttivi «con indicazioni di contenuto idonee a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, che, in ogni caso, è sempre garantita quando l'elaborazione dei testi legislativi complessi viene affidata al Governo nella forma della delega legislativa»²⁰.

Oltre a non essere del tutto chiaro e condivisibile il criterio in base al quale la complessità dei testi legislativi delegati comporterebbe una presunzione assoluta di completezza e logicità della delega senza necessità di scrutinio da parte della Corte circa la reale presenza e rispondenza degli elementi contenuti nella legge di delega al modello costituzionale, la celerità con la quale la Corte esamina la censura rinforza l'accusa di asimmetria della giurisprudenza in tema di delegazione legislativa²¹.

In una più recente pronuncia, sent. n. 5 del 2014²², la Corte, pur addivenendo alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme delegate, era chiamata a valutare, seppur in via subordinata, la legittimità costituzionale anche della norme di delega. Il giudice rimettente, infatti, tra le varie censure, contestava l'illegittimità costituzionale delle deleghe contenute nell'art. 14 della L. n. 246/2005 in quanto carenti di oggetti definiti e di criteri «realmente effettiv[i] nel guidare il Governo [...] lasciando così l'esecutivo totalmente libero di individuare le norme da abrogare o da mantenere in vigore»²³. L'esame della censura, come si è detto, era subordinato al mancato accoglimento della prima. Il giudice costituzionale dichiarando l'incostituzionalità dei decreti legislativi²⁴, richiama solo marginalmente nella parte motiva la censura inerente alla legge di delega senza operare, peraltro, alcuna valutazione a riguardo²⁵.

La giurisprudenza costituzionale sul punto, dunque, è esigua e, in ogni caso, si conferma piuttosto cauta.

²⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 162 del 2012, p. 3 *cons. in diritto*.

²¹ Parla di «asimmetria» della giurisprudenza costituzionale in materia di legge di delega e decreto legislativo G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, p. 215.

²² Sulla sentenza si v. ampiamente *infra*, § 5.

²³ Cfr. Corte cost. sent. n. 5 del 2014 p. 1 *ritenuto in fatto* dove si riporta parte dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Verona.

²⁴ La sentenza n. 5 del 2014, di cui si parlerà diffusamente *infra*, dichiara incostituzionali il d. lgs. n. 66 del 2010 e il d. lgs. n. 213 del 2010 intervenuti ad escludere dall'elenco delle disposizioni da fare salve dal meccanismo del c.d. taglia-leggi, il decreto legislativo n. 43 del 1948 (norma incriminatrice dell'associazione di carattere militare).

²⁵ Come osservato acutamente da P. CARNEVALE, *Ridurre le leggi non significa ridurre la Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 4, 2014, p. 3594 permane la «singolarità di un assorbimento disposto dal *meno* – la declaratoria di incostituzionalità di un disposto di un decreto legislativo delegato – nei confronti del *più* – l'incostituzionalità della delega per l'intero –».

3. L'evoluzione del modello costituzionale: la flessibilizzazione dei “limiti minimi”.

D'altra parte non può non constatarsi che gli stessi elementi essenziali della delega siano stati intesi ormai da tempo in maniera sempre più elastica e distante dal dettato costituzionale²⁶, incidendo ulteriormente sull'insindacabilità di fatto delle leggi di delega.

Vi è chi parla, ad esempio, di vera e propria «evanescenza»²⁷ della distinzione tra l'oggetto e i principi e criteri direttivi, in quanto il legislatore delegato ha spesso colmato la carenza di uno con la specificazione dell'altro, riducendo i principi e criteri direttivi a mere specificazioni dell'oggetto con il *placet* della Corte costituzionale.

Il Giudice delle leggi, infatti, ha sviluppato una giurisprudenza ormai consolidata in base alla quale «il contenuto della delega non p[uò] essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la predetta si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente»²⁸.

Con siffatta operazione, che peraltro sembra confondere due piani ermeneutici – quello della legge di delega, da interpretarsi in maniera sistematica e quello del decreto legislativo, da intendersi in modo “conforme” alla *ratio* della legge di delega – è la stessa Corte ad aver assunto un «atteggiamento di indifferenza»²⁹ di fronte alla distinzione tra definizione dell'oggetto della delega e fissazione dei relativi principi e criteri direttivi quando afferma che «il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla disposizione che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro concernente la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi»³⁰.

In alcuni casi è la stessa Corte ad aver contribuito alla sovrapposizione tra l'individuazione dell'oggetto e l'elencazione dei principi e criteri direttivi. Esempio lampante ne è la sent. n. 280 del 2004 –unico caso di incostituzionalità di una legge di delega– in cui i profili inerenti

²⁶ In tal senso si v. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 213 ma già prima lo accennava ID., *Commento all'art. 76*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna–Roma, 1979, § 5.

²⁷ Si v., così, D. NOCILLA, *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa e formulazione dei principi e criteri direttivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2014, p. 3755 ss.

²⁸ Da ult., Corte cost. sent. n. 134 del 2013 e prima sentt. n. 272 del 2012, n. 230 del 2010 e n. 98 del 2008. Sull'argomento si v. anche M. RUOTOLO E S. SPUNTARELLI, *Commento all'art. 76*, cit., § 2.3.

²⁹ Così D. NOCILLA, *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa e formulazione dei principi e criteri direttivi*, cit., p. 3755.

³⁰ Da ult., Corte cost. sent. n. 229 del 2014 e sentenze n. 230 del 2010, n. 112 e n. 98 del 2008, n. 140 del 2007.

all'indeterminatezza dell'oggetto della delega si confondono con quelli relativi alla mancata definizione di adeguati principi e criteri direttivi³¹.

Inoltre, con riferimento al requisito della fissazione nella legge di delega di principi e criteri direttivi che indirizzino e vincolino il legislatore delegato, le tendenze degli ultimi anni hanno confermato il *trend*.

Da un lato la discussione circa la possibilità di poter intendere i principi e criteri direttivi quali due criteri distinti³² è ormai archiviata a favore di una prassi univoca³³ che intende il requisito unico e i due termini un'endiadi espressiva di un solo limite³⁴.

D'altro canto, anche la parziale carenza dello stesso requisito è stata in parte avallata dalla Corte costituzionale.

Difatti, una giurisprudenza che ha preso avvio con il nuovo millennio³⁵ e che trova richiami nella giurisprudenza più recente³⁶, permette di colmare l'eventuale carenza dei principi e criteri direttivi attraverso un'interpretazione conforme che il legislatore delegato deve compiere della norma delegante al dettato costituzionale³⁷.

