

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

**La delega della funzione legislativa
nella giurisprudenza costituzionale**

a cura di Riccardo Nevola
Danilo Diaco

Ottobre 2018

**La delega della funzione legislativa
nella giurisprudenza costituzionale**

Coordinamento e revisione: Riccardo Nevola

Premessa: Riccardo Nevola

Selezione ed esame dei testi: Riccardo Nevola (1956-2003); Danilo Diaco (2004-2018)

Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE GENERALE

Premessa.....	7
Sommario	29
Indice analitico della giurisprudenza.....	31
Giurisprudenza	103
Le dichiarazioni di illegittimità per violazione dell'art. 76 Cost. o dell'art. 77, primo comma, Cost.....	655
Elenco delle decisioni esaminate nelle Parti I-V e relative pagine di trattazione	693

PREMESSA

Gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. nel disegno costituzionale – La delega legislativa nella concreta esperienza repubblicana – Orientamenti giurisprudenziali sulla delega legislativa e sull’interpretazione dell’art. 76 Cost.: uno sguardo d’insieme – a) La delega legislativa nel sistema delle fonti – b) Contenuti e procedimento di formazione della legge di delega – c) Regime giuridico e procedimento di formazione del decreto delegato – d) Il corretto esercizio della delega: criteri enucleati dalla giurisprudenza della Corte – e) Delega legislativa e sindacato di costituzionalità: il vizio di eccesso di delega e i canoni di giudizio – f) Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Struttura e contenuti del volume.

Il quaderno è volto a ricostruire, attraverso una selezione ragionata di estratti giurisprudenziali, la complessiva fisionomia della delega legislativa come emerge negli oltre sessanta anni di attività della Corte.

L’indagine si è concentrata in misura largamente prevalente sulle pronunce che hanno contribuito all’interpretazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. e alla definizione del “volto costituzionale” della delega legislativa. Sono, invece, rimasti per lo più sullo sfondo i pur numerosi casi di scrutinio riferiti a parametri sostanziali o competenziali nei quali la legge delega e il decreto legislativo sono stati pacificamente considerati alla stregua di atti statali aventi forza di legge e sottoposti alla verifica di costituzionalità in rapporto non alla specifica disciplina procedurale che li riguarda ma, al pari di ogni altra legge in senso formale o sostanziale, ai propri contenuti e al riparto di competenze tra enti dotati di potestà legislativa.

Gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. nel disegno costituzionale

L’art. 76 Cost. prescrive 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 limitato e per oggetti definiti”. Il primo comma dell’art. 77 Cost. trae il logico corollario che “Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”, preannunciando il carattere straordinario della decretazione d’urgenza alla quale i commi successivi dedicano una puntuale e rigorosa disciplina di carattere procedimentale.

Nell’ordinamento dello Stato, l’esercizio della funzione legislativa è, in linea di principio, assegnato dall’art. 70 Cost. alle due Camere collettivamente. La delega legislativa, al pari della decretazione d’urgenza, è uno dei due istituti attraverso cui si estrinseca in via eccezionale l’attività di normazione primaria del Governo in deroga all’assetto ordinario che attribuisce la potestà legislativa al Parlamento, quale massimo organo rappresentativo ed espressivo della sovranità popolare. Tuttavia, sia nella delega legislativa che nella decretazione d’urgenza, il ruolo del Parlamento non risulta mai obliterato perché la legislazione di derivazione governativa è comunque condizionata dalle determinazioni delle Camere, in coerenza con la complessiva forma di governo parlamentare disegnata dal costituente e fondata sulla centralità delle assemblee legislative. Infatti, nella decretazione d’urgenza il provvedimento provvisorio con forza di legge adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza deve essere convertito dalle Camere, a pena di decadenza e di inefficacia *ex tunc*, entro il ristretto termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione. Nel caso della delega, il decreto legislativo (o delegato) del Governo presuppone la previa approvazione ed entrata in vigore della legge (di delega) che

conferisce l'esercizio della funzione legislativa all'esecutivo per un tempo limitato e per oggetti definiti, determinandone principi e criteri direttivi.

Il carattere preventivo dell'intervento parlamentare colloca, dunque, la delega nell'alveo del complessivo disegno costituzionale perché con essa resta affidata al titolare della funzione legislativa la scelta di delegarne l'esercizio in base a proprie discrezionali valutazioni. La delega non presenta, in linea di massima, i profili di tensione nell'architettura costituzionale e i rischi di abuso che connotano e storicamente hanno connotato la decretazione d'urgenza rispetto alla quale il Parlamento si esprime, per la necessaria conversione in legge del provvedimento governativo, quando questo è stato già adottato, sotto la piena responsabilità dell'esecutivo, e ha avuto modo di esplicare piena efficacia nel pur breve periodo di provvisoria vigenza.

Completano la disciplina costituzionale della delega legislativa l'art. 72, quarto comma, Cost. che prescrive l'inderogabile adozione della normale procedura di esame e di approvazione diretta da parte di ciascuna Camera per i disegni di legge di delegazione legislativa e l'art. 87, quinto comma, Cost. che demanda al Presidente della Repubblica il compito di emanare i decreti aventi valore di legge. La prima disposizione, escludendo la praticabilità delle procedure decentrate cosiddette "per Commissione deliberante" e "per Commissione redigente", esige il pieno coinvolgimento delle Assemblee parlamentari nell'esame e nell'approvazione delle leggi con cui esse trasferiscono, sia pure solo temporaneamente, l'esercizio della funzione legislativa di cui sono titolari. La seconda disposizione assegna al decreto delegato la veste formale di decreto presidenziale, contemplando un controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione assimilabile, per intensità ed estensione, a quello esercitato all'atto di promulgazione delle leggi.

La delega legislativa nella concreta esperienza repubblicana

La delega legislativa è stata costantemente impiegata nella produzione legislativa fin dall'entrata in vigore della Costituzione e ha alimentato una corposa giurisprudenza costituzionale.

Le ragioni di un utilizzo così diffuso, che trova riscontro anche nell'ordinamento anteriore, risiedono fondamentalmente nella ritenuta opportunità che il Parlamento, titolare dell'ordinaria funzione legislativa, in quanto istituzione squisitamente politica, ne conferisca il temporaneo esercizio al Governo, siccome più idoneo, per le competenze tecnico-professionali possedute dalle sue articolazioni ministeriali, a legiferare in particolari casi o in determinati ambiti. Ciò è accaduto e tuttora accade, ad esempio, ove venga varata una riforma incidente su materie ad alto tasso di specializzazione tecnica oppure sia disposto il coordinamento in testi unici o codici di tutte le norme afferenti a uno specifico settore progressivamente stratificatesi in decenni di legislazione. In simili ipotesi, la maggioranza politica alla guida del Paese approva una legge che, fissando principi e criteri direttivi, il limite di tempo e oggetti definiti, delega il Governo a porre le norme attuative (e tecnicamente complesse) di scelte più generali assunte a livello parlamentare.

Sulla soggezione della legge delega e del decreto delegato al sindacato di legittimità costituzionale non si sono mai registrati dubbi significativi, neanche in seno alla giurisprudenza della Corte. In quest'ultima, dunque, non si riscontrano, diversamente dall'esperienza maturata rispetto alla decretazione d'urgenza, arresti che segnano incisive inversioni di tendenza ovvero attestano un più deciso intervento del giudice delle leggi. Ciò è dipeso e dipende dalle già

segnalate differenze procedurali che connotano i due canali di produzione governativa degli atti aventi forza di legge. Nella decretazione d'urgenza, infatti, alla valutazione politica del Governo di ricorrere al relativo strumento, ritenendone evidentemente sussistenti i presupposti costituzionali *ex art. 77*, secondo comma, Cost., segue un controllo, innanzitutto politico, del Parlamento sull'utilizzo in concreto di questo potere. La Corte si è dovuta così misurare con il sindacato del Parlamento e, solo in esito a un percorso non esente da ripensamenti e aggiustamenti, è giunta a ritagliarsi un suo autonomo spazio, circoscritto ai casi di evidente carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza o manifesta irrazionalità della relativa valutazione governativa nonché di abuso del potere delle Camere di convertire in legge il decreto. Viceversa, nella sequenza che connota la delega legislativa, l'atto del Parlamento precede il decreto governativo e, stabilendo principi e criteri direttivi, limite di tempo e oggetti definiti, ne fissa le condizioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 76 Cost. In assenza di un controllo parlamentare successivo, quale quello esercitato in sede di conversione del decreto-legge, la Corte non ha mai dubitato della sua competenza a giudicare della legittimità costituzionale sia della legge delega sia del decreto legislativo, tanto in riferimento parametri sostanziali o competenziali (che non vengono in rilievo nella presente trattazione) quanto in relazione agli specifici parametri procedurali che li riguardano (artt. 72, quarto comma, 76 e 77, primo comma, Cost.).

In particolare, la legge delega è sindacabile per l'osservanza della procedura prescritta dall'art. 72, quarto comma, Cost., che esige per essa il normale *iter* di esame e approvazione da parte delle Camere, e dei contenuti che alla stessa impone l'art. 76 Cost. Essendo il Parlamento l'ordinario titolare della funzione legislativa, non sono ammesse deleghe in bianco o a tempo indeterminato e, perciò, risultano costituzionalmente illegittime leggi delega prive di principi e criteri direttivi sufficientemente precisi, o della fissazione di un limite per l'esercizio della delega o dell'individuazione di un oggetto definito rispetto al quale il Governo è abilitato a legiferare. Quanto al decreto delegato, trovando la sua fonte di validità nella previa delega parlamentare, esso deve osservare le indicazioni della legge delega, a pena di violazione dell'art. 76 Cost., ponendosi le norme del Parlamento quali limiti invalicabili e condizioni di legittimità costituzionale della legislazione delegata, cioè come fonti interposte idonee a integrare l'indicato parametro costituzionale. Sono così illegittimi, per eccesso di delega, i decreti del Governo che violino (o non siano sorretti da) i principi e i criteri direttivi dettati dalle Camere, adottati oltre il termine indicato nella delega ovvero disciplinanti oggetti non ricompresi in quest'ultima.

In sintesi, la giurisprudenza costituzionale concernente la delega legislativa non appare segnata da strappi significativi (come, invece, è accaduto per la decretazione d'urgenza) bensì caratterizzata da una sostanziale continuità e omogeneità di indirizzi, che hanno registrato l'affinamento dei canoni di giudizio impiegati dalla Corte e l'emersione di insegnamenti ormai consolidati.

Orientamenti giurisprudenziali sulla delega legislativa e sull'interpretazione dell'art. 76 Cost.: uno sguardo d'insieme

Allo stato attuale, la giurisprudenza costituzionale in materia di delega legislativa può considerarsi largamente consolidata sia nell'interpretazione dell'art. 76 Cost. e, dunque, nella complessiva ricostruzione sistematica dell'istituto della delega legislativa, sia nell'elaborazione e

nel coerente impiego di rigorosi canoni di giudizio per la risoluzione delle questioni che vengono sottoposte all'esame della Corte.

a) *La delega legislativa nel sistema delle fonti*

Nel disegno della Costituzione relativo all'ordinamento statale, la funzione legislativa è esercitata in via ordinaria dalle due Camere collettivamente (art. 70) e solo eccezionalmente dal Governo (artt. 76 e 77). L'art. 70 Cost. si conforma ai principi di separazione dei poteri e di soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, i quali impongono che l'adozione delle norme primarie spetti agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo. Tuttavia, specie in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità ai principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione (sentenza n. 171/2007).

La legge delegata è una delle due forme eccezionali in cui si esercita il potere normativo primario del Governo (sentenza n. 3/1957). Il relativo procedimento di formazione consta di due momenti: nel primo, il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata; nel secondo, in virtù della delega ricevuta, il potere esecutivo emana i decreti aventi forza di legge ordinaria. Benché accomunati dalla medesima nota di eccezionalità, non sussistono analogie fra gli istituti della delegazione legislativa e della decretazione d'urgenza, i quali si fondano su presupposti del tutto diversi (sentenza n. 50/1959). Il primo, infatti, deriva da un'unità di intenti fra l'organo titolare del potere legislativo e il Governo, cui le Assemblee parlamentari conferiscono la potestà di legiferare su materie di regola inadeguate a essere regolate attraverso dibattiti collegiali complessi e protratti nel tempo. Diversamente, il decreto-legge è un atto che il Governo assume sotto la sua piena responsabilità e che deve trovare immediata applicazione, per cui l'accertamento parlamentare della sussistenza delle condizioni di urgente necessità può aver luogo solo successivamente alla sua adozione quando le relative norme hanno già prodotto rilevanti effetti giuridici e materiali, peraltro non sempre riparabili anche in caso di mancata conversione. I requisiti di necessità e urgenza propri del decreto-legge non valgono ovviamente per l'adozione di un decreto legislativo (sentenza n. 99/2018)

L'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge (sentenza n. 63/1998). La legge delega non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge (sentenze nn. 364/1993 e 224/1990; ordinanza n. 225/1992); pertanto, ben può essere modificata con una legge successiva ovvero anche, ricorrendone i presupposti costituzionali, con decreto-legge. Allo stesso modo, in sede di conversione di un decreto-legge, può essere adottata una disposizione recante una delega legislativa, sia pure nell'osservanza del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto al suo oggetto o al suo scopo (sentenza n. 237/2013). Sotto il profilo formale, la legge delega è il prodotto di un procedimento di legiferazione a sé stante e in sé compiuto, sicché essa non è legata ai decreti legislativi da un vincolo strutturale tale da 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, diretto a porre, con efficacia *erga omnes*, norme costitutive dell'ordinamento giuridico, che hanno la particolare struttura e l'efficacia proprie dei principi e dei criteri direttivi ma non cessano, per ciò solo, di possedere tutte le valenze tipiche delle norme

legislative. Un duplice corollario deriva da tale ricostruzione (sentenza n. 224/1990): in linea di principio, la legge delega è autonomamente assoggettabile al sindacato di costituzionalità in riferimento non solo alla disciplina costituzionale che specificamente la riguarda (artt. 76 e 72, quarto comma, Cost.) ma anche a tutte le altre norme costituzionali sostanziali e competenziali; allo stesso tempo, le sue disposizioni concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di legittimità costituzionale dei decreti legislativi delegati. Infatti, in armonia con la rigidità della Costituzione, la legge di delega costituisce il presupposto costituzionalmente necessario che condiziona l'esercizio dei poteri delegati del Governo e delimita lo svolgimento della relativa funzione.