³¹ Si v. anche la sent. n. 250/1991 nella parte in cui afferma che la legge di delega «può ben con l'espressa enunciazione di un determinato principio direttivo estendere la delega ad una nuova normativa che altrimenti non sarebbe di per sé compresa nella definizione di limite di oggetto» sulla quale cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare della legge di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, p. 24.

³² Sul punto si v. L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., § 7 dove si riporta la tesi secondo la quale con i «principi» il legislatore delegante dovrebbe fissare le norme fondamentali della nuova disciplina del settore e con i «criteri» le modalità da seguire e gli scopi da raggiungere mediante i conseguenti atti governativi con forza di legge. Si v. anche E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956, p. 54; A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1993, p. 8 il quale ritiene che mentre il principio «è una norma sostanziale applicabile da sola», il criterio direttivo «è una norma temporanea e strumentale, destinata a consumare ogni effetto con l'entrata in vigore del decreto delegato».

³³ Esaminando le leggi di delega delle legislature XVI e XVII non è possibile scorgere una sola legge che contenga i principi in maniera distinta dai criteri direttivi. Un'eccezione, nelle legislature precedenti, è rappresentata dalla legge n. 106 del 2007 nella quale i principi e i criteri direttivi appaiono formalmente distinti in due diverse previsioni normative (art. 1, comma 2 e art. 1, comma 3 della legge).

³⁴ Si v. R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 341, i quali affermano che «il primo fattore di genericità è costituito dalla mancata diversificazione nelle leggi di delega dei principi e criteri direttivi».

³⁵ Cfr. Corte cost. n. 292 del 2000 dove si è affermato che «anche per le leggi di delega vale il fondamentale canone per cui deve essere preferita l'interpretazione che le ponga al riparo da sospetti di incostituzionalità» (p. 3.1, *cons. dir.*).

³⁶ Cfr. Corte cost. n. 278 del 2010.

³⁷ Si v. in questo senso E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. 3, pp. 2117-2140 e R. ROMBOLI, *L'applicazione della teoria dell'interpretazione conforme al rapporto delega legislativa-decreto delegato. Profili critici*, in R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge?*, Brescia, 2011, pp. 123-124.

In altre parole, pur di sottrarsi al compito di sindacare direttamente la carenza dei requisiti delle leggi di delega, la Corte procede ad una operazione ermeneutica volta a integrare la legge di delega e a permettere di spostare l'oggetto della questione sulla norma delegata la quale deve aderire alla norma delegante così interpretata conformemente a Costituzione.

Vi è da sottolineare, tuttavia, che diverso è l'atteggiamento della Corte nei confronti delle deleghe di riassetto e riordino per le quali il sindacato costituzionale è più rigido.

Nel confronti dei decreti volti al riordino e al coordinamento, infatti, la Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio da parte del legislatore delegato di poteri innovativi della normazione vigente affermando che l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo da parte del legislatore delegato è ammissibile «soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato»³⁸. Nondimeno, anche in tale ipotesi, la Corte ha riconfermato la sua reticenza a giudicare della legge di delega trasferendo, anche nei casi di decretazione integrativa e correttiva, il sindacato dalla delega al decreto legislativo³⁹.

Infine, in ordine ai tempi di esercizio della delega –elemento essenziale prescritto dall'art. 76 della Costituzione– la Corte ha concesso molto spazio alla prassi.

Vi sono, infatti, fattori concorrenti che hanno contribuito a sfumare i margini dell'elemento temporale per come inteso dal Costituente.

Gli esempi nella prassi sono molteplici.

Si pensi al c.d. meccanismo di flessibilizzazione dei tempi di esercizio della delega in base al quale qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei giorni che di poco precedono la scadenza del termine di delega, quest'ultimo termine viene prorogato automaticamente⁴⁰.

³⁸ *Ex plurimis* C. Cost. sentt. n. 50/2014, n. 80/2012, n. 293/2010.

³⁹ Per i casi recenti di incostituzionalità di decreti per il riordino o il riassetto derivanti dall'inserimento di disposizioni innovative dell'ordinamento si v. sentt. n. 94 del 2014, n. 50 del 2014 e n. 162 del 2012.

⁴⁰ Sul punto si v. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., 25 il quale sottolinea come la flessibilizzazione del termine, oltre ad essere causata da ritardi imputabili al governo (come nel caso prospettato nel testo di presentazione tardiva dello schema di decreto legislativo alle Camere per l'espressione del parere), può essere motivata anche dal sopraggiungere di fatti che prescindono dal comportamento del Governo (quali ad esempio l'emanazione di nuove direttive comunitarie modificative di direttive in corso di attuazione). Un recente esempio di previsione del meccanismo è rintracciabile nella Legge "Madia" (L. n. 124/2015) la quale contiene ben 28 deleghe (di cui la metà integrative e correttive). In tale legge ad ogni delega cc.dd. primaria si accompagna la possibilità di integrazioni e correzioni seguendo una formula standard ("Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi [primari], il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive").

Altro meccanismo, non inciso dalla giurisprudenza costituzionale, è quello della riapertura dei termini di delega. Tale riapertura, disposta con legge, può avvenire tramite proroga -qualora il termine originale non sia ancora scaduto- o tramite differimento -qualora il termine contenuto nella norma di delega sia invece superato- peraltro, creando non pochi dubbi circa la opportunità di un tale meccanismo⁴¹. Vi è, infine, la pratica dei cc.dd. decreti integrativi e correttivi, che – a partire dalla XII legislatura e in particolare nella legislatura in corso– sembra essere stata una costante delle leggi di delega. Secondo tale meccanismo la stessa delega consente al Governo interventi plurimi, un primo c.d. di delega principale e i successivi di “manutenzione legislativa”. Tale pratica, seppur non messa in discussione dalla Corte, comporta però una precarizzazione del decreto legislativo “primario” tale da minare la sua forza cogente⁴².

La Corte, infatti, partendo dal presupposto che «né dalla lettera, né dalla *ratio* ispiratrice [dell’art. 76 della Costituzione] è dato trarre alcun elemento da cui si argomenti l’obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato»⁴³, ha acconsentito ad un uso variegato dell’elemento temporale *bypassando* la nota *querelle* sulla natura istantanea o ripetibile del potere delegato⁴⁴ e sulla conseguente legittimità o meno della prassi dei decreti correttivi e integrativi⁴⁵.