Il Parlamento, esclusivo titolare della funzione legislativa, può precludere al Governo l'esercizio di una delega conferita in precedenza, attraverso l'abrogazione espressa o tacita della norma delegante. Per tale verso, la legge di delega non si sottrae agli ordinari criteri ermeneutici cui è soggetto qualsiasi atto di legge e, dunque, alla possibilità che l'interprete ne rilevi l'abrogazione per incompatibilità con una legge sopravvenuta. Da un punto di vista cronologico, il Governo rimane il primo soggetto chiamato a verificare se continuino a sussistere i presupposti costituzionali di legittimo esercizio della delega, indagando sulla persistenza della norma delegante nell'ordinamento. Infatti, se la delega è stata abrogata, il legislatore delegato non può più procedere alla sua attuazione; ove, invece, la legislazione sopravvenuta determini non una vicenda abrogativa ma un mutamento del quadro normativo, il Governo è tenuto a prenderla in considerazione per il corretto esercizio della delega (sentenza n. 219/2013).

L'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e decreto legislativo delegato (sentenze nn. 208/2001, 218/1987 e 178/1986; ordinanze nn. 5/2013, 89/2009, 428/2006, 150/2006, 45/2006, 257/2005, 253/2005, 159/2004 e 35/1987); non è pertanto utilmente evocabile quale parametro di legittimità di una norma estranea al rapporto di delegazione e frutto di un successivo intervento del legislatore, anche in sede di conversione di decreto-legge. La legge sopravvenuta non è in alcun modo vincolata al rispetto della legge di delega, determinando lo scioglimento del nesso tra decreto legislativo e legge di delegazione (sentenza n. 208/2002).

Il carattere eccezionale dell'art. 76 Cost. e il principio di inderogabilità delle competenze costituzionali circoscrivono l'operatività dell'istituto della delega legislativa al solo ordinamento statale e ne escludono la riferibilità agli ordinamenti regionali (sentenze nn. 221/1992, 69/1983 e 32/1961; ordinanza n. 209/2005).

In linea di principio, è consentito l'impiego della delega legislativa anche nelle materie a competenza ripartita poiché il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega è qualitativamente distinto e non necessariamente coincidente con quello dei principi fondamentali rimessi alla legislazione statale nelle suddette materie (sentenze nn. 278/2010, 384/2005, 205/2005 e 359/1993). Inoltre, il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte ma caso per caso (sentenza n. 50/2005). Oggetto della delega può essere anche l'espletamento di un'attività meramente ricognitiva dei principi fondamentali delle materie dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 280/2004). La delega per l'adozione di decreti ricognitivi si presta a una lettura minimale, tale da non consentire di per sé l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al previgente sistema legislativo; e, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, può essere

assimilata a quella per la compilazione di testi unici per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia.

b) Contenuti e procedimento di formazione della legge di delega

La legge delegante, pur possedendo carattere normativo generale, vincola l'organo delegato, ponendosi in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo (sentenza n. 3/1957). L'art. 76 Cost. prescrive alcuni contenuti costituzionalmente necessari della legge di delega (sentenze nn. 104/2017 e 162/2012), la cui mancanza è suscettibile di determinarne l'illegittimità costituzionale. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata e degli oggetti definiti servono a circoscrivere il campo della delegazione al fine di evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata (sentenze nn. 198/1998 e 3/1957). La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato e la conseguente inammissibilità di deleghe in bianco si giustificano con le finalità della delega e, più in generale, con l'assetto delle attribuzioni disegnato dalla Costituzione per una forma di governo fondata sul ruolo centrale del Parlamento, cui l'art. 76 Cost. impone di non delegare i suoi poteri se non con vincoli precisi (sentenza n. 106/1962). A questo scopo, la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ma ben può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro cui il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa (sentenza n. 104/2017). L'indicato parametro è da ritenersi soddisfatto allorché siano date al legislatore delegato delle direttive vincolanti, ragionevolmente limitatrici della sua discrezionalità, e delle indicazioni di contenuto sulla disciplina delegata, restando così demandata al Governo la realizzazione, secondo modalità tecniche prestabilite, delle esigenze, delle finalità e degli interessi considerati dal delegante (sentenza n. 158/1985).

Nella prassi, le previsioni normative dei principi e dei criteri direttivi alimentano una fenomenologia estremamente variegata che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciati alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa principi a basso livello di astrattezza o indirizzi precisi e determinati o, addirittura, pone principi strettamente intrecciati a norme di dettaglio (sentenza n. 224/1990). In considerazione della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa non è possibile enucleare una nozione di principi e criteri direttivi rigida e valevole per tutte le ipotesi né il Parlamento, nell'approvare una legge di delegazione, è tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose (sentenze nn. 98/2008 e 340/2007). Una sufficiente determinazione dei principi e dei criteri direttivi deve essere comunque rinvenuta nelle leggi di delegazione per poterle ritenere conformi all'art. 76 Cost., dal quale discendono, da una parte, il vincolo della legge delegata ai criteri direttivi della delega e, dall'altra, l'obbligo del legislatore delegante di definire l'oggetto della delega e di indirizzare l'attività normativa del Governo. Al riguardo, è auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti (sentenza n. 54/2007). Il livello di specificazione dei principi e dei 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 (ordinanza n. 134/2003). Ferma l'illegittimità costituzionale di una delega in bianco, la giurisprudenza ha negato la possibilità di assumere il libero apprezzamento del legislatore delegato a principio o criterio direttivo, siccome agli antipodi di una legislazione tipicamente vincolata quale quella delegata (sentenze nn. 340/2007 e 69/1991) e ha altresì precisato che le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili a materie vastissime ed eterogenee né possono esaurirsi in mere enunciazioni di principio, inidonee a indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo. Per contro, si è ritenuta praticabile una determinazione di principi e criteri direttivi *per relationem*, con riferimento cioè ad altri atti normativi purché sufficientemente specifici (sentenze nn. 87/1989 e 156/1987).

L'art. 76 Cost. preclude la facoltà di conferire al Governo deleghe a tempo indeterminato (sentenza n. 163/1963); tuttavia, al Parlamento non è fatto obbligo di indicare la scadenza della delega con una data fissa di calendario, dovendo ritenersi osservato il precetto costituzionale quando la durata della delega sia prefissata in qualsiasi modo che consenta di individuare, in via diretta o indiretta, il momento iniziale e quello finale del termine. Il prescritto limite temporale concerne l'esercizio della funzione legislativa, che si esaurisce con l'emanazione presidenziale del decreto delegato e non comprende adempimenti successivi, come la pubblicazione, di competenza di altri organi di natura amministrativa (sentenze nn. 425/2000, 184/1981, 91/1962, 34/1960 e 39/1959; ordinanze nn. 355/2004 e 425/2002). Il *dies a quo* viene fatto coincidere tradizionalmente e in modo automatico con l'entrata in vigore della legge di delegazione, non avendo senso delegare un potere allo stato non esercitabile (sentenze nn. 232/2016, 13/1967 e 163/1963). In tal caso, tuttavia, la Costituzione esige il rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto dall'art. 73 Cost., di procedere alle operazioni necessarie a rendere efficace la legge di delega subito dopo che sia intervenuta la promulgazione, non potendosi ammettere che un arbitrario ritardo nella pubblicazione realizzi una surrettizia e indebita dilatazione del tempo per cui la funzione legislativa viene delegata al Governo. Il Parlamento può prorogare, anche reiteratamente, il termine per l'esercizio della delega e persino far rivivere retroattivamente una delega ormai scaduta (sentenza n. 156/1985); la proroga può essere disposta anche con decreto-legge (ordinanza n. 339/1987) ed essere subordinata alla condizione che la richiesta governativa dei pareri sullo schema di decreto delegato pervenga alle Commissioni parlamentari prima della scadenza del termine originario (sentenza n. 261/2017).

Anche la definizione dell'oggetto della delega è un limite necessario per il valido esercizio governativo della funzione di normazione primaria (sentenza n. 250/1991). Benché il Parlamento non sia tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose, le sue indicazioni sono comunque vincolanti per il legislatore delegato che, al più, può esplicitare quanto già era implicito nella legge di delegazione ma mai travalicarne gli oggetti, regolando fattispecie rispondenti a una *ratio* non considerata dal delegante (sentenza n. 40/1989). L'oggetto della delega può essere delimitato sia in negativo, attraverso l'identificazione delle materie ad esso estranee, sia in positivo, con l'enunciazione di precisi criteri atti a circoscrivere l'area dell'intervento rimesso al Governo. Il riferimento a clausole generali, purché accompagnate dall'indicazione di specifici principi, è sufficiente a delimitare l'area della delega (sentenze nn. 125/2003 e 159/2001). In ogni caso, la definizione costituzionalmente necessaria dell'oggetto della delega non può non tener conto della relativa natura e dei suoi caratteri (sentenza n. 408/1998).

La legge delega può consentire al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi stabilite (sentenza n. 261/2017). Infatti, non costituisce

un'illegitima subdelegazione, come tale incompatibile con l'art. 76 Cost., la previsione, contenuta nella legge delegata, del conferimento al potere esecutivo di potestà regolamentare (sentenze nn. 125/1976, 91/1968, 79/1966 e 20/1960) ovvero di compiti amministrativi di natura tecnica (sentenze nn. 127/1981, 139/1976 e 106/1967). Tuttavia, è illegittimo il decreto legislativo che non si limiti ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo ma lasci indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo nella sua collegialità ai singoli ministri (sentenza n. 104/2017).

In ragione dell'assenza di una riserva costituzionale al potere esecutivo degli atti a contenuto particolare e concreto, la legge delega può abilitare il Governo ad adottare leggi-provvedimento (sentenze nn. 347/1994, 3/1958, 60/1957).

Ove la legge di delega importi nuove o maggiori spese, l'obbligo di rispettare l'art. 81 Cost. e il principio ivi previsto della necessaria copertura finanziaria si impone al Parlamento anche quando decida di delegare l'esercizio della funzione legislativa (sentenza n. 226/1976).

Non di rado, la legge delega, oltre alle indicazioni costituzionalmente imposte, circonda di ulteriori cautele e garanzie l'attività legislativa del Governo, aggravando il relativo procedimento con la prescrizione, ad esempio, di pareri di commissioni parlamentari o di intese con il sistema delle autonomie territoriali. Gli ulteriori limiti che il delegante ritiene di porre a carico del delegato non sono meno cogenti rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost. (sentenza n. 33/2011). Quanto ai pareri, con cui si consente specie al Parlamento di prendere posizione anche in un momento successivo al conferimento della delega e, dunque, di esprimere il proprio avviso sul concreto esercizio del potere delegato, come risultante dallo schema di decreto delegato trasmesso dal Governo, la giurisprudenza ha chiarito che la previsione di un parere obbligatorio non attribuisce allo stesso il connotato della vincolatività, sicché non determina illegittimità del decreto delegato il suo mancato recepimento (sentenze nn. 232/2016, 156/1985, 173/1981 e 78/1957). Ove decida di non attenersi alle indicazioni emerse in sede consultiva, il Governo si assume formale responsabilità politica, comunicando alle Camere le specifiche motivazioni delle difformità dei decreti rispetto al parere parlamentare (sentenza n. 280/2004). Il parere, pur non esprimendo interpretazioni autentiche della legge delega, costituisce, al pari dei lavori preparatori, un elemento che può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze nn. 127/2017 e 250/2016). Differente è il caso delle intese che rappresentano lo strumento procedurale di massimo coinvolgimento delle Regioni, costituzionalmente prescritto allorché la legislazione delegata vada a incidere su ambiti materiali caratterizzati da un inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, come tale non regolabile alla stregua del criterio di prevalenza delle prime. Benché, di regola, il principio collaborativo e la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operino nel caso del procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione, nel solo caso della legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata, è possibile ipotizzare che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell'emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenze nn. 44/2018 e 251/2016). Peraltro, la scelta del Governo di attuare la delega, anziché di rinunciare al suo esercizio, pur in presenza di un radicale dissenso, non viola l'art. 76 Cost. poiché l'obbligo di cooperare, imposto dal legislatore delegante, non significa obbligo di astenersi dal provvedere quando la cooperazione non ha più margini di successo (sentenza n. 219/2013). Né è conciliabile

con l'attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato un preteso potere sospensivo o di veto in capo alla Conferenza, ove chiamata dalla legge delega a esprimere un parere in vista dell'adozione del decreto legislativo (sentenza n. 225/2009).

Quanto al procedimento di formazione, le leggi di delegazione non possono essere approvate da entrambi i rami del Parlamento con la procedura abbreviata delle Commissioni legislative, dovendo soggiacere alla procedura ordinaria e alla votazione delle Assemblee (sentenza n. 18/1968). Inoltre, l'ammissibilità del conferimento di una delega con la legge di conversione di un decreto-legge presuppone che non vi sia un'incompatibilità di principio fra le due procedure, occorrendo verificare se, di volta in volta, siano rispettati i vincoli posti per la legge di delega dall'art. 72, quarto comma, Cost., rappresentati dalla necessità di esame in sede referente e dalla cosiddetta riserva di Assemblea (sentenza n. 237/2013).

c) Regime giuridico e procedimento di formazione del decreto delegato

I decreti delegati sono atti legislativi aventi piena forza di legge, posti sullo stesso piano delle leggi ordinarie anche ai fini del controllo della loro legittimità costituzionale (sentenza n. 37/1957). Essi hanno rango primario e, di norma, carattere generale (salvo il caso dei decreti a contenuto particolare e concreto); e sono pienamente parificati alle leggi formali anche ai fini del rispetto di eventuali riserve di legge (sentenza n. 39/1971). In quanto atti aventi forza di legge, hanno quel contenuto innovativo del preesistente ordinamento legislativo che è caratteristico della legge e/o degli atti a essa equiparati (sentenza n. 61/1963).