⁴¹ Sul punto si v. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, cit., p. 26

⁴² In questi termini M. RUOTOLO E S. SPUNTARELLI, *Commento all’art. 76*, cit., § 2.4.

⁴³ Cfr. Corte cost. sent. n. 163 del 1963.

⁴⁴ Si fa qui riferimento al dibattito sul carattere da attribuire alla delegazione legislativa. Secondo una prima posizione, il potere delegato all’Esecutivo avrebbe carattere istantaneo e dovrebbe esaurirsi in un unico atto di esercizio (di questo avviso E. Tosato, V. Crisafulli, C. Mortati, L. Paladin, F. Modugno) senza per questo escludere l’esercizio frazionato della delega pure previsto dall’art. 14 della legge n. 400 del 1988. Una diversa posizione è assunta da coloro i quali ritengono suscettibile di un utilizzo rinnovato l’istituto della delega purché nei termini previsti dalla norma delegante (così M. PATRONO, *Utilizzo “rinnovato” della delega legislativa*, in *Dir. e Soc.*, 1980, 661 e A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.* XXIII, Milano, 1973, p. 954).

⁴⁵ Sulla legittimità dei decreti correttivi e integrativi anche sulla base del criterio di istantaneità si v. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 219 il quale ritiene, anzi, che tali deleghe, previste espressamente nella norma delegante, confermerebbero il principio dell’istantaneità: «Il fatto stesso che il Parlamento abbia ritenuto necessario parlarne specificamente vale a dimostrare che l’istantaneità costituisce pur sempre un requisito normale della delega» (p. 219) *contra* E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., p. 36 la quale afferma che «se l’istantaneità è un requisito implicitamente imposto dalla Costituzione, nemmeno la singola legge di delega potrebbe derogarvi, pena la sua stessa illegittimità costituzionale». La stessa A. ritiene che il problema della ripetibilità del potere delegato sarebbe invece superato alla luce della diversa prospettiva secondo la quale le deleghe integrative e correttive del decreto principale devono essere considerate come collegate ma distinte dalla delega principale. Anche se la delega è conferita con un unico atto vengono, infatti, previsti due termini di esercizio. (cfr. p. 37)



Il giudice costituzionale, inoltre, al fine di fare salvi i meccanismi di dilatazione dei tempi di delega ha sostenuto che l'estensione dei termini non equivarrebbe a stabilizzazione del potere del Governo essendo assicurata l'espressione della volontà parlamentare⁴⁶.

4. L'attribuzione di delega con legge di conversione del decreto-legge

L'art. 15, comma 1, lett. a), della L. n. 400 del 1988 prevede l'espresso divieto di conferire deleghe legislative mediante decretazione d'urgenza.

Pur non volendosi soffermare in questa sede sul valore ricoperto dalla legge n. 400 del 1988 e non ritenendo di indagare oltre sull'ampia dottrina che ha preceduto la positivizzazione del divieto appena richiamato nella legge⁴⁷, si può rintracciare la *ratio* di un tale divieto nella funzione stessa ricoperta dagli atti aventi forza di legge ovvero dalla funzione legislativa affidata al Governo.

Come si è affermato, infatti, la delega legislativa –come anche il decreto legge– è stata concepita come «eccezionale e derogatoria rispetto al normale esercizio della funzione legislativa da parte delle assemblee legislative, poiché in astratto contrastante con i principi democratici della sovranità popolare, con quelli garantistici della divisione dei poteri, oltreché con il principio dell'inderogabilità delle competenze»⁴⁸. Conseguenza diretta di ciò è l'impossibilità per il Governo, con un provvedimento provvisorio adottato sotto la propria responsabilità, di delegare a sé stesso la disciplina legislativa di una data materia usurpando di tale potere il Parlamento.

La prassi, cionondimeno, ha visto il moltiplicarsi, con l'avallo Giudice delle leggi, di decreti-legge contenenti proroghe dei termini della delega⁴⁹ o anche di deleghe contenute in leggi di conversione di decreti-legge. Di questa ultima ipotesi si è occupata di recente la Corte nella sent. 237 del 2013 avente ad oggetto la delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari contenuta nell'art. 1, comma 2 della L. n. 148 del 2011 che convertiva in legge il d.l. n. 138 del 2011 recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

⁴⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 156 del 1985. Sul punto v. L. IANNUCILLI (a cura di), *L'evoluzione "politipica" della delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, cit., § 3.2.

⁴⁷ Sulla quale si rimanda a S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 273-274 e in particolare nota 34 per esaustivi richiami bibliografici.

⁴⁸ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, cit., p. 93.

⁴⁹ Si v. da ultimo, il d.l. n. 4 del 2015 poi convertito in l. n. 34 del 2015 che ha prorogato i termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale (l. di delega n. 23/2014). Per la giurisprudenza costituzionale concessiva sul punto si v. ord. n. 339 del 1987.

La questione sollevata dai giudici rimettenti coinvolgeva tanto la legge di delega quanto i decreti attuativi. La Corte dichiara tutte le questioni non fondate ad eccezione di quella riguardante un decreto legislativo attuativo che aveva violato i criteri direttivi contenuti nella delega. La pronuncia, però, risulta particolarmente interessante per le argomentazioni utilizzate dalla Corte al fine di escludere l'incostituzionalità della legge di delega inserita in sede di conversione del decreto legge. Secondo i giudici *a quibus* la norma di delega, così introdotta, avrebbe violato gli artt. 77, secondo comma, 70 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione ed inoltre avrebbe violato la riserva di assemblea richiesta dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione in quanto la disposizione di delega sarebbe stata approvata con il procedimento previsto per la conversione di un decreto-legge.

La Corte, all'opposto, non ha seguito l'*iter* logico suggerito dal giudice rimettente, ribadendo la sua giurisprudenza sul punto secondo la quale le disposizioni di delega inserite in una legge di conversione di un decreto-legge sono del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione «essendo stat[e] introdott[e], come norme aggiuntive, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge, né p[uò] avvenire altrimenti, posto che l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge»⁵⁰. Nella stessa pronuncia, la Consulta ha operato un collegamento tra la decretazione delegata e i nuovi approdi giurisprudenziali in materia di decretazione d'urgenza⁵¹, specificando che il Parlamento può introdurre contenuti normativi ulteriori in sede di conversione ma ciò non deve comportare la violazione del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto e allo scopo⁵². Così, proprio sulla scorta della giurisprudenza sull'omogeneità del decreto legge e della legge di conversione, la Corte statuisce che la delega così conferita non è contraria all'art. 77, secondo comma, della Costituzione in quanto non sono i caratteri della necessità ed urgenza a dover prevalere quanto piuttosto quello dell'omogeneità delle previsioni inserite in sede di conversione a quelle previste dal decreto-legge. Nel caso di specie, la norma di delegazione non deve ritenersi illegittima poiché, sebbene carente dei requisiti richiesti per l'adozione del decreto-legge, ha un contenuto non omogeneo allo stesso.