In ogni caso, non possono essere considerati quali meri provvedimenti di esecuzione della legge delegante né equiparati ai regolamenti: pertanto, in ordine agli eventuali vizi del procedimento di formazione, devono riconoscersi sia la tutela costituzionale predisposta per le leggi del potere legislativo sia la possibilità di una decisione della Corte con efficacia *erga omnes* (sentenza n. 3/1957). Peraltro, la sentenza n. 226/1976 ha puntualizzato che i decreti legislativi delegati sono subordinati alle leggi di delega che, prefissandone l'oggetto, il tempo i principi e i criteri direttivi, ne stanno a fondamento.

Con riguardo a una particolare tipologia di leggi delegate, vale a dire i testi unici, la giurisprudenza ha chiarito che non ogni testo unico, la cui formazione sia avvenuta in virtù di apposita autorizzazione legislativa, viene ad essere necessariamente rivestito della forza di legge (sentenza n. 57/1964). Invero, possono assumere forza di legge solo quei testi unici i quali non si limitino a operare un mero coordinamento fra le norme da riunire, ma siano abilitati ad apportare innovazioni o integrazioni alle norme stesse e al complessivo ordinamento giuridico. Ove trovi fondamento nella delega conferita al Governo, il testo unico non è meramente compilativo ma normativo o innovativo (sentenza n. 224/1994) e allora, al pari delle altre norme delegate, è testo legislativo, anche con effetto abrogante della previgente disciplina (sentenza n. 110/1982). La sentenza n. 54/1957 ha approfondito la tematica sottolineando che i testi unici si distinguono in due categorie: quelli meramente compilativi, che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata, e quelli innovativi, che sono vere e proprie leggi delegate. La determinazione della portata di un testo unico è condizionata dalla norma di legge in base alla quale è stato emanato; in particolare, occorre verificare se tale norma contiene una delega legislativa, nel qual caso il Governo riceve facoltà di modificare, integrare, coordinare le norme vigenti, o se conferisce un'autorizzazione alla formazione del testo unico. La differenza fondamentale tra i due tipi di testi unici è che, mentre nel testo unico emanato nell'esercizio di

poteri legislativi delegati, il testo unico è una vera e propria legge delegata, nel testo unico di mera compilazione la forza di legge delle singole norme, raccolte nel testo unico, resta sempre ancorata alle leggi dalle quali le norme sono tratte. La prassi parlamentare ha mostrato qualche incertezza nell'uso dei termini "delega" o "autorizzazione" da parte delle rispettive leggi di conferimento e 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 (sentenza n. 280/2004).

I decreti legislativi delegati sono adottati non da un singolo Ministro, sia pure di concerto con altro Ministro, ma dal Governo (nella sua concreta accezione di organo unitario), previa deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri; e sono emanati, quali decreti aventi valore di legge, non dal singolo Ministro competente per materia, ma dal Presidente della Repubblica (sentenza n. 61/1963).

Il procedimento di formazione del decreto delegato può essere variamente aggravato dalla legge delega con la previsione di pareri obbligatori (specialmente delle Commissioni parlamentari competenti sulla materia incisa dalla legislazione delegata) in vista dell'adozione del decreto governativo che, tuttavia, non è vincolato a recepirne i relativi avvisi. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale è arrivata a postulare il necessario coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali (in particolare, con lo strumento della previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni ovvero Conferenza unificata) laddove il decreto delegato intervenga su ambiti di competenza regionale inestricabilmente connessi con competenze statali. La sentenza n. 401/2007 ha comunque chiarito che la previsione, contenuta nella legge delega, dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata sullo schema del decreto delegato non impone al Governo di restituire alla sede consultiva il testo per ottenere un nuovo pronunciamento sulle modifiche apportate, siano esse conseguenti o meno all'esigenza di adeguamento ai suggerimenti ivi emersi. Il principio di leale cooperazione non esige 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.

La sentenza n. 406/1989 ha precisato che spetta al Governo il potere di adottare i decreti delegati senza sottoporli successivamente a visto e registrazione della Corte dei conti, il cui controllo preventivo di legittimità *ex art.* 100, secondo comma, Cost. non si estende agli atti governativi aventi valore di legge. La necessità che la delegazione legislativa sia accompagnata dalla predeterminazione parlamentare del limite temporale, dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi si coniuga con un sistema di controlli in cui figurano, in primo luogo, le Camere, di fronte alle quali il Governo è politicamente responsabile per il corretto uso del suo potere normativo primario, nonché il Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti delegati e la Corte costituzionale, ove ritualmente investita di questioni riguardanti il rispetto dei limiti stabiliti dal legislatore delegante.

d) Il corretto esercizio della delega: criteri enucleati dalla giurisprudenza della Corte

Il carattere vincolato della legislazione delegata, conseguente alla predeterminazione parlamentare dei principi e criteri direttivi, non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato nell'esercizio del potere che gli è stato affidato (sentenze nn. 426/2008, 56/1971 e

69/1961). Invero, l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante. Essendo la norma delegante e quella delegata avvinte da un naturale rapporto di riempimento, le funzioni del delegato non possono essere limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante (sentenze nn. 10/2018, 278/2016, 194/2015, 146/2015, 98/2015, 229/2014, 47/2014, 219/2013, 426/2008, 98/2008, 341/2007, 426/2006, 174/2005, 199/2003 e 4/1992; ordinanze nn. 157/2013, 73/2012 e 213/2005). Il legislatore delegato è libero di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l'ordinaria sfera della discrezionalità legislativa (sentenza n. 44/1993), e, pur nell'ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, è ugualmente libero di interpretare e scegliere fra le alternative che gli si offrono (sentenza n. 355/1993) e di valutare le specifiche situazioni da disciplinare (sentenze nn. 174/2005, 308/2002 e 362/1995; ordinanze nn. 213/2005, 21/1998 e 321/1987). Ove così non fosse, al legislatore delegato verrebbe riservata una funzione di rango quasi regolamentare, priva di autonomia precettiva, in aperto contrasto con il carattere pur sempre primario del provvedimento legislativo delegato (sentenza n. 98/2015). Del resto, data anche l'evidente differenza semantica tra i termini "norma" e "principio", in dottrina è unanime l'opinione secondo cui i "principi e criteri direttivi" prescritti dall'art. 76 Cost. hanno una funzione delimitativa meno stringente delle "norme generali regolatrici della materia" che le leggi ordinarie di delegificazione devono indicare nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare governativa in materie non coperte da riserva assoluta di legge (sentenza n. 303/2005). Naturalmente, la discrezionalità del legislatore delegato, nello stabilire le modalità di concreta applicazione dei principi e criteri direttivi dettati dalle leggi di delega (sentenza n. 178/1984), è condizionata dalla mutevole portata e dal grado di specificità di questi ultimi (sentenze nn. 84/2017, 153/2014, 132/2014, 184/2013, 272/2012, 98/2008 e 163/2000; ordinanze nn. 213/2005 e 490/2000): quanto più i principi e i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato (sentenze nn. 126/2000 e 259/1991). In ogni caso, il libero apprezzamento del legislatore delegato non può oltrepassare i margini di una legislazione vincolata, quale per definizione è la legislazione su delega; e l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento, rispettando la *ratio* della delega e gli indirizzi generali desumibili da essa (sentenze nn. 20/2018, 127/2017, 250/2016, 237/2013, 293/2010 e 230/2010). L'opera di completamento deve mantenersi necessariamente nell'alveo delle scelte di fondo compiute dal legislatore delegante, senza potersi spingere ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse (sentenze nn. 50/2014 e 219/2013). E la discrezionalità del legislatore delegato risulta alquanto limitata ove la delega sia conferita, tra l'altro, per adeguare la disciplina nazionale alle convenzioni internazionali (sentenza n. 219/2008).

La discrezionalità del legislatore delegato è correttamente esercitata allorché dia luogo a scelte conformi al generale principio di ragionevolezza e proporzionalità desumibile dall'art. 3 Cost. Quando vi è, infatti, la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenza n. 59/2016).

Ad ogni modo, la ragionevole discrezionalità e l'autonomia del legislatore delegato devono muoversi nel perimetro tracciato dalla legge di delega e, più in generale, dai principi costituzionali. I limiti segnati al Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato si

riassumono nella finalità della legge di delegazione (sentenze nn. 26/1967, 56/1965 e 129/1963) e la norma delegata deve essere rispondente alla *ratio* e alle finalità che, tenendo conto anche del complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante (sentenze nn. 237/1993 e 28/1970). Inoltre, il legislatore delegato è tenuto a dare attuazione alla legge di delegazione interpretandone i contenuti normativi in armonia con i principi costituzionali. L'inquadramento delle direttive stabilite dalla legge delega all'interno delle norme costituzionali di riferimento si rende necessario proprio al fine di valutare la costituzionalità delle disposizioni poste dal legislatore delegato in attuazione di quelle direttive (sentenza n. 51/1992). Anche nel silenzio della legge di delega, il legislatore delegato è comunque tenuto all'osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante (sentenza n. 401/2007).

Insegnamenti particolari sono stati enunciati con riguardo alle deleghe conferite per la correzione e l'integrazione delle norme emanate in sede di prima attuazione della medesima delega, per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Il legislatore delegante può conferire al Governo la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dall'entrata in vigore dei decreti legislativi con cui si è esercitata la delega principale, al fine di correggere o integrare la disciplina legislativa delegata, pur sempre nell'ambito dello stesso oggetto, nell'osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi e con le stesse garanzie procedurali. Siffatta procedura si presta a essere utilizzata specie per deleghe complesse il cui esercizio può postulare un periodo di verifica dopo la prima attuazione e la possibilità di apportare, sulla base dell'esperienza, modifiche di dettaglio alle norme delegate, senza fare ricorso a un procedimento legislativo parlamentare (sentenze nn. 367/2007 e 206/2001). Nell'adozione delle disposizioni correttive il legislatore delegato, tenuto a rispettare i principi e i criteri direttivi fissati in sede di delegazione (sentenze nn. 206/2001 e 383/1994), può puntualizzare e meglio esplicitare i postulati insiti nelle direttive del delegante, secondo indirizzi ispirati a esigenze di coordinamento, correzione e integrazione delle disposizioni via via emanate (sentenza n. 38/1994). I decreti integrativi e correttivi sono costituzionalmente ammissibili a condizione che intervengano solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate e non in funzione di un tardivo esercizio della delega principale (sentenza n. 153/2014).

La delega legislativa è uno strumento suscettibile di essere impiegato anche per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, specialmente ove posto da una fonte, come la direttiva, bisognosa di ulteriore svolgimento a livello di legislazione nazionale. In tal caso, i principi espressi dalla direttiva si aggiungono a quelli dettati dal legislatore delegante e assumono valore di parametro interposto in quanto contribuiscono a stabilire il contenuto e i limiti del potere del legislatore delegato (sentenze nn. 250/2016, 210/2015 e 134/2013). E l'attuazione di una normativa comunitaria – ove costituisca, secondo l'espressa intenzione del legislatore, la finalità della delega – rappresenta altresì il criterio di determinazione e di interpretazione dei principi e dei criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega (sentenza n. 132/1996).

Qualora oggetto di delega sia un potere di coordinamento e riassetto normativo, questo va inteso nel senso di colmare le lacune e le disarmonie esistenti nel sistema giuridico cui la delega stessa si riferisce (sentenza n. 28/1961), e dunque in un senso minimale che non consente, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo

(sentenze nn. 350/2007, 303/2005 e 280/2004; ordinanza n. 359/2005). Il coordinamento delle leggi è diretto a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, in modo che le singole norme non siano considerate isolate e chiuse in sé stesse, ma siano invece interpretate nei loro riflessi e nelle loro ripercussioni con le altre e come parti di un sistema organico in continuo divenire, nel quale bisogna fare ogni sforzo per scongiurare discordanze e disarmonie (sentenze nn. 78/1963 e 16/1957). Le norme delegate di coordinamento hanno lo scopo di eliminare antinomie e lacune contenute in precedenti disposizioni, modificandole o integrandole (sentenza n. 2/1961). Il potere di coordinamento non consente l'introduzione di nuovi principi o limitazioni di diritti (sentenza n. 84/1963) né di modifiche alla previgente disciplina diverse da quelle apportate direttamente dalla legge delega (sentenza n. 65/1963). Peraltro, se l'obiettivo indicato dal delegante è quello della coerenza logica e sistematica, il coordinamento non può essere solo formale (sentenze nn. 84/2017, 230/2010, 341/2007, 53/2005 e 52/2005; ordinanza n. 177/2006) ma deve comprendere anche l'attività di adeguamento della disciplina al nuovo quadro complessivo, eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento (sentenza n. 220/2003). La delega che persegue l'obiettivo di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni non deve espressamente enunciare un principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata (sentenze nn. 84/2017, 230/2010, 341/2007, 174/2005, 53/2005 e 52/2005; ordinanza n. 177/2006). Laddove il Parlamento deleghi al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica, deve ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. Di regola, l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è ammissibile solo in presenza di principi e criteri direttivi idonei a contenere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze nn. 293/2010, 170/2007, 251/2001, 427/2000 e 354/1998); e i poteri innovativi sono da intendere come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (sentenze nn. 84/2017, 73/2014, 50/2014, 162/2012, 80/2012 e 239/2003). Le soluzioni innovative, adottate nel limitato margine di discrezionalità concesso al delegato, devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (sentenze nn. 132/2018 e 94/2014). Il carattere innovativo della delega attribuita per il riassetto di una determinata materia può risultare da quei principi e criteri direttivi che, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa in vigore (sentenze nn. 247/2009, 232/2009 e 225/2009). La necessità dell'indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione e 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 (sentenze nn. 350/2007, 66/2005 e 354/1998). In sede di redazione di un testo unico, il legislatore delegato può procedere agli adattamenti formali necessari per la struttura unitaria del testo (sentenza n. 5/1973). In ogni caso, per quanto largamente intesa, la delega conferita al Governo per la compilazione di testi unici non può razionalmente estendersi fino a comprendere la sostanziale modifica del sistema accolto dalla legislazione anteriore (sentenza n. 135/1967).

e) Delega legislativa e sindacato di costituzionalità: il vizio di eccesso di delega e i canoni di giudizio

La Corte costituzionale è legittimata a sindacare la costituzionalità tanto della legge delega quanto del decreto delegato.

La legge delega deve soddisfare i requisiti di contenuto e di procedura rispettivamente prescritti dall'art. 76 e dall'art. 72, quarto comma, Cost. È pertanto illegittima una legge di delega, in riferimento all'uno o all'altro parametro, che risulti priva dell'indicazione di principi e criteri direttivi idonei a vincolare la discrezionalità del legislatore delegato, del limite temporale per l'esercizio della delega e degli oggetti cui quest'ultima si riferisce ovvero che risulti approvata senza l'osservanza dell'ordinario procedimento legislativo. Il nesso che lega la legge di delegazione a quella delegata (e l'una e l'altra al precetto contenuto nell'art. 76 Cost.) implica che l'esame della legittimità della legge di delegazione, della quale si assuma l'incostituzionalità, è pregiudiziale rispetto a quello della legge delegata che, evidentemente, non potrebbe trovare applicazione se la fonte da cui trae la sua efficacia normativa fosse illegittima (sentenza n. 106/1962).

Le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati (sentenza n. 59/2016): il contrasto tra norma delegata e norma delegante, per inosservanza dei principi e criteri direttivi o del limite temporale o per esorbitanza dall'oggetto della delega, si traduce in violazione indiretta dell'art. 76 Cost., integrando la tipica figura del vizio di eccesso di delega. Si tratta di una figura comprensiva (sentenza n. 173/1981) nel cui ambito presentano carattere specifico i vizi della legge delegata che riguardano i limiti strutturali imposti in via preliminare dal suddetto parametro e dalla legge delega che lo integra. L'eccedere dai limiti della delegazione configura un difetto, sia pur parziale, di delega o un eccesso dalla delega, che si distingue dalle ipotesi di relativa difformità della normativa delegata dai principi e criteri direttivi. Fin dalla sentenza n. 3/1957, la Corte ha affermato la propria competenza a giudicare della costituzionalità delle leggi delegate in riferimento anche al relativo procedimento di formazione, al fine di garantire il rispetto del principio generale di carattere costituzionale che riserva al Parlamento l'esercizio in via ordinaria della funzione legislativa, salve le eccezionali ipotesi di potestà normativa primaria del Governo. Le leggi delegate incorrono nel vizio di eccesso di delega ove manchino di rispettare i limiti al potere legislativo delegato indicati nella legge di delega. L'eccesso di delega, traducendosi in un'usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, concretizza la violazione dell'art. 76 Cost., confermando il principio che soltanto il Parlamento può fare le leggi. La legittimità costituzionale della norma delegata è condizionata dalla sua conformità alla norma delegante e alle sue prescrizioni. L'eccesso di delega è vizio comprensivo della mancanza, anche parziale, di delegazione, nonché dell'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 della delega. Il vizio concerne unicamente l'esistenza del potere di legiferare esercitato dal Governo con l'emanazione del decreto legislativo, restando ad esso estranee le critiche dirette al contenuto dei criteri direttivi posti dalla legge di delega (ordinanze nn. 425/2002 e 62/1957) ovvero le doglianze relative a talune incongruenze sistematiche (sentenza n. 230/2010).

Per contro, sono state ritenute immuni da censure sul piano della legittimità costituzionale le diverse ipotesi dell'attuazione frazionata o parziale della delega ovvero della sua mancata attuazione. Il Governo può dare attuazione alla delega conferitagli attraverso una pluralità di distinti decreti legislativi purché emanati nei limiti di tempo stabiliti e in conformità dei principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento (sentenze nn. 422/1994, 156/1985 e 41/1975).

L'attuazione solo parziale o la mancata attuazione della delega possono determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento ma non integrano una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile (sentenze nn. 304/2011, 218/1987, 8/1977 e 41/1975), salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenza n. 149/2005; ordinanze nn. 283/2013 e 257/2005).

La copiosa giurisprudenza formatasi sulle questioni aventi ad oggetto asseriti vizi di eccesso di delega ha progressivamente affinato precisi canoni di giudizio, pur nella consapevolezza che, in tema di verifica della conformità delle leggi delegate alle deleghe legislative, non si possono delineare principi generali valevoli per tutti i casi ma occorre interpretare di volta in volta la volontà del legislatore delegante (sentenze nn. 31/1967 e 14/1967).

Innanzitutto, le censure di violazione dell'art. 76 Cost., prospettate tanto in via incidentale quanto in via principale, denotano una palese pregiudizialità logico-giuridica in quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza elide, in radice, ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata e determina l'assorbimento di quelle riferite a ulteriori parametri costituzionali (sentenze nn. 250/2016, 162/2012, 80/2012 e 293/2010).

La verifica della conformità delle disposizioni delegate a quelle deleganti, in cui si risolve il sindacato di costituzionalità della legislazione delegata in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., comporta un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi. Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi i quali, a loro volta, devono essere interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega e al complessivo quadro normativo in cui si inseriscono (sentenze nn. 10/2018, 250/2016, 59/2016, 229/2014, 153/2014, 184/2013, 272/2012, 75/2012, 293/2010, 230/2010, 98/2008, 341/2007, 340/2007, 170/2007, 54/2007, 503/2000, 425/2000 e 15/1999; ordinanza n. 213/2005). Nell'indicata attività ermeneutica, può risultare necessario l'impiego combinato delle varie tecniche dell'interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice. Benché l'esame non possa prescindere dal dato testuale in cui risulta espressa la volontà del delegante, esso non può dirsi correttamente esaurito ove al raffronto dei testi non si sovrapponga il necessario controllo circa la compatibilità dei fini che fonte delegante e norma delegata hanno inteso perseguire (sentenza n. 82/1993). In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle diversi sensi, il suo esatto significato va individuato con i consueti canoni ermeneutici che fanno riferimento non solo al testo della legge in cui essa si inserisce ma anche alla sua *ratio* (sentenza n. 276/2016). Il controllo dei limiti posti al legislatore delegato postula l'individuazione non solo dell'oggetto ma anche della *ratio* della delega, cioè delle ragioni e delle finalità che, avuto riguardo anche al complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante (sentenze nn. 7/1999, 531/1995, 237/1993 e 141/1993; ordinanza n. 259/2001). Il giudizio della

Corte non può essere così riduttivamente circoscritto all'interno di un acritico raffronto testuale tra le due fonti di normazione ma deve ricomprendere un'interpretazione dei criteri direttivi da condurre secondo un profilo squisitamente teleologico (sentenza n. 77/1993). Anche in questa specifica tipologia di sindacato soccorre, poi, il canone dell'interpretazione adeguatrice 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 (sentenze nn. 200/1999 e 356/1996). Le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega devono essere interpretati conformemente a Costituzione, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione (sentenza n. 54/2007; ordinanza n. 400/2002). Pertanto, anche ove dubiti del rispetto dei limiti della delega, il giudice deve privilegiare, specie in presenza di un conforme orientamento giurisprudenziale, l'interpretazione idonea a superare i dubbi di costituzionalità (ordinanza n. 214/2004).

Una peculiare attenzione è stata dedicata alla valutazione del silenzio serbato dal legislatore delegante su uno specifico aspetto sul quale è intervenuto il legislatore delegato. L'atteggiamento della Corte è stato pragmaticamente rivolto a offrire soluzioni ragionevoli alle denunciate violazioni dell'art. 76 Cost. Per un verso, tale silenzio, se relativo a un aspetto ritenuto particolarmente innovativo in confronto al previgente sistema, non può non risultare chiaramente rivelatore della volontà di non introdurre sul punto alcuna modifica (sentenze nn. 531/1995 e 57/1982); per altro verso, al silenzio non può automaticamente attribuirsi il significato di una volontà contraria alla scelta assunta dal legislatore delegato, essendo necessario individuare la *ratio* della delega e tener conto del naturale rapporto di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze nn. 355/1993 e 230/1991). Pertanto, risultano legittime le disposizioni delegate che rappresentino un mezzo di attuazione delle finalità della delega adottato nei limiti e in conformità dei criteri fissati dal Parlamento (sentenza n. 34/1968), un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal delegante e delle ragioni a essa sottese (sentenza n. 141/1993) ovvero che non risultino in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega (sentenze nn. 229/2014, 184/2013, 272/2012 e 230/2010; ordinanze nn. 231/2009 e 228/2005).

Sono state ritenute, invece, estranee al sindacato di costituzionalità le censure inerenti al merito delle scelte assunte dal legislatore delegato o all'ambito della sua discrezionalità (salvo il limite della ragionevolezza) ovvero a inconvenienti pratici derivanti dalle soluzioni concretamente adottate. Rispetto alle scelte operate dal Governo nell'area della discrezionalità identificata e delimitata dai principi e criteri direttivi della delega, il potere di intervento della Corte non può andare oltre il controllo di irragionevolezza (sentenze nn. 87/1989 e 12/1981). Infatti, il giudizio sulle scelte discrezionali del legislatore delegato, che si sia mantenuto nell'ambito della delega, è rimesso esclusivamente al Parlamento, essendo la Corte competente a sindacare le violazioni della legge di delega che sole concretano vizi di illegittimità dei decreti delegati per contrasto con gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. (sentenze nn. 91/1984 e 14/1972; ordinanze nn. 168/2001, 392/1993 e 360/1990). A maggior ragione, restano sottratte al controllo di costituzionalità le scelte di merito effettuate dal legislatore delegato nell'esercizio della discrezionalità di cui gode (sentenze nn. 174/2005 e 158/1985; ordinanza n. 297/2004). Allo stesso modo, i meri inconvenienti derivanti dal sistema adottato dal legislatore delegato non integrano di per sé violazioni dirette o indirette di precetti costituzionali (sentenza n. 64/1957).

f) Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

In linea di principio, il decreto legislativo, al pari delle leggi di approvazione parlamentare e dei decreti-legge, è escluso dalla sfera di operatività del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato poiché per tali atti è predisposto un sistema di garanzia costituzionale incentrato sul sindacato incidentale, rapportato alla posizione di preminenza delle fonti primarie (sentenza n. 406/1989). Tuttavia, la sentenza n. 161/1995 e l'ordinanza n. 480/1995 hanno precisato che possono darsi situazioni particolari in cui – per il rischio di compressione di diritti fondamentali, di incidenza sulla materia costituzionale o di creazione, in danno di soggetti privati, di situazioni non più reversibili né sanabili – lo strumento del conflitto possa essere impiegato anche nei confronti del decreto legislativo (oltre che della legge e del decreto-legge). In simili ipotesi, l'affiancarsi del conflitto tra poteri al sindacato incidentale rappresenta la soluzione necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia. Analogamente, le sentenze nn. 221/2002 e 457/1999 e l'ordinanza n. 273/2017 hanno confermato la possibilità di esperire il conflitto interorganico, anche al cospetto di un atto avente forza di legge, asseritamente lesivo di competenze costituzionalmente garantite, tutte le volte che lo stesso non sia denunciabile dal soggetto interessato nella naturale sede del giudizio incidentale.

Di particolare interesse sono le affermazioni giurisprudenziali concernenti la sussistenza o meno dell'interesse delle Regioni e delle Province autonome a impugnare in via principale la legge delega o i decreti delegati.