Sull'ulteriore motivo di censura prospettato dal giudice rimettente –inerente al supposto mancato rispetto della procedura ordinaria, aggravato dall'approvazione della legge con apposizione da parte del Governo della questione di fiducia su maxi-emendamento– la Corte afferma che il

⁵⁰ Cfr. C. cost. sent. 237 del 2013 conf. a sent. n. 63 del 1998.

⁵¹ Ci si riferisce in particolare alla sent. n. 22 del 2012.

⁵² Cfr. sent. n. 237/2013 punto 9.1 *cons. dir.*



procedimento imposto dal dettato costituzionale (art. 72, 4 comma della Costituzione) sarebbe stato puntualmente rispettato in quanto la legge di conversione avrebbe seguito l'*iter* ordinario così da non violare la riserva di Assemblea. Ciò sarebbe avvalorato dalle norme dei Regolamenti parlamentari (artt. 35 e 36 Reg. Sen. e 96-*bis* Reg. Cam.) che prevedono una stessa procedura i disegni di legge di delegazione legislativa e quelli di conversione di decreti-legge, stabilendo che in entrambi i casi sono obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, ed è esclusa l'assegnazione in sede redigente alle commissioni permanenti⁵³.

Infine, anche la prospettata forzatura della discussione parlamentare rappresentata dal voto di fiducia su un maxi-emendamento, con la conseguente mancata discussione e votazione "articolo per articolo", è liquidata dalla Corte affermando che la discussione e la votazione, pur se concentrata sull'articolo unico del disegno di conversione, soddisfa le prescrizioni dell'art. 72 della Costituzione e dunque non comporta illegittimità della disposizione delegante⁵⁴.

5. La sintomatologia del decreto legislativo in relazione ai vizi di eccesso di delega, eccesso di delega *in minus* e carenza di delega

Passando ai vizi che possono affliggere il decreto legislativo, la tendenza giurisprudenziale rafforzatasi negli ultimi anni è quella di dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto delegato richiamando la generica formula dell'eccesso di delega.

L'*iter* logico-argomentativo seguito dalla Corte può essere ritenuto, oramai, standardizzato. Esso 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»⁵⁵.

L'esame del vizio di eccesso di delega, in altre parole, si esplica attraverso l'interpretazione dei principi e dei criteri direttivi alla luce della *ratio* della legge delega, «tenendo conto del contesto

⁵³ Cfr. Sent. n. 237/2013 punto 9.4 *cons. dir.* dove si aggiunge che «nel caso in esame [...] il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione, poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa».

⁵⁴ Cfr. sent. n. 237/2013 punto 9.5 *cons. dir.* e sent. n. 391 del 1999.

⁵⁵ Tra le più recenti, sentenze n. 229/14, n. 50/14, n. 190/13, n. 272/12, n. 75/12.

normativo in cui sono inseriti e delle finalità che ispirano complessivamente la delega ed in particolare i principi e i criteri direttivi specifici»⁵⁶.

Come si ha già avuto modo di anticipare, «i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della portata delle stesse»⁵⁷.

Sulla base di questo processo sono state dichiarate eccedenti dalla delega, nell'ultimo periodo, le disposizioni che ponevano come obbligatoria, e come condizione di procedibilità della domanda giudiziale di tutta una serie di controversie di ambito civile, la conciliazione prevista dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 in quanto non era possibile trovare ancoraggio nella delega neppure attraverso il sopracitato “doppio processo ermeneutico” (sent. n. 272 del 2012); o ancora l'art. 15 del decreto legislativo n. 111 del 1995 nella parte in cui introduce un limite all'obbligazione risarcitoria per i danni alla persona derivanti dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto di un servizio viaggi con la formula "tutto compreso", non previsto dalla legge di delega (sent. n. 75 del 2012)⁵⁸.

Di eccesso di delega si parla anche nei casi di violazione dei cc.dd. limiti ulteriori⁵⁹.

Il legislatore delegante, come noto, è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – che la Corte ha affermato essere non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 della Costituzione⁶⁰.

Le prescrizioni di incombenze procedurali si sono via via moltiplicate e al parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo ultrabiennali imposti dall'art. 14 della

l. n. 400 del 1988 si sono affiancati interventi consultivi di altri soggetti quali, ad es., il Consiglio di Stato, la Conferenza unificata e la Conferenza Stato-Regioni (c.d. partecipazione delle

⁵⁶ Cfr. sent. n. 75 del 2012, p. 6.3 *cons. dir.*

⁵⁷ Sent. n. 96 del 2001

⁵⁸ La norma impugnata richiama quale limite risarcitorio quello previsto dalla Convenzione di Bruxelles del 23 aprile 1970. Tale limite oltre a non essere deducibile dai principi e criteri direttivi della norma delegante si pone in contrasto con i criteri specifici previsti dal momento che viola la prescrizione di salvaguardia delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla L. n. 1084/1977.

⁵⁹ Terminologia coniata da S.M. CICCONE, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 594 ss. La previsione di limiti ulteriori previsti dalla legge di delega rispetto a quelli imposti dall'art. 76 della Costituzione sono ritenuti legittimi dalla dottrina prevalente, per tutti si v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, p. 137ss.

⁶⁰ Cfr. sentenze n. 33 del 2011, n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964. Si v. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005, p. 51 ss. dove si affronta la questione delle conseguenze derivanti dalla violazione dei limiti “minimi” –previsti in Costituzione– e di quelli “ulteriori” disposti nella legge di delega.

autonomie locali), la Corte dei Conti, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e le parti sociali⁶¹.