Con riguardo alla legge delega, la sentenza n. 265/1996 ha chiarito che il decorso del termine da essa previsto, senza che il Governo abbia emanato i decreti legislativi e senza che siano intervenute proroghe, comporta l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse a impugnare una legge che non può più esplicare alcun effetto. Quanto all'impugnabilità della legge delega anteriormente all'adozione della normativa delegata, la sentenza n. 224/1990 ha ritenuto decisivo, ai fini della valutazione dell'interesse delle Regioni e delle Province autonome, il particolare contenuto dei principi e criteri direttivi di volta in volta considerati, non potendo escludersi che, in ragione del loro grado di determinatezza e inequivocità, ricorrano ipotesi normative sufficientemente precise e tali da poter dar luogo a effettive lesioni delle competenze regionali o provinciali. In casi del genere, le Regioni e le Province autonome hanno interesse a ottenere una pronuncia d'illegittimità costituzionale delle norme di delegazione e a impedire l'adozione di decreti legislativi conseguentemente invalidi e ulteriormente lesivi delle proprie attribuzioni. Nelle materie di competenza concorrente, la lesione delle attribuzioni 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. 205/2005). Più in generale, l'attualità dell'interesse a ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi deve essere valutata non in relazione all'effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e alla concreta applicabilità delle stesse nei rapporti della vita ma, piuttosto, in relazione all'esistenza delle disposizioni impugnate nell'ordinamento giuridico. Gli artt. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 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 dal

momento in cui le disposizioni in esse contenute diventano concretamente efficaci nei rapporti della vita. Inoltre, se le norme di delega consentono un'attuazione in senso conforme a Costituzione, non sussiste un vizio di costituzionalità poiché ogni dubbio può e deve essere superato con un'interpretazione adeguatrice della delega. Se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost., sicché la Corte può decidere ricorsi avverso la legge delega senza doverli riunire con le impugnative dirette contro la normativa delegata (sentenza n. 278/2010). Anche la sentenza n. 251/2016 – nel confermare la soggezione della legge di delegazione, in quanto atto avente forza di legge, al controllo di costituzionalità in via principale – ha posto l'accento non tanto sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, quanto sulla ricorrenza dell'interesse regionale a impugnarlo, da ritenere sussistente ove il carattere puntuale delle censurate disposizioni ne palesi l'attitudine lesiva delle sfere di competenza legislativa regionale, tenuto conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione (sentenza n. 205/2005). Da ultimo, la sentenza n. 261/2017 ha motivato l'immediata impugnabilità della norma di delega per violazione del principio di leale collaborazione, osservando, da un lato, che la lesione lamentata dalle Regioni costituisce un effetto diretto e immediato della stessa e non del decreto delegato che vi dovrà prestare la dovuta osservanza; e, dall'altro, che l'eventuale vizio del decreto è meramente riflesso, sicché la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente e immediatamente quest'ultima. Diversamente la sentenza n. 234/2013 ha ritenuto che l'interesse regionale a dedurre l'illegittimità del decreto, censurando vizi della legge di delegazione, si radica in concreto solo con l'effettivo esercizio del potere delegato. Ove il decreto legislativo non venga adottato nel termine fissato dalla legge delega, si configura un'ipotesi di spravvenuta carenza di interesse della Regione a coltivare il ricorso. Ne consegue l'inammissibilità della questione promossa in via principale nei riguardi di una norma di delega che non ha trovato applicazione (sentenza n. 139/2018).

La giurisprudenza ha altresì tracciato le condizioni di ammissibilità di un'impugnativa regionale o provinciale per denunciata violazione di parametri extracompetenziali, quali sono tipicamente gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. L'originaria tesi negativa è ben esemplificata dalla sentenza n. 237/1983 per la quale sono inammissibili censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost. che non hanno ad oggetto un'invasione della sfera di competenza regionale. La successiva evoluzione interpretativa è giunta a riconoscere, con l'elaborazione della teoria della ridondanza, l'ammissibilità di simili impugnative, purché la censura di violazione del parametro extracompetenziale sia sorretta da una motivazione dell'ente ricorrente che attesti la potenziale vulnerazione delle proprie sfere di competenza e dalla puntuale indicazione delle attribuzioni che si assumono lese. In tal senso, le sentenze nn. 87/1996, 115/1995 e 617/1988 hanno dato ingresso a censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost. poiché il criterio direttivo asseritamente violato era diretto proprio a salvaguardare le competenze regionali. Le sentenze nn. 261/2017, 219/2013, 178/2012, 33/2011, 250/2009, 233/2009, 303/2003, 503/2000 e 408/1998 hanno sostenuto che il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale solo in quanto la denunciata

violazione (specie dei principi e dei criteri direttivi) ridondi in lesione dell'autonomia regionale ovvero sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali.

Struttura e contenuti del volume

Il quaderno è diviso in sei parti.

Nelle prime cinque sono organizzati sistematicamente e in ordine cronologico decrescente (all'interno delle ulteriori partizioni) gli estratti delle pronunce in cui la Corte affronta espressamente questioni e profili riguardanti l'interpretazione e l'applicazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. Ciascuno degli estratti è corredato dall'indicazione del numero, dell'anno, del Giudice relatore o redattore della pronuncia e dei punti del "Considerato" che sono stati riportati; ed è preceduto da una sintetica illustrazione dei fondamentali principi giurisprudenziali e/o delle regole che presiedono alla soluzione delle questioni pervenute all'esame della Corte. In relazione a pronunce reputate rilevanti sotto plurimi aspetti, ove non sia stato possibile isolare brani distinti, si è optato, in luogo della mera ripetizione del medesimo testo, per un più agile sistema di rinvii alle pertinenti sezioni. Nell'ultima parte figurano, in elenchi per materie organizzati secondo un ordine cronologico discendente, tutte le decisioni parimenti esaminate ma ritenute meno significative ai fini della ricostruzione del quadro d'insieme della delega legislativa perché prevalentemente concentrate sulla soluzione del singolo specifico quesito.

Nella parte I viene tratteggiato, nelle sue linee essenziali, l'istituto della delega legislativa, precisando, in particolare, la collocazione nel sistema delle fonti disegnato dalla Costituzione della legge con la quale il Parlamento conferisce al Governo l'esercizio della funzione legislativa di cui è ordinariamente titolare. La nozione di delega legislativa viene ulteriormente chiarita anche "in negativo", attraverso, cioè, l'esame di fattispecie da essa distinte e perciò non riconducibili al relativo paradigma costituzionale (quali, ad esempio, le norme di legge attributive di potestà regolamentare e/o di compiti amministrativi, i decreti di attuazione degli statuti delle Regioni speciali, gli atti legislativi del Governo emanati nell'ordinamento provvisorio precostituzionale e i decreti presidenziali di concessione dell'amnistia e dell'indulto ai sensi del previgente art. 79 Cost.).

La parte II è strettamente rivolta alla legge di delega, ai suoi contenuti e al procedimento formativo. In proposito, si è tracciata una distinzione tra contenuti costituzionalmente necessari e contenuti solo eventuali (ma ugualmente vincolanti per il legislatore delegato ove presenti) della legge di delega. I primi, esplicitamente individuati dall'art. 76 Cost., sono esaminati nel complesso e partitamente in apposite sezioni dedicate ai principi e criteri direttivi, al limite temporale e agli oggetti definiti. Quanto ai secondi, oltre alla copertura finanziaria costituzionalmente imposta per ogni atto legislativo di spesa, sono stati evidenziati i casi in cui il Parlamento delega al Governo l'emanazione di norme a contenuto particolare e concreto e, soprattutto, prescrive peculiari adempimenti procedurali in vista dell'adozione del decreto legislativo, quali l'assunzione di pareri delle competenti commissioni parlamentari e l'osservanza di meccanismi di concertazione con il sistema delle autonomie territoriali (pareri e/o intese in seno alle Conferenze). In relazione al procedimento di formazione, è venuta in particolare rilievo la previsione costituzionale della riserva d'Assemblea per l'adozione della legge di delega (art. 72, quarto comma, Cost.).

La parte III riguarda il decreto legislativo che, quale atto di normazione primaria, il Governo può adottare solo previa delega del Parlamento (salvi i casi straordinari di necessità e

d'urgenza che legittimano l'eccezionale ricorso al diverso strumento della decretazione d'urgenza). Del decreto delegato sono stati esaminati la collocazione nel sistema delle fonti, il regime giuridico, il procedimento di formazione (suscettibile di aggravamenti da parte della legge di delega) e la veste formale. Si sono evidenziate, al riguardo, l'appartenenza del decreto al novero degli atti aventi forza di legge, con conseguente suo assoggettamento al sindacato di legittimità costituzionale della Corte, l'esclusione del controllo della Corte dei conti e la possibilità che la legge di delega prescriva aggravamenti procedurali per la sua adozione. Una particolare attenzione è stata rivolta ai criteri di carattere generale ai quali il Governo deve attenersi per un corretto esercizio della delega e che la stessa giurisprudenza costituzionale ha via via identificato nell'autonomia e nella discrezionalità del legislatore delegato, nel canone di ragionevolezza e nella conformità alle finalità della delega e ai principi costituzionali. In ulteriori sottosezioni, sono state esaminate le pronunce che hanno maggiormente contribuito a delineare la fisionomia di alcuni peculiari figure di delega, alquanto ricorrenti nella concreta esperienza legislativa: le deleghe correttive e integrative di norme già adottate nell'esercizio delegato della funzione legislativa, le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

La parte IV concerne il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa. In proposito, la trattazione si è soffermata sull'eccesso di delega o dalla delega, quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost. il cui accertamento determina la declaratoria di illegittimità della norma delegata per contrasto con l'indicato parametro, e su alcune figure, quali l'attuazione frazionata o parziale ovvero la mancata attuazione della delega, che, viceversa, restano irrilevanti sul piano della legittimità costituzionale. Ampio risalto, poi, è stato dato ai canoni di giudizio che la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto progressivamente modo di affinare e coerentemente applicare: il duplice processo ermeneutico (relativo tanto alla legge delega quanto alla legge delegata) su cui poggia la verifica del denunciato eccesso di delega; l'impiego combinato delle ordinarie tecniche di interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice; l'inapplicabilità di canoni generali validi in astratto; l'incensurabilità di inconvenienti meramente fattuali e delle scelte discrezionali ragionevolmente assunte dal legislatore delegato; la pregiudizialità dell'esame di legittimità costituzionale della legge delega rispetto a quello della legge delegata; e la pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost. rispetto ad altre eventualmente prospettate dall'autorità rimettente o dall'ente ricorrente, in quanto investe l'esercizio stesso della funzione legislativa nel suo momento procedurale, a prescindere dai contenuti assunti in concreto. La sezione è conclusa dall'esame dei criteri che hanno guidato la Corte nel giudicare le deleghe conferite anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione.

La parte V si sofferma su taluni profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale promossi per denunciata violazione dell'art. 76 Cost. e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato: l'idoneità del decreto legislativo a costituire, in particolari ipotesi, oggetto di un conflitto interorganico, la configurabilità dell'interesse regionale o provinciale a impugnare in via principale la legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata e le condizioni di ammissibilità delle impugnative regionali o provinciali per asserita violazione di un parametro palesemente estraneo al riparto di competenza.

La parte VI dà conto dei principali ambiti in cui è stata impiegata la delega legislativa, come emergono dalle questioni esaminate, per lo più nel merito, dalla Corte sotto il peculiare

profilo del rispetto dell'art. 76 Cost. Per ciascuna materia è stato compilato un elenco in ordine cronologico discendente delle pronunce analizzate.

Concludono il quaderno la rassegna dei dispositivi delle sentenze che hanno dichiarato illegittime, per violazione dell'art. 76 e/o 77, primo comma, Cost., norme di delega e norme delegate; e l'indice delle pronunce esaminate, corredato dall'indicazione delle pagine in cui sono riportati i relativi estratti.

Un ampio apparato di rinvii, collocati al termine degli estratti giurisprudenziali, e l'indice delle pronunce agevolano il reperimento delle decisioni che sono risultate di maggiore interesse ai fini della trattazione. In particolare, i rinvii operano all'interno delle prime cinque parti connotate da un taglio di carattere sistematico e ricostruttivo.

SOMMARIO

Parte I – La delega legislativa e la Costituzione	103
La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.....	103
Fattispecie estranee all’istituto della delega legislativa.....	145
<i>Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi.....</i>	<i>145</i>
<i>I decreti di attuazione degli statuti speciali.....</i>	<i>166</i>
<i>La delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto ai sensi dell’originario testo dell’art. 79 Cost.....</i>	<i>168</i>
<i>Il rinvio legislativo alle disposizioni della contrattazione collettiva.....</i>	<i>170</i>
<i>Gli straordinari poteri legislativi del Governo nell’ordinamento provvisorio</i>	<i>171</i>
<i>Il (cessato) potere legislativo del Commissario generale di Governo nel territorio di Trieste ...</i>	<i>176</i>
Parte II – La legge di delega	179
Contenuti costituzionalmente necessari (in generale)	179
<i>Principi e criteri direttivi.....</i>	<i>184</i>
<i>Il limite temporale</i>	<i>203</i>
<i>Gli oggetti definiti.....</i>	<i>215</i>
Contenuti eventuali.....	241
<i>L’emanazione di norme a contenuto particolare e concreto.....</i>	<i>241</i>
<i>La previsione delle coperture finanziarie.....</i>	<i>256</i>
<i>La previsione dell’intesa in vista della successiva adozione del decreto legislativo</i>	<i>257</i>
<i>La previsione di pareri da assumere per l’adozione del decreto legislativo.....</i>	<i>266</i>
Procedimento di formazione	271
Parte III – Il decreto delegato	275
Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico.....	275
<i>I testi unici</i>	<i>282</i>
Procedimento di formazione e veste formale	291
Criteri generali per il corretto esercizio della delega.....	304
<i>Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato</i>	<i>304</i>
<i>La ragionevolezza nell’attuazione della delega</i>	<i>364</i>
<i>La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali</i>	<i>373</i>
<i>Le deleghe correttive e integrative</i>	<i>388</i>
<i>Le deleghe per l’attuazione del diritto dell’Unione europea</i>	<i>397</i>
<i>Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.....</i>	<i>411</i>
Parte IV – Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa.....	483
Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale	483
L’eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell’art. 76 Cost.	494

Canoni di giudizio	500
<i>Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata</i>	500
<i>L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice</i>	532
<i>L'interpretazione del silenzio del legislatore delegante</i>	569
<i>Inapplicabilità di canoni generali validi in astratto</i>	584
<i>Non censurabilità di meri inconvenienti</i>	585
<i>Non censurabilità delle scelte discrezionali del legislatore delegato (salvo il limite della ragionevolezza)</i>	587
<i>Pregiudizialità dell'esame di legittimità costituzionale della legge di delegazione rispetto a quello della legge delegata</i>	595
<i>Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.</i>	595
<i>L'esame delle deleghe anteriori all'entrata in vigore della Costituzione</i>	597

Parte V – Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

Idoneità del decreto legislativo a costituire, in casi particolari, oggetto di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato	605
Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).....	615
Impugnabilità in via principale di norme di testi unici ripetitive di precedenti disposizioni di legge (sussistenza dell'interesse a ricorrere).....	622
Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost.	622
<i>L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza)</i>	622
<i>L'originaria tesi negativa</i>	640
Scadenza del termine per l'esercizio della delega e sopravvenuta carenza di interesse della Regione a impugnare la legge delega	642

Parte VI – I principali ambiti della delega legislativa (pronunce rese su questioni sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.)