Per quanto riguarda il ruolo consultivo del Parlamento, si è ulteriormente diffusa la pratica, emersa a metà degli anni '70⁶², del c.d. doppio parere ovvero dell'incombenza gravante sul Governo che, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, debba trasmettere nuovamente lo schema di decreto legislativo alle Camere con le osservazioni e le eventuali modificazioni sulle quali possono esprimere un parere definitivo entro un certo lasso di tempo⁶³. Tale procedura ha la caratteristica di rafforzare il ruolo parlamentare nella fase attuativa della delega andando a colmare la frequente "labilità e indeterminatezza" dei principi e criteri direttivi contenuti, a monte, nelle deleghe⁶⁴.

Come si è notato, infatti, le deleghe stanno assumendo «un "volto" procedimentale il quale, più che caratterizzare (e puntare sul)la fase del conferimento, privilegia e plasma la (intera) fase di attuazione dell'istituto, puntando così probabilmente le leggi anche a compensare [...] i propri carenti tratti contenutistici»⁶⁵.

⁶¹ Ancora una volta è possibile rintracciare esempi di tali limiti ulteriori nella L. n. 124 del 2015 la quale, nell'attribuire le 28 deleghe al Governo, contempla numerose forme di partecipazione di altri soggetti diversi dal Governo, nei confronti dei pareri espressi dalle Commissioni parlamentari, Sul valore che rivestono i limiti ulteriori e sul ruolo dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento di formazione del decreto legislativo si v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, p. 187 ss. dove l'A. parla di «disarticolazione del "tipo" decreto legislativo» proprio sulla base del diverso intervento di soggetti diversi dal Governo. Soggetti i quali svolgono funzioni che non possono essere ricondotte sotto una omnicomprensiva "funzione consultiva". Le Commissioni, ad es., svolgono una «consulenza di tipo politipico a metà tra l'indirizzo e il controllo [...] il Consiglio di Stato [...] in qualità di organo tecnico si esprime a garanzia dell'ordinamento [...] la consulenza del sistema delle Conferenze [...] si esprime in quanto rappresentante degli interessi delle autonomie» (p. 187).

⁶² Come è avvenuto nell'attuazione del processo di trasferimento di funzioni alle Regioni stabilito dal d.P.R. n. 616 del 1977.

⁶³ Si v., da ultimo le leggi di delega l. n. 124 del 2015 (*Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*), l. n. 114 del 2015 (*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014*), l. n. 183 del 2014 (*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro – c.d. Jobs Act*). Sull'argomento si v. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., pp. 64-66.

⁶⁴ Cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, p. 190.

⁶⁵ E. MALFATTI, *La "fisionomia" delle deleghe della XVI legislatura*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, cit., p. 128.

Singolare è la questione, decisa con la sent. n. 33 del 2011, avente ad oggetto il d. lgs. n. 31 del 2010, con la quale si è ritenuto in ogni caso rispettato il limite ulteriore del parere delle rappresentanze territoriali seppur acquisito in modo “irrituale”⁶⁶.

Non sono mancati casi in cui si è lamentato l'eccesso di delega sotto il diverso profilo della inattuazione della delega (c.d. vizio dell'eccesso di delega *in minus*).

In realtà il carattere della imperatività della delegazione legislativa, seppur sostenuto in dottrina⁶⁷, «è condivisibile soltanto sul piano politico»⁶⁸ e l'eventuale inerzia del legislatore delegato può essere fatta valere nella misura in cui essa abbia incrinato il rapporto fiduciario tra legislativo ed

⁶⁶ La norma delegante (L. n. 99/2009) prevedeva, quali limiti ulteriori, la richiesta di parere alla Conferenza unificata, al Consiglio di Stato e, infine, alle Commissioni parlamentari. Alcune Regioni, vista la mancata espressione del parere da parte della Conferenza, impugnano il decreto lamentando la lesione del principio di leale collaborazione con conseguente lesione delle competenze costituzionalmente attribuitegli. Nel preambolo del decreto in oggetto risulta che il Governo ha «preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta». Nel parere del Consiglio di Stato, per la verità si afferma di rendere ugualmente l'avviso ad essa richiesto, in considerazione dell'imminente scadenza del termine per l'esercizio della delega da parte del Governo, non senza sottolineare, però, il ritardo nella trasmissione del decreto legislativo sì da non consentire a questo Consiglio di Stato di disporre integralmente dello *spatium deliberandi*. La richiesta di pareri soggiace al principio superiore della leale collaborazione: chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta e il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato. Nel caso di specie, come risulta dal preambolo del decreto in oggetto, si è «preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata [...] al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta». Sul punto la Corte afferma che «in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato». Vi è poi da considerare che il Consiglio dei ministri aveva l'attivazione della procedura in via di urgenza, a norma dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997, a mente del quale «in caso di motivata urgenza» i provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni in un momento successivo. Il 27 gennaio 2010, alle ore 10.00, è stata convocata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per svolgere l'«esame delle questioni all'o.d.g. della Conferenza unificata prevista per lo stesso giorno». In quella circostanza, la Conferenza delle Regioni ha formulato «parere negativo a maggioranza, sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione». Dalla suesposta ricostruzione dei fatti si evince che le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere. La circostanza che sia stato espresso, sia pure in modo irrituale, un parere è il sintomo di una pregressa opera di documentazione e di studio e per questo ad opinione della Corte, la ricostruzione sistematica e la contribuzione consultiva degli enti locali seppur in altra via consente alla di far salva la normativa adottata dal Governo.

⁶⁷ Parla diffusamente della “doverosità” del potere delegato L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., § 8 b) ed ivi ragguagli di dottrina sul punto dal periodo statutario-fascista a quello repubblicano (nota 5).

⁶⁸ Così S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 276 il quale afferma che «l'unica reazione possibile, del tutto facoltativa, sarà pertanto a livello politico».



esecutivo⁶⁹. Ciò trova conferma nella giurisprudenza della Corte che ha da sempre affermato che il mancato o parziale esercizio della funzione legislativa delegata può comportare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento ma non certo una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile⁷⁰.

Di recente la Corte, nella ord. n. 283 del 2013, chiamata a decidere della legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo n. 9 del 2002 nella parte in cui ometteva di attuare completamente le prescrizioni previste nella norma delegante, ha ribadito che la figura dell'eccesso di delega implica il superamento dei limiti imposti dal legislatore delegante e dall'art. 76 della Costituzione e che «l'esercizio incompleto della delega non comporta di per sé violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delega»⁷¹; di qui l'infondatezza delle censure prospettate.

Altro e diverso profilo è quello della carenza di delega.