Le dichiarazioni di illegittimità per violazione dell'art. 76 Cost. o dell'art. 77, primo comma, Cost.	655
Leggi delega	655
Decreti delegati.....	655

Elenco delle decisioni esaminate nelle Parti I-V (e relative pagine di trattazione)

INDICE ANALITICO DELLA GIURISPRUDENZA

I. La delega legislativa e la Costituzione 103

LA DELEGA LEGISLATIVA (ARTT. 76 E 77, PRIMO COMMA, COST.) NEL SISTEMA DELLE FONTI..... 103

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)..... 103

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia)..... 103

Non integra di per sé una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di adottare disposizioni con forza di legge, conferiscano agli organi del potere esecutivo il compito di emanare normative di tipo regolamentare, disposizioni di carattere tecnico o atti amministrativi di esecuzione. Tuttavia, è illegittimo il decreto legislativo che non si limiti ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo ma lasci invece indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, devolvendo tutte le scelte sostanziali agli atti ministeriali e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale. In un simile caso, gli atti ministeriali vengono emanati con il concorso di organi amministrativi ma non di quelli parlamentari, senza assunzione diretta di responsabilità politica da parte del Governo.

Sentenza n. 5/2014 (red. Lattanzi) 106

Quando, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato della Corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Questo principio rimette al legislatore, nella figura del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare ed è violato qualora quella scelta sia effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata costituisce strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale.

Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)..... 111

Il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo. In particolare, in sede di conversione può essere adottata una disposizione recante delega legislativa al Governo: in simili casi, gli articoli contenenti la delega sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione. La legge ha così un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto, adottato in base all'art. 77, terzo comma, Cost.; l'altro, di conferimento al Governo di delega legislativa che può avvenire solo con legge ai sensi dell'art. 76 Cost. La disposizione di delega introdotta con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento; e la sua autonomia comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza. Tuttavia, onde evitare un uso improprio del potere di conversione, l'introduzione di una disposizione

di delega deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza.

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi) 113

Il Parlamento, esclusivo titolare della funzione legislativa, può precludere al Governo l'esercizio di una delega in precedenza conferita, attraverso l'abrogazione, espressa o tacita, della norma delegante. La legge di delega, per tale verso, non si sottrae agli ordinari criteri ermeneutici cui è soggetto qualsiasi atto di legge, e, di conseguenza, alla possibilità che l'interprete possa rilevarne l'abrogazione per incompatibilità da parte di una legge sopravvenuta. Il Governo è, perlomeno in ordine di tempo, il primo soggetto chiamato a verificare se continuano a sussistere i presupposti costituzionali di esercizio legittimo della delega, indagando sulla persistenza della norma delegante nell'ordinamento. Infatti, quando la delega è stata abrogata, il legislatore delegato non può più procedere alla sua attuazione; ove, invece, la legislazione sopravvenuta determini non una vicenda abrogativa ma un mutamento del quadro normativo, il Governo è tenuto a prenderla in considerazione per il corretto esercizio della delega. Eventuali problemi di coordinamento sono possibili, specie a fronte di normative complesse, ma non generano illegittimità costituzionale, se risolvibili in via interpretativa.

Ordinanza n. 5/2013 (red. Mazzella) 115

L'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e decreto delegato. Pertanto, non è evocabile quale parametro di legittimità di una norma che è frutto di un intervento del legislatore successivo, estraneo al rapporto di delegazione e tale da trasformare la natura della norma stessa da legge in senso materiale a legge in senso formale, così affrancandola dal vizio di eccesso di delega.

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo) 116

In linea di principio, è consentito l'impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita poiché il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega è qualitativamente distinto e non necessariamente coincidente con quello dei principi fondamentali di materia concorrente.

Ordinanza n. 89/2009 (red. Finocchiaro)..... 116

L'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e legge delegata e non è invocabile in relazione a una norma contenuta nella legge di conversione di un decreto-legge.

Sentenza n. 401/2007 (red. Quaranta)..... 116

Nelle materie di competenza statale esclusiva, pur se interferenti con materie regionali, la legge delega non deve prevedere alcun specifico criterio direttivo in ordine alla potestà di adottare regolamenti, che è direttamente disciplinata dall'art. 117 Cost.

Sentenza n. 171/2007 (red. Amirante)..... 117

L'assetto delle fonti normative è uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale poiché è correlato alla tutela di 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 Costituzione laddove stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. Tuttavia, in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere 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.

Ordinanza n. 428/2006 (red. F. Gallo) 118

<i>Gli artt. 76 e 77 Cost. non possono essere invocati come parametro di legittimità di una norma contenuta in una legge ordinaria e non in un decreto delegato del Governo.</i>	
Ordinanza n. 150/2006 (red. Mazzella)	118
<i>Non è invocabile l'art. 76 Cost. quale parametro di legittimità di una norma successiva ed estranea al rapporto di delegazione legislativa.</i>	
Ordinanza n. 45/2006 (red. Finocchiaro)	119
<i>L'art. 76 Cost. regge soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto delegato e non può essere assunto quale parametro di legittimità di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.</i>	
Sentenza n. 384/2005 (red. Amirante)	119
<i>Non è illegittimo l'impiego dello strumento della delega per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente. Infatti principi e criteri direttivi, concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse come diverse sono le loro caratteristiche. Non è pertanto lo strumento della delegazione a essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta e attuata.</i>	
Ordinanza n. 257/2005 (red. Maddalena)	120
Ordinanza n. 253/2005 (red. Finocchiaro)	120
<i>Gli artt. 76 e 77 Cost. reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato; non possono essere perciò invocati qualora oggetto di scrutinio sia una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.</i>	
Ordinanza n. 209/2005 (red. Vaccarella)	120
<i>È evidente la manifesta infondatezza della censura di eccesso di delega imputata, omissio medio, direttamente alla legge regionale.</i>	
Sentenza n. 205/2005 (red. Vaccarella)	121
<i>In materie di competenza concorrente, lo Stato ben può dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate; invero, 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. 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. La legge delega può così essere oggetto di impugnazione se i principi e i criteri direttivi sono essi stessi, tenuto conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle finalità perseguite dal delegante, invasivi della sfera di competenza regionale.</i>	
Sentenza n. 50/2005 (red. Amirante)	122
<i>Con legge delegata possono essere stabiliti i principi fondamentali di una materia di competenza concorrente, stante la diversa natura e 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 Cost. 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. La stessa 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 universalità, perché le materie hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. Con il</i>	

ricorso in via principale, le Regioni possono addurre la violazione di parametri diversi dagli artt. 117, 118 e 119 Cost. soltanto se essa si risolve in un'esclusione o limitazione dei poteri regionali. 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.

Ordinanza n. 355/2004 (red. Capotosti)..... 123

Ordinanza n. 294/2004 (red. Maddalena)..... 123

Non è invocabile l'art. 76 Cost. quale parametro di legittimità di una norma anteriore ed estranea al rapporto di delegazione legislativa.

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)..... 124

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula un processo interpretativo relativo all'oggetto, ai principi e ai criteri direttivi della delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione. Fermo restando che la forza di legge caratterizza i decreti delegati, oggetto della delega può essere anche l'espletamento di un'attività meramente ricognitiva dei principi fondamentali delle materie dell'art. 117 Cost. In un simile caso, distinto da altri in cui l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può costituire e ha costituito oggetto di un atto legislativo delegato senza lesione di attribuzioni regionali, il Governo è abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all'individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare e omogenee. L'intento di conferire carattere ricognitivo all'attività delegata può trovare conferma nelle norme procedurali previste dalla delega, che dispongono un'articolata serie di pareri obbligatori della Conferenza Stato-Regioni, delle commissioni parlamentari competenti e quello definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti legislativi: ove decida di non attenersi alle relative indicazioni, il Governo si deve assumere la formale responsabilità politica, comunicando ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni delle difformità dei decreti rispetto al parere. La delega per l'adozione di decreti meramente ricognitivi si presta a una lettura minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente. Una simile delega può essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. 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 e 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. Esorbita dalla delega ricognitiva un'eventuale attività discrezionale con cui il Governo faccia opera di interpretazione del contenuto delle materie ovvero di sostanziale riparto delle funzioni.

Ordinanza n. 159/2004 (red. Maddalena)..... 127

Gli artt. 76 e 77 Cost. reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto delegato e non possono essere assunti quali parametri di legittimità di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.

Ordinanza n. 134/2003 (red. Onida)..... 127

Sentenza n. 208/2002 (red. Mezzanotte)..... 127

Soltanto il testo originario di una disposizione delegata può formare oggetto di valutazione ai fini del rispetto della norma delegante e della rilevazione del dedotto vizio di eccesso di delega. È, pertanto, priva di fondamento la censura di violazione dell'art. 76 Cost. rivolta nei confronti di una disposizione posta da un atto avente forza di legge, qual è una legge di conversione, successivo al decreto legislativo censurato e prevalente in base al criterio della lex posterior. La legge sopravvenuta non è in alcun modo vincolata al rispetto della legge di delega, determinando lo scioglimento del nesso tra decreto legislativo e legge di delegazione.

Sentenza n. 208/2001 (red. Contri)..... 128

L'art. 76 Cost. non è invocabile quale parametro di legittimità di una disposizione introdotta con legge ordinaria, pur se dichiaratamente interpretativa della legge delegata.

Sentenza n. 63/1998 (red. Chieppa)..... 129

L'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge (che, contestualmente, può anche con autonome disposizioni convertire un decreto-legge).

Sentenza n. 364/1993 (red. Cheli)..... 130

La legge delega non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge, con la conseguenza che essa, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., può essere modificata anche con decreto-legge, salva la successiva conversione. La speciale procedura eventualmente stabilita dalla legge delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive della normativa delegata non esclude, pertanto, la possibilità che innovazioni o modificazioni alla disciplina attuativa della delega possano essere introdotte anche attraverso i diversi canali di produzione normativa primaria previsti in Costituzione.

Ordinanza n. 225/1992 (red. Spagnoli)..... 131

La legge delega non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può, quindi, essere modificata con una legge successiva e, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., anche con decreto-legge, salva la sua successiva conversione.

Sentenza n. 221/1992 (red. Mengoni)..... 131

In ragione del loro carattere eccezionale, gli artt. 76 e 77 Cost. non possono trovare applicazione fuori dell'ordinamento dello Stato e, dunque, non sono riferibili alla legislazione regionale.

Sentenza n. 224/1990 (red. Baldassarre)..... 132

In base agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., la delegazione 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 il Governo nell'esercizio della funzione delegata. Tuttavia, mentre nell'ordinamento anteriore alla Costituzione la legge di delegazione, in coerenza con la flessibilità della Carta allora vigente, costituiva la fonte del potere di legislazione delegata del Governo, nell'ordinamento costituzionale attuale, invece, in armonia con la rigidità della Costituzione, è, più semplicemente, il presupposto che condiziona l'esercizio dei poteri delegati del Governo e delimita lo svolgimento della relativa funzione. La legge di delega, pur se rappresenta una deroga costituzionalmente stabilita al principio per il quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere e pur se è attribuita alla competenza riservata delle assemblee parlamentari, 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 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. 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, così non può essere negata, in linea di principio, l'impugnabilità ex se della legge di delegazione.

Sentenza n. 218/1987 (red. Spagnoli)..... 133

Gli artt. 76 e 77 Cost. reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto delegato; pertanto, non possono essere assunti quale parametro di legittimità di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.

Sentenza n. 178/1986 (rel. Pescatore)..... 133

L'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente la legislazione delegata. Perciò, non può essere invocato in relazione a una norma sostitutiva di altra contenuta in un decreto delegato ma di per sé non emanata in base a delegazione legislativa.

Sentenza n. 69/1983 (rel. Saja) 133

Il principio generale di inderogabilità delle competenze costituzionali esclude la possibilità di estendere alle Regioni le disposizioni degli artt. 76 e 77 Cost. che hanno carattere eccezionale e non possono trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato.

Sentenza n. 91/1974 (rel. Trimarchi)..... 134

La legge di delega è soltanto fonte di un potere governativo, ha valore preliminare e necessita di essere integrata dall'atto di esercizio della delegazione, benché con essa il Parlamento deliberi ed esprima un'indicazione di preferenze, interessi e indirizzi. Pertanto, nella legge delega, in quanto tale, non possono rinvenirsi limiti alla competenza legislativa regionale concorrente.

Sentenza n. 138/1972 (rel. Bonifacio)..... 135

Una legge ordinaria, quale quella recante la delega per il trasferimento delle funzioni amministrative, nel fare espresso riferimento alle competenze regionali elencate nell'art. 117 Cost., non può attribuire alle Regioni più di quanto è loro riservato dalla norma costituzionale, non essendo a essa consentito di modificare una sfera di competenza stabilita dalla Costituzione.

Sentenza n. 111/1972 (rel. Fragali)..... 137

La legge di delegazione ha come destinatario il Governo, determina l'oggetto dell'attività delegata e ne dà un limite, senza innovare direttamente e immediatamente l'ordinamento preesistente. Potrà discutersi della validità delle leggi delegate, dopo che il Governo avrà esercitato la potestà che gli è stata conferita, ma non della validità della legge delegante. In altre parole, la legge di delegazione è soltanto fonte di un potere governativo, ha valore preliminare e 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 promosso come fine a sé stante, tanto più che non si può escludere in via di fatto che il termine della delegazione trascorra inutilmente.

Sentenza n. 43/1972 (rel. Trimarchi)..... 138

Gli artt. 76 e 77 Cost. – 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 – fissano i presupposti, le condizioni e i limiti dell'attività legislativa

delegata; e riflettono l'esigenza che la legge delegata sia nel suo contenuto sostanziale conforme a quella di delegazione. In particolare, non si ha difformità tra le due leggi, sufficiente a integrare una violazione dei citati precetti costituzionali, qualora con la legge delegata siano dettate o implicitamente mantenute norme già esistenti nel sistema, rientranti nella materia oggetto della delega e compatibili con i principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 26/1966 (rel. Sandulli)..... 139

Il decreto emanato dal Governo, in virtù di delega del Parlamento, anche anteriore alla Costituzione, ha valore di legge ed è soggetto al sindacato della Corte ai sensi dell'art. 134 Cost. La Costituzione indica tassativamente i casi in cui è consentito a organi dello Stato diversi dal Parlamento di adottare provvedimenti dotati dello stesso valore giuridico delle leggi approvate da quest'ultimo.

Sentenza n. 66/1965 (rel. Papaldo)..... 139

Diversamente dall'ipotesi di eccesso delle norme delegate rispetto alla legge delegante, il preteso contrasto tra la legge e i decreti presidenziali, da un lato, e alcune disposizioni del codice civile, dall'altro, non attiene alla sfera della legittimità costituzionale in una materia in cui le norme della legge e quelle emanate in base alla delegazione hanno lo stesso valore di quelle del codice civile.

Sentenza n. 106/1962 (rel. Cassandro).....140

È legittima una delega legislativa che, in via puramente transitoria, si prefigga di raggiungere un obiettivo costituzionalmente rilevante sia pure con forme e procedimento diversi da quelli prescritti dalla Costituzione. Per contro, è illegittima anche una sola reiterazione della delega che, togliendo alla legge i caratteri di transitorietà ed eccezionalità, finisce con il sostituire al sistema costituzionale un altro arbitrariamente costruito dal legislatore.

Sentenza n. 32/1961 (rel. Jaeger)..... 141

Le ipotesi in cui la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (artt. 76 e 77) sono da ritenere eccezionali; nulla di simile si ritrova negli ordinamenti regionali, anche perché l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità dell'esercizio della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi. D'altra parte, non è consentito in via generale estendere alle Regioni le norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato, che non costituiscano applicazione di principi generali.

Sentenza n. 50/1959 (rel. Jaeger)..... 142

Non sussistono analogie fra gli istituti della delegazione legislativa e della decretazione d'urgenza, che si fondano su presupposti del tutto diversi. Il primo deriva infatti da un'unità di intenti fra l'organo titolare del potere legislativo e il Governo, cui le Assemblee parlamentari conferiscono la potestà di legiferare su materie che difficilmente si presterebbero a essere regolate attraverso lunghi e complicati dibattiti da collegi molto numerosi; del resto, l'esercizio del potere delegato è limitato nel tempo e vincolato a direttive precisate nella legge di delegazione. Tali presupposti non ricorrono invece nel caso del decreto-legge, che è un atto del quale il Governo si assume da solo tutta la responsabilità e che deve trovare immediata applicazione, così che l'accertamento della sussistenza delle condizioni di urgente necessità può aver luogo soltanto in un momento successivo e quando le norme emanate hanno già prodotto effetti giuridici rilevanti e non sempre riparabili in caso di mancata conversione.

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)..... 144

Nel sistema costituzionale, la funzione legislativa è esercitata in via ordinaria dalle due Camere collettivamente (art. 70) e solo eccezionalmente dal Governo (artt. 76 e 77); la legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima

fase, il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata; successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i "decreti che hanno forza di legge ordinaria". Sia il precetto dell'art. 76 Cost. sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata.

FATTISPECIE ESTRANEE ALL'ISTITUTO DELLA DELEGA LEGISLATIVA 145

ATTRIBUZIONE DI POTESTÀ REGOLAMENTARE O, PIÙ IN GENERALE, DI COMPITI AMMINISTRATIVI 145

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera) 145

La legge delega può consentire al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute.

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia) 146

Ordinanza n. 176/1998 (red. Capotosti) 146

L'affidamento a un atto amministrativo di una funzione di mera esecuzione di quanto disposto per legge non integra una fattispecie di subdelegazione della funzione legislativa vietata dall'art. 76 Cost.

Sentenza n. 167/1986 (rel. Borzellino) 146

Non è sindacabile in riferimento all'art. 76 Cost. un decreto presidenziale in cui non si rinvenga alcuna connotazione propria della legge delegata e rispetto al quale non vi sia traccia, a livello legislativo, dell'esercizio di una potestà delegante.

Sentenza n. 69/1983 (rel. Saja) 147

Sentenza n. 205/1981 (rel. Andrioli) 147

Non può essere ravvisato il conferimento della delega a emanare decreto avente valore di legge ordinaria in una disposizione nel cui tessuto non si riscontrino verba che esprimano siffatta volontà e manchi l'indicazione di principi volti a guidare l'attività normativa del Governo. Non rileva in contrario l'eventuale osservanza della procedura prescritta dall'art. 72, quarto comma, Cost. che ben può essere seguita anche per disegni di legge attributiva di potestà regolamentare.

Sentenza n. 127/1981 (rel. Ferrari) 148

Il sindacato della Corte si esercita sugli atti di normazione primaria ai quali non può essere ricondotto, sotto il profilo sia soggettivo sia formale, un decreto presidenziale che trova la sua fonte non già in una legge di delegazione ma in una legge delegata ed è adottato non già dal Governo ma da un singolo ministro. Il legislatore, anche delegato, sovente colloca in un testo legislativo, per lo più come allegati e in aggiunta alla parte squisitamente normativa, dati della realtà, individuati in base a criteri tecnici. In tali casi, è demandato all'esecutivo, o all'organo dell'esecutivo competente per materia, di apportare a quei dati gli aggiustamenti consigliati dall'esperienza, da una più matura riflessione o dal progresso tecnico. Questo metodo, non certo irreprensibile sotto il profilo concettuale, non può tuttavia essere dichiarato di per sé illegittimo e non rende illegittimo l'atto con cui l'esecutivo modifica o integra i dati. Inoltre, appare improprio e contraddittorio richiamare gli artt. 76 e 77 Cost. con riguardo ad atti amministrativi che non configurano alcun esercizio di subdelega da parte del legislatore delegato.

Sentenza n. 4/1977 (rel. Crisafulli) 150

Agli atti governativi aventi forza di legge non sono equiparabili le ordinanze prefettizie necessitate che non sono ricomprese tra le fonti del diritto e non innovano al diritto oggettivo.

Sentenza n. 139/1976 (rel. N. Reale) 151

<i>Non costituisce illegittima subdelegazione di parte della potestà legislativa delegata dal Parlamento al Governo la previsione con cui la legge delegata conferisce al potere esecutivo la determinazione di criteri tecnici. Inoltre, la deliberazione del Consiglio dei ministri costituisce elemento formale necessario, anche se non sufficiente, per identificare gli atti del Governo aventi forza di legge.</i>	
Sentenza n. 125/1976 (rel. Amadei)	151
<i>L'esercizio della potestà legislativa, che costituzionalmente spetta solo alle Camere, non può essere delegato a un ministro. I decreti ministeriali, cui la legge demanda il compito di porre prescrizioni di natura tecnica, sono espressione di potestà regolamentare e non hanno valore di legge ordinaria: le relative disposizioni non ricadono sotto gli artt. 76 e 77 Cost. e rimangono soggette al regime degli atti amministrativi.</i>	
Sentenza n. 9/1972 (rel. Oggioni)	152
<i>Non è riconducibile all'ambito della legislazione delegata un atto di mero accertamento amministrativo demandato alla competenza di un ministro.</i>	
Sentenza n. 40/1970 (rel. Oggioni)	153
<i>L'esclusione di ogni riferimento a deleghe legislative è uno degli indici formali cui la giurisprudenza costituzionale si attiene per escludere che un atto normativo abbia forza di legge e come tale sia soggetto al sindacato della Corte.</i>	
Sentenza n. 91/1968 (rel. Oggioni)	153
<i>Condizione dell'azione diretta a promuovere il giudizio costituzionale è che oggetto della denuncia sia una legge ovvero un decreto legislativo o un decreto-legge: mai un regolamento che, per sua natura, è privo di quei caratteri intrinseci ed estrinseci che possano conferirgli forza di legge.</i>	
Sentenza n. 106/1967 (rel. Papaldo)	153
<i>Non è configurabile un'inammissibile ipotesi di subdelegazione né un eccesso di delega in presenza di una norma attributiva di un potere all'autorità amministrativa in un settore che non ha carattere legislativo e nel quale si tratta di dettare minute disposizioni tecniche in conformità ai criteri di legge.</i>	
Sentenza n. 79/1966 (rel. Cassandro)	154
<i>Non viola l'art. 76 Cost. una norma che, lungi dal delineare un'inammissibile subdelegazione del potere legislativo dal Governo delegato a un Ministro, attribuisca a quest'ultimo, nei limiti della delega, il compito di emanare una normativa di tipo regolamentare.</i>	
Sentenza n. 32/1966 (rel. Chiarelli)	155
<i>La norma con la quale si prevede che organi amministrativi dispongano varianti al piano regolatore di massima non può essere considerata attributiva del temporaneo esercizio del potere legislativo, come è proprio delle leggi di delega; né può riconoscersi natura di legge delegata ai successivi atti emanati in base a essa.</i>	
Sentenza n. 167/1963 (rel. Papaldo)	155
<i>È sottratto al sindacato della Corte l'atto (regionale) che non riveste carattere legislativo né nella forma né nella sostanza.</i>	
Sentenza n. 134/1963 (rel. Chiarelli)	156
<i>Non cade sotto la norma dell'art. 76 Cost. la disposizione che non contiene una delegazione a emanare atti che abbiano valore di legge ordinaria bensì conferisce all'autorità amministrativa il potere di adottare atti in tutto soggetti al regime degli atti amministrativi quanto alla causa, alla forma, all'efficacia e al sindacato di legittimità.</i>	
Sentenza n. 61/1963 (rel. Castelli Avolio)	157

Sul piano della forma, i decreti legislativi delegati sono adottati non da un singolo Ministro, sia pure di concerto con altro Ministro, ma dal Governo, previa deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, e quindi dal Governo nella sua concreta accezione di organo unitario; e sono emanati, quali decreti aventi valore di legge, non dal singolo Ministro competente per materia, ma dal Presidente della Repubblica. Quanto alla sostanza, il decreto delegato – atto avente forza di legge assoggetto al sindacato di legittimità costituzionale – possiede quel contenuto innovativo del preesistente ordinamento legislativo che è caratteristico della legge e degli atti a essa equiparati.

Sentenza n. 47/1963 (rel. Sandulli) 158

L'art. 72 Cost. esclude espressamente la speciale procedura legislativa decentrata in Commissione per i disegni di legge di delegazione legislativa. La mera previsione dell'emanazione di norme di attuazione della legge non equivale al conferimento al Governo della potestà di adottare decreti aventi valore di legge ordinaria. L'omesso riferimento alla forza delle norme di attuazione esclude la possibilità di emanare disposizioni dotate di forza diversa e maggiore di quella normalmente posseduta dai provvedimenti governativi: del resto, nulla vieta che norme di attuazione siano emanate mediante atti di natura regolamentare. Non rileva in contrario la previsione di un parere da parte di una commissione parlamentare; ancorché generalmente siffatti interventi consultivi siano previsti per l'esercizio di poteri di legislazione delegata, ben può una legge contemplarli anche per provvedimenti non aventi valore di legge.

Sentenza n. 31/1962 (rel. Petrocelli) 159

L'art. 76 Cost. non è invocabile quale parametro di legittimità di una norma che conferisca all'autorità amministrativa non già funzioni di carattere legislativo bensì compiti propriamente amministrativi.

Sentenza n. 48/1961 (rel. Fragali) 159

Non sono invocabili i principi che regolano la delegazione legislativa in relazione a una norma che conferisce a un Ministro un potere, anche di durata illimitata, con cui si esprime un'attività di indole meramente amministrativa.

Sentenza n. 11/1961 (rel. Fragali) 160

Non conferisce delega di funzione legislativa e non attribuisce forza di legge al conseguente decreto una norma che prevede soltanto una collaborazione fra Governo e Comune nell'esercizio di una funzione amministrativa.

Sentenza n. 20/1960 (rel. Branca) 161

L'esistenza di una delega dell'esercizio di funzioni legislative può essere desunta dal testo della norma, dalla natura dell'organo a cui essa attribuisce certi poteri e dal contenuto di questi ultimi: in particolare, la delega può esserci soltanto nei confronti del Governo. L'art. 76 Cost., inoltre, non è invocabile in caso di conferimento di poteri regolamentari in materie non coperte da riserva di legge, per l'esercizio dei quali non sussistono tassativi limiti temporali e spaziali.

Sentenza n. 43/1959 (rel. Ambrosini) 162

Costituisce un atto amministrativo, sottoposto alle impugnative proprie degli atti amministrativi, e non un decreto legislativo, assoggettato al sindacato di costituzionalità, il decreto presidenziale che non solo non si richiama all'istituto della delegazione (artt. 76 e 77 Cost.) ma è stato anche adottato senza la deliberazione del Consiglio dei Ministri, necessaria per l'emanazione dei decreti delegati.

Sentenza n. 52/1958 (rel. Battaglini) 162

Non è invocabile l'art. 76 Cost. in presenza di una norma di legge che non conferisce una delega ma attribuisce al Governo una competenza rientrante nel campo

dell'attività amministrativa, al fine di adeguare l'esecuzione concreta della legge alle esigenze che vengano a manifestarsi.

Sentenza n. 4/1958 (rel. Ambrosini) 163

Ove intenda conferire una funzione di delega legislativa, il legislatore deve far riferimento al procedimento prescritto per l'emanazione dei decreti delegati.