Tale terminologia, usata a volte in maniera equivalente e come sinonimo di eccesso di delega⁷², trova una sua autonoma individuazione in alcune pronunce della Corte.

Il vizio di carenza di delega, secondo quanto si può dedurre dalla giurisprudenza costituzionale, si integra laddove il legislatore delegato operi fuori e oltre i limiti imposti dalla legge di delega al punto che la normativa delegata sia del tutto sprovvista di una norma che ne autorizzi l'esercizio. L'individuazione di questa tipologia di vizio sembra fare l'eco alla figura della carenza di potere enucleata dalla giurisprudenza costituzionale per censurare la prassi degli emendamenti eterogenei alla legge di conversione del decreto legge⁷³.

Tale orientamento, con riferimento al decreto legislativo, è stato espresso per la prima volta in maniera esplicita nella sentenza n. 5 del 2014⁷⁴. Con tale pronuncia sono stati dichiarati

⁶⁹ Aggiunge M. BELLOCCI (a cura di), *La delega legislativa*, in www.cortecostituzionale.it, p. 11 «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».

⁷⁰ Da ult. ord. n. 283 del 2013 ma prima sent. n. 41 del 1975 e nello stesso senso sentt. n. 23 del 2000, n. 323 del 1999 e n. 218 del 1987.

⁷¹ Cfr. ord. n. 283 del 2013 e nello stesso senso sent. n. 149 del 2005.

⁷² Vi sono infatti delle precedenti pronunce nelle quali l'uso della terminologia "carenza di delega" è utilizzata dalle argomentazioni dei giudici rimettenti o dalle regioni ricorrenti o anche nella parte motiva della sentenza ma l'utilizzo sembra essere casuale e promiscuo al punto da non poter categorizzare un vero e proprio vizio di carenza di delega. Si v., ad es. l'ord. n. 45 del 1988 nella quale "carenza di delega" viene ripreso dalle argomentazioni della Commissione Tributaria rimettente che intende censurare la genericità della legge di delega; o la sent. n. 617 del 1988 nella quale si riporta la censura della Regione ricorrente secondo la quale la delega sarebbe affetta da carenza in quanto la legge di delega sarebbe stata abrogata; la sent. n. 425 del 2000 che dichiara incostituzionale la norma delegata in quanto apporta innovazioni nonostante la norma delegante imponesse una mera compilazione; ed infine la sent. n. 80 del 2012 che dichiara incostituzionale il c.d. codice del turismo perché adottato in "

⁷³ Ci si riferisce, in particolare, alle sentt. 22/2012 e 32/2014.

incostituzionali due decreti legislativi che avevano modificato in due momenti diversi uno stesso decreto legislativo “primario” senza che tale potere trovasse fondamento in alcuna legge di delega.

La pronuncia si inserisce nel quadro normativo particolarmente articolato della c.d. manovra taglia-leggi e tratta del peculiare caso del d. lgs. 43 del 1948 (Divieto delle associazioni di carattere militare) prima inserito tra le disposizioni legislative statali anteriori al 1 gennaio 1970 di cui si riteneva indispensabile la permanenza in vigore (ad opera del d. lgs. n. 179/2009 che attuava l’art. 14 comma 14 della L. n. 246 del 2005) – e dunque sottratto «all’effetto abrogativo generalizzato»⁷⁵ (previsto dall’art. 14, comma 14^{ter} della medesima legge)– poi abrogato ad opera dell’ art. 2268 del d. lgs. 66/2010 (Codice dell’ordinamento militare) e infine eliminato dall’elenco del decreto c.d. “salva-leggi”⁷⁶ ad opera di un successivo decreto adottato sulla base dell’art. 14, comma 18 (art. 1 d. lgs. 213 del 2000).

La Corte, in tale contesto normativo, ha proceduto alla declaratoria di incostituzionalità dei decreti intervenuti a modificare il primo decreto legislativo sebbene da ciò derivasse l’illegittimità di una norma penale favorevole⁷⁷. Per superare l’ostacolo della riserva di legge in materia penale prevista dall’art. 25, comma 2, della Costituzione, la Corte ha utilizzato proprio il vizio di carenza di delega che comporterebbe sia una violazione dell’art. 76 della Costituzione sia un *vulnus* nella riserva di legge in materia penale⁷⁸.

⁷⁴ Per la dottrina a commento della decisione si v. P. CARNEVALE, *Ridurre le leggi non significa ridurre la Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 4, 2014, pp. 3587-3595; C. CUPELLI, *Riserva di legge e carenza di delega legislativa nella tormentata vicenda dell’associazione militare con scopo politico: i nuovi spazi di sindacabilità del vizio procedurale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2014, n. 2, p. 977; A. LOLLO, *La giurisprudenza costituzionale sul sindacato delle "norme penali più favorevoli" ad una svolta. La Corte adotta un paradigma "sostanziale" ed estende (giustamente) il sindacato di costituzionalità ai casi di violazione della legge di delega*, in *www.osservatorioaic.it*, 2, 2014; G. PICCIRILLI, *E' incostituzionale la (plurima) abrogazione del divieto di associazioni di carattere militare. La Corte costituzionale opportunamente presidia il corretto equilibrio tra riserva di legge in materia penale e legislazione delegata*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014.

⁷⁵ Cfr. P. CARNEVALE, *Ridurre le leggi non significa ridurre la Costituzione*, cit., p. 3588.

⁷⁶ D. lgs. n. 179/2009.

⁷⁷ Peraltro la Corte era già intervenuta sul caso in oggetto dapprima con l’ordinanza di restituzione degli atti (ord. n. 296 del 2011) sulla quale si v. P. CARNEVALE, *Prima salvato, poi abrogato e infine non più salvato. L’opaca vicenda del decreto in tema di associazioni militari costituzionalmente vietate al cospetto della Corte (che rinvia la decisione)*, in *Giur. cost.*, 6, 2011, pp. 4172-4183. Poi, nuovamente, con l’ordinanza n. 341 del 2011 procedendo però con un’ordinanza di manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza data la sopraggiunta normativa contenuta nel d. lgs. n. 213 del 2010 non considerato dal giudice rimettente. Sul punto si v. G. PICCIRILLI, *Un ulteriore "rinvio" della decisione sulla legittimità costituzionale dell’abrogazione del reato di associazione di carattere militare. Ovvero si può rispondere a una questione di legittimità (parziale e) mal posta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2011, pp. 4676-4683.

⁷⁸ Per una trattazione più approfondita del rapporto tra la riserva di legge e la retroattività degli effetti *in malam partem* si v. F. ELEOPRA, *Il rapporto tra questioni di costituzionalità in malam partem e riserva di legge in materia penale*, in *Studium Iuris*, 1, 2015, pp. 12-20. L’A. afferma che la sent. n. 5 del 2014 «configura un caso

Tale approdo giurisprudenziale è degno di attenzione, dunque, non solo per l'inedito risultato in campo penalistico⁷⁹, ma anche per la circostanza che le norme delegate oggetto del giudizio (art. 2268 del d. lgs. 66/2010 e art. 1 del d. lgs. 213 del 2010) siano state ritenute costituzionalmente illegittime in quanto adottate al di fuori di qualsivoglia delega concessa al Governo.

Ad opinione della Corte, infatti, non vi sarebbe stata una "copertura" legislativa in grado di autorizzare un intervento di quel tipo del Governo, sia a volerlo intendere come abrogativo⁸⁰ che a volerlo ricondurre tra le deleghe integrative e correttive pure previste nella legge di delega⁸¹. I due interventi con i quali il legislatore delegato ha inteso ritornare sulla scelta operata nel decreto primario, abrogando la norma incriminatrice del reato di associazione di carattere militare, sono avvenuti *extra ordinem* e la Corte, constatata la carenza di delega, è intervenuta con una pronuncia ablativa senza con ciò menomare il principio secondo il quale le «scelte attinenti all'incriminazione possono essere compiute solamente in sede legislativa»⁸².

Il principio della riserva di legge in materia penale, posto dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, infatti, impedisce alla Corte interventi in *malam partem* che sono rimessi all'esclusiva

speciale di sindacabilità di norme penali favorevoli, nel quadro della generale insindacabilità di tale tipo di norme: il caso è quello della violazione dell'art. 76 della Costituzione, e quindi delle regole preposte alla formazione dei decreti legislativi».

⁷⁹ Per la quale si rinvia a M. SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale*, in www.forumcostituzionale.it, 2014.

⁸⁰ Come affermato dalla Consulta, il comma 14 dell'art. 14 «non prevede alcun diretto potere abrogativo, ma conferisce al Governo solo la delega ad individuare gli atti normativi da sottrarre alla clausola "ghigliottina" contenuta nell'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005, potere che [...] era stato già esercitato con il d.lgs. n. 179 del 2009». Ed, inoltre, quand'anche il comma 14 avesse conferito al Governo un potere abrogativo, l'abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948 non sarebbe stata in ogni caso consentita dai principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega e, aggiunge, «se, come si ritiene, la ratio dell'incriminazione delle associazioni di carattere militare per scopi politici, come anche quella dell'art. 18, secondo comma, della Costituzione, risiede nell'esigenza di salvaguardare la libertà del processo di decisione politica, la norma impugnata risulta chiaramente in contrasto con il criterio della lettera c) del citato comma 14» che impone di non abrogare disposizioni il cui venir meno comporterebbe una lesione dei diritti costituzionali.

⁸¹ Il d.lgs. n. 213/2010, interviene quando il termine della delega primaria (prevista dal comma 14 dell'art.14 della legge n. 246 del 2005) è ormai scaduto, pertanto la Corte tenta di rintracciare la fonte del decreto nel comma 18 dello stesso articolo che stabilisce la possibilità di emanare, «con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19. [...] Sicché neppure dal comma 18 potrebbe derivare al Governo il potere di disporre l'abrogazione di disposizioni che, come quella del d.lgs. n. 43 del 1948, sarebbero invece, per il comma 14, dovute rimanere in vigore. Perciò deve concludersi che il Governo non poteva espungere dal d.lgs. n. 179 del 2009 la disposizione del d.lgs. n. 43 del 1948, sul divieto delle associazioni di carattere militare per scopi politici, di cui aveva legittimamente disposto il mantenimento in vigore. Ciò chiarito, si deve concludere che anche la questione di legittimità costituzionale ... è fondata per carenza di delega legislativa» (cfr. p. 7 *cons. dir.*).

⁸² Cfr. F. ELEOPRA, *Il rapporto tra questioni di costituzionalità in malam partem e riserva di legge in materia penale*, cit., p. 12.



discrezione del potere legislativo. Ebbene, nel caso in esame è proprio il principio di riserva in materia penale a giustificare l'intervento della Corte dal momento che «l'abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe [...], in contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante»⁸³.

È lo stesso principio di riserva di legge in materia penale, in altre parole, ad essere violato qualora le scelte di politica criminale sia effettuata piuttosto che dal Parlamento dal Governo «in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa»⁸⁴.

Ebbene, tale pronuncia si caratterizza per offrire preminenza e valore assorbente al vizio formale della carenza di delega, dichiarando assorbite le altre censure (sostanziali) inerenti alle violazioni degli artt. 18 e 25 della Costituzione.

La scelta di far prevalere, tra le violazioni prefigurate dai giudici remittenti, solo quella relativa all'eccesso di delega, sebbene "obbligata" dai precedenti interventi della Corte sullo stesso oggetto⁸⁵ può forse indurre a scorgere una nuova scelta argomentativa della Corte: la volontà di riaffermare la centralità dell'art. 76 della Costituzione in rapporto all'art. 70 della Costituzione

L'esclusività del giudizio in ordine alla carenza di delega *ex* art. 76 della Costituzione e la marginalizzazione degli altri parametri costituzionali (artt. 18 e 25 della Costituzione), infatti, ben potrebbe costituire un segnale positivo che orienti il giudice costituzionale verso un sindacato più incisivo sui vizi formali rintracciabili nell'uso disinvolto del potere legislativo da parte del Governo.

⁸³ Corte cost. sent. n. 5 del 2014, punto 5.1 *cons. dir.*

⁸⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 5 del 2014, punto 5.2. *cons. dir.*

⁸⁵ Nell'ord. n. 341 del 2011, infatti, la Corte aveva già affermato che «la riserva di legge in materia penale non impedirebbe il vaglio di costituzionalità del decreto legislativo in presenza di un eccesso di delega, in quanto la violazione della riserva di legge è già stata posta in essere dall'Esecutivo, che ha violato il monopolio parlamentare nelle scelte penali». Sicché «nel caso in cui si abbia un'abrogazione in assenza di delega, il principio di legalità costituzionale [...] non viene limitato dal principio della riserva di legge in materia penale e la Corte non effettuerebbe autonome scelte punitive ma si limiterebbe a garantire l'osservanza del precetto costituzionale che altrimenti rimarrebbe privo di supporto sanzionatorio». Pertanto, sebbene in quella sede fosse avvenuta ad una pronuncia di manifesta inammissibilità, in questa sede non aveva ragioni per evitare di pronunciarsi sull'incostituzionalità della norma impugnata.

6. Considerazioni conclusive.

L'indagine appena compiuta – senza alcuna pretesa di esaustività – ha avuto ad oggetto la giurisprudenza recente in materia di delegazione legislativa e ha accennato ad alcuni punti nodali dell'istituto anche alla luce della prassi normativa.

Da tale analisi possono trarsi alcune considerazioni che, beninteso, meriterebbero una più ampia elaborazione e per questo si propongono di essere embrioni di una valutazione in divenire.

L'attuale fase di cambiamento che sta investendo il sistema delle fonti dell'ordinamento costituzionale italiano si connota, per la fonte prevista all'art. 76 e 77, 1 comma Costituzione, per essere al centro di due spinte contrapposte.

Da un lato, il frequente uso della delegazione da parte del Parlamento, caratterizzato peraltro dall'intento di riformare interi settori (si pensi, da ultimo, al c.d. Jobs Act⁸⁶, alla riforma della scuola⁸⁷, alla riforma della Pubblica amministrazione⁸⁸), riconferma l'importanza dell'atto avente forza di legge utilizzato quale strumento privilegiato di disciplina delle riforme in ambiti tecnici. E proprio il proliferare di tali “maxi deleghe” potrebbe risvegliare nella Corte la volontà di porre dei paletti in tema di delegazione legislativa così come è accaduto a metà degli anni '90 per la decretazione d'urgenza.

La lettura delle ultime deleghe approvate suggerisce, però, anche un'ulteriore valutazione.

La prassi normativa caratterizzata da un utilizzo privilegiato della delegazione contribuisce a “normalizzare” uno strumento che il Costituente aveva immaginato come eccezionale rispetto alla legge ordinaria e la proposta di legge di revisione costituzionale, attualmente in terza lettura al Senato (AS1429-B), non fa che confermare la percezione.

Il disegno di legge costituzionale, infatti, pur ristrutturando l'intero sistema delle fonti, non sembra metter mano all'istituto della delega salvo che per aggiustamenti motivati dal superamento del bicameralismo perfetto⁸⁹.

Gli elementi essenziali del paradigma della legge di delega contenuti nell'art. 76 Cost., dunque, non sono modificati dalla proposta di legge costituzionale, quasi a voler sottolineare che i requisiti

⁸⁶ Legge n. 183 del 2014.

⁸⁷ V. legge n. 107 del 2015

⁸⁸ Cfr. legge n. 124 del 2015.

⁸⁹ Si v. l'art. 16 del d. d. l. cost. n. 1419 AS che modifica l'art. 77, comma 1, della Costituzione sostituendo alle parole “delegazione delle Camere” le parole “delegazione disposta con legge”. La modifica costituzionale è dettata dal voler affidare la competenza di delegare al Governo solo alla Camera, privando di tale potere il Senato salvo per le materie che rimangono di sua competenza. La scelta terminologica è frutto di un intervento emendativo in sede di prima deliberazione alla Camera (AC 2613) che ha sostituito la precedente dizione “della Camera dei deputati” che escludeva *tout court* l'intervento del Senato.

costituzionali sono ancora validi e che la flessibilizzazione dell'oggetto, dei principi e criteri direttivi e del tempo determinato non ha comportato strappi tali da dover richiedere una rivalutazione dell'istituto.

Di tale prassi, che ritiene i dettami dell'art. 76 Costituzione adattabili e che – da ultimo – non coglie l'occasione di rimodellarli attraverso una revisione costituzionale, si è resa senz'altro responsabile la Corte.

Come si è avuto modo di dimostrare, infatti, il Giudice delle leggi astenendosi dall'intervenire sulla legge di delega a tutela del rispetto dei "limiti minimi" previsti dall'art. 76 Costituzione non ha fatto altro che accondiscendere ad un uso distorto della delegazione.

Ulteriore riprova delle responsabilità in parte motivate dall'atteggiamento estremamente cauto della Corte è data dal raffronto con la diversa sorte della disciplina del decreto-legge alla luce della proposta di revisione costituzionale.

La decretazione d'urgenza, infatti, nella riforma costituzionale attualmente al vaglio del Senato, è oggetto di importanti modifiche che prevedono, tra l'altro, la positivizzazione costituzionale di limiti enucleati in prima battuta dalla Corte costituzionale, quali ad esempio, il divieto di reiterazione e l'inammissibilità degli emendamenti eterogenei in sede di conversione⁹⁰.

È stato, dunque, proprio l'intervento attento della Corte a permettere la delimitazione dell'abuso della decretazione d'urgenza e l'intervento normativo tiene conto di ciò.

In ultima analisi, posto che il dettato costituzionale sembra essere destinato a rimanere lo stesso non può che ribadirsi la crucialità del ruolo del Giudice delle leggi che, alla luce delle tensioni appena richiamate, dovrebbe forse abbandonare l'atteggiamento assunto finora e recuperare la posizione sua propria che è quella di vegliare su di un corretto uso delle fonti del diritto.

Che si tratti di questione cruciale è confermato del resto dalla stessa Corte costituzionale là ove afferma che «l'assetto delle fonti normative [è] uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti

⁹⁰ Cfr. l'art. 16 del d. d. l. cost. che modifica l'art. 77 disponendo che "[...] Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: [...] reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento. I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. [...] Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto". Tali prescrizioni normative sono l'esatta traduzione di quanto disposto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996 che condannava la prassi della reiterazione, e delle sentt. n. 22 del 2012 e 32 del 2014 che affrontavano il problema della eterogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione del decreto legge.



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)⁹¹.

Considerare meno cogenti i limiti imposti dall'art. 76 della Costituzione ed evitare, come ha fatto la Corte, di pronunciarsi e di accogliere le questione di legittimità costituzionale sulla base di vizi formali, pone a rischio quei baluardi riconosciuti da sempre quali garanzia «dal rischio di una abdicazione del legislativo a favore dell'esecutivo»⁹².

⁹¹ Corte cost. sent. n. 171 del 2007.

⁹² L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Noviss. dig. it.*, VI, 1960, p. 296-297.