Sentenza n. 103/1957 (rel. Gabrieli)..... 163

Non costituisce un'ipotesi di inammissibile subdelegazione di poteri legislativi il conferimento di compiti amministrativi che implicano l'esercizio di un potere di apprezzamento dell'interesse pubblico connotato da discrezionalità ampia ma non illimitata al punto da sconfinare in una valutazione di fattori riservata al legislatore.

Sentenza n. 8/1956 (rel. Papaldo) 165

Gli artt. 76 e 77 Cost. determinano rigidamente la procedura di formazione degli atti aventi forza di legge.

I DECRETI DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI.....166

Sentenza n. 353/2001 (red. Chieppa) 166

Ferma restando l'estraneità all'ambito tipico ed esclusivo del sindacato costituzionale di una norma di legge statale promosso con ricorso regionale o provinciale, quando non vi sia un coinvolgimento di principi o criteri di delega volti a salvaguardare le competenze dell'ente ricorrente, le norme di attuazione dello statuto speciale non possono essere inquadrare nell'istituto della delega legislativa. Il richiamo all'art. 76 Cost. appare inappropriato, essendosi sicuramente al di fuori della delega legislativa, in quanto norme statutarie, di rango costituzionale, attribuiscono poteri legislativi al Governo, che li esercita nel contesto di peculiari procedure caratterizzate dalla partecipazione della Regione e Provincia a statuto speciale.

È inappropriato il richiamo all'art. 76 Cost. per i decreti di attuazione degli statuti delle autonomie speciali. Infatti, si è sicuramente al di fuori della delega legislativa in quanto norme statutarie di rango costituzionale attribuiscono poteri legislativi al Governo, che li esercita nel contesto di particolari procedure caratterizzate dall'intervento consultivo di organi cui partecipano mediatamente le comunità interessate. Tale conferimento di competenze legislative ha carattere riservato e separato.

Sentenza n. 160/1985 (rel. Elia) 167

È inappropriato il richiamo all'art. 76 Cost. per i decreti di attuazione degli statuti delle autonomie speciali. Infatti, si è sicuramente al di fuori della delega legislativa in quanto norme statutarie di rango costituzionale attribuiscono poteri legislativi al Governo, che li esercita nel contesto di particolari procedure caratterizzate dall'intervento consultivo di organi cui partecipano mediatamente le comunità interessate. Tale conferimento di competenze legislative ha carattere riservato e separato.

Sentenza n. 212/1984 (rel. E. Gallo)..... 168

Non rappresenta una deroga all'art. 76 Cost., che regola la delega della funzione legislativa al Governo, la previsione negli statuti speciali della peculiare competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria (preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da esponenti dello Stato e della Regione interessata), la quale ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica.

LA DELEGA AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA PER LA CONCESSIONE DI AMNISTIA E INDULTO AI SENSI DELL'ORIGINARIO TESTO DELL'ART. 79 COST. 168

Sentenza n. 52/1968 (rel. Trimarchi)..... 168

La concessione di un'amnistia non rinunciabile, quale provvedimento non sostanzialmente diverso da quella rinunciabile, ben poteva essere delegata al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 79 Cost., non venendo in rilievo la diversa fattispecie della delega al Governo.

Sentenza n. 110/1962 (rel. Sandulli)..... 168

I provvedimenti del Presidente della Repubblica di concessione dell'amnistia e dell'indulto, adottati su delega del Parlamento ai sensi del previgente art. 79 Cost., erano atti aventi forza di legge, come tali suscettibili del sindacato della Corte. Oltre alla natura di legge della necessaria previa determinazione del Parlamento e alla qualificazione del suo contenuto in termini di delegazione, erano decisive due circostanze: i provvedimenti di amnistia e indulto erano atti normativi destinati a operare nel campo dei reati e delle pene, che la Costituzione riserva alla legge; l'art. 79 riprese e semplificò un testo nel quale detti provvedimenti venivano espressamente indicati come decreti legislativi. Del resto, tutti i provvedimenti di amnistia e indulto adottati successivamente all'entrata in vigore della Costituzione sono stati posti in essere nelle forme proprie dei decreti legislativi. Tanto l'impiego del concetto di "delegazione" quanto soprattutto le esigenze di tecnicismo e tempestività che ispirarono l'Assemblea costituente a disporre che i provvedimenti del Presidente della Repubblica di amnistia e indulto non fossero adottati dalle Camere ma su legge di delegazione delle Camere hanno indotto a ritenere che il previgente art. 79 Cost. intese sicuramente consentire che attraverso i decreti legislativi di amnistia e indulto venisse esercitato un qualche potere di scelta. Anche tali peculiari leggi di delegazione dovevano contenere un'adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti. Indipendentemente dalla loro assimilabilità alle leggi previste dall'art. 76 Cost, ciò discendeva da un principio cardinale dell'ordine costituzionale in base al quale, nelle materie riservate alla legge, il Parlamento, quando pur gli sia consentito di conferire poteri ad altri organi o enti, non può operare tale conferimento se non con adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti.

IL RINVIO LEGISLATIVO ALLE DISPOSIZIONI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 170

Sentenza n. 129/1976 (rel. Volterra)..... 170

Il rinvio legislativo alla contrattazione collettiva per la graduale applicazione di una disciplina generale a peculiari categorie di lavoratori (ciò che ne implica una qualche forma di adattamento) non concreta un inammissibile conferimento di potestà legislativa delegata alle associazioni sindacali.

GLI STRAORDINARI POTERI LEGISLATIVI DEL GOVERNO NELL'ORDINAMENTO PROVVISORIO..... 171

Sentenza n. 144/1970 (rel. Rocchetti)..... 171

Non integra violazione degli artt. 76 e 77 Cost. la tempestiva richiesta governativa per la ratifica parlamentare dei decreti legislativi emanati nel periodo dell'Assemblea Costituente.

Sentenza n. 104/1969 (rel. Rocchetti)..... 171

La facoltà di emanare provvedimenti aventi forza di legge, concessa al Governo nel vigore dell'ordinamento provvisorio dello Stato, non può inquadarsi nei principi della delega legislativa, dovendo considerarsi come attribuzione al Governo del potere di legiferare in sostituzione degli organi legislativi mancanti, e salvo ratifica da parte di essi dopo la loro intervenuta ricostituzione. Alla struttura di questo sistema straordinario e provvisorio, come ai provvedimenti in forza di esso emanati, sono da ritenersi estranei e inapplicabili gli artt. 76 e 77 Cost.

Ordinanza n. 27/1964 (rel. Verzi) 172

I provvedimenti legislativi emanati dal Governo in virtù dei poteri conferitigli con il decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944 e con il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 non costituiscono esercizio di funzione legislativa delegata.

Sentenza n. 85/1962 (rel. Papaldo)..... 173

Il decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944 non ha concesso al Governo una delega ma gli ha conferito poteri straordinari di carattere legislativo; non trattandosi di un caso di delegazione legislativa, non sono invocabili gli artt. 70, 76 e 77 Cost. né i principi valevoli per la legittimità delle deleghe legislative anteriori all'entrata in vigore della Costituzione. Il conferimento straordinario di poteri legislativi traeva ragione dalla particolare situazione in cui il Paese si trovava nel periodo precedente al referendum istituzionale e alla formazione dell'Assemblea costituente.

Sentenza n. 65/1962 (rel. Papaldo)..... 173

Non è invocabile l'art. 77 Cost. in riferimento a decreti emanati dal Governo in forza dei poteri legislativi ad esso attribuiti dal decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944, convertito in legge per effetto della XV disposizione transitoria della Costituzione.

Ordinanza n. 14/1961 (rel. Castelli Avolio).....175

Non sono applicabili i principi costituzionali in materia di ordinaria delegazione legislativa con riguardo al decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944 che non conferì al Governo una normale delegazione legislativa a emanare norme giuridiche su determinate materie, ma gli attribuì, in considerazione dello stato eccezionale di guerra e delle condizioni particolari in cui si era trovato il Paese, un generale e autonomo potere legislativo, con conseguente esclusione dell'esigenza di convalida o ratifica dei provvedimenti così adottati.

Sentenza n. 46/1960 (rel. Perassi)..... 175

L'art. 76 Cost. non è invocabile in riferimento a un decreto delegato emanato in virtù dei poteri attribuiti al Governo dalla legislazione anteriore alla Costituzione che ne prescriveva la presentazione al Parlamento (tempestivamente avvenuta) per la ratifica.

Sentenza n. 103/1957 (rel. Gabrieli)..... 176

IL (CESSATO) POTERE LEGISLATIVO DEL COMMISSARIO GENERALE DI GOVERNO NEL TERRITORIO DI TRIESTE 176

Sentenza n. 53/1964 (rel. Cassandro)..... 176

Con riguardo al territorio di Trieste, riassegnato all'amministrazione italiana nel secondo dopoguerra, l'approvazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia ha comportato la cessazione dell'esercizio di ogni potere legislativo da parte del Commissario generale di Governo. Pur in assenza di un'esplicita dichiarazione di convalida, il legislatore costituzionale ha inteso sanare il pregresso esercizio di poteri legislativi.

II. La legge di delega 179

CONTENUTI COSTITUZIONALMENTE NECESSARI (IN GENERALE) 179

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia)..... 179

Ai sensi dell'art. 76 Cost., il legislatore delegante, nel conferire al Governo l'esercizio di una porzione della funzione legislativa, è tenuto a circoscriverne adeguatamente l'ambito, predeterminandone i limiti di oggetto, di contenuto e di tempo. A questo scopo, la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato ma può essere abbastanza ampia da preservare un

marginale di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa. I confini del potere legislativo delegato risultano dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo in cui essa si inserisce, nonché della ratio e delle finalità che la ispirano. Entro questa cornice unitaria – emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica – deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, chiamato a sviluppare, e non solo a eseguire, le previsioni della legge di delega. Peraltro, non è possibile specificare in astratto ulteriori canoni rigidamente predeterminati, vevoli per ogni evenienza, che il Parlamento debba rispettare all'atto dell'approvazione di una legge di delegazione.

Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia) 181

Ai sensi dell'art. 76 Cost., la delega deve definire l'oggetto, prescrivere un tempo limitato e certo per il suo esercizio e determinarne i principi e i criteri direttivi, con indicazioni di contenuto idonee a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato in ogni caso garantita quando l'elaborazione di testi legislativi complessi viene affidata al Governo nella forma della delega legislativa.

Ordinanza n. 75/1963 (rel. Mortati) 181

L'art. 76 Cost. individua le condizioni generali prescritte per la validità della legge delega nella fissazione di principi e criteri direttivi nonché del limite di tempo al potere delegato al Governo (oltre che nella determinazione di oggetti definiti).

Sentenza n. 106/1962 (rel. Cassandro)..... 182

La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato si giustifica con le finalità della delega e non integra una violazione dell'art. 76 Cost., che impone al legislatore di non delegare i suoi poteri se non con limiti precisi e che, pertanto, non si può ritenere leso se queste condizioni e questi limiti siano posti con molto rigore. Stabilire qual'è il punto nel quale codesto rigore è tale da escludere affatto che si sia in presenza di una delega è quanto mai difficile e ad ogni modo non può riflettersi sulla legittimità delle norme di delegazione il modo con cui il legislatore delegato abbia esercitato la delegazione.

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)..... 183

La legge delegante, pur possedendo carattere normativo generale, vincola 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 l'hanno determinata; devono dall'altro consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata devono trovare una nuova regolamentazione. Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, si pone in contrasto con l'art. 76 Cost., incorrendo in un vizio denunciabile alla Corte, dopo l'emanazione della legge delegata.

PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI 184

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)..... 184

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro)..... 184

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante)..... 184

Sentenza n. 54/2007 (red. Amirante)..... 184

Sentenza n. 303/2005 (red. F. Gallo)	184
<i>Data anche l'evidente differenza semantica tra i termini "norma" e "principio", in dottrina è unanime l'opinione secondo cui i "principi e criteri direttivi" prescritti dall'art. 76 Cost. per la delega al Governo dell'esercizio della funzione legislativa hanno una funzione delimitativa meno stringente delle "norme generali regolatrici della materia" che, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, le leggi ordinarie devono indicare nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare governativa in materie non coperte da riserva assoluta di legge.</i>	
Ordinanza n. 134/2003 (red. Onida)	185
<i>Una sufficiente determinazione dei principi e dei criteri direttivi deve essere rinvenuta nelle leggi di delegazione per poterle ritenere conformi all'art. 76 Cost. dal quale discendono, da una parte, il vincolo della legge delegata ai criteri direttivi della delega e, dall'altra, l'obbligo, a carico del legislatore delegante, di definire l'oggetto della delega e di indicarne i principi e criteri direttivi, senza lasciare il Governo delegato libero di effettuare qualsiasi scelta, ma anche senza doverne vincolare tutte le scelte concrete, che restano invece affidate, nei limiti dei criteri direttivi, proprio al delegato. 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.</i>	
Sentenza n. 93/2003 (red. Contri)	186
<i>Non sussiste difetto di indicazione di principi e criteri direttivi ove la legge deleghi il Governo a emanare un testo unico che raccolga, coordinandole, le leggi vigenti in una data materia. Infatti, il riferimento alla normativa preesistente consente di delimitare la potestà del legislatore delegato, da esercitarsi in funzione dell'esigenza di raccolta e di coordinamento della disciplina, ciò che costituisce, al tempo stesso, la finalità da raggiungere e i principi e i criteri direttivi da osservare.</i>	
Sentenza n. 49/1999 (red. Mirabelli)	187
Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)	187
Ordinanza n. 8/1999 (red. Marini)	187
<i>La determinazione dei principi e criteri direttivi, richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa, non può eliminare ogni margine di scelta nell'esercizio della delega. I principi e criteri direttivi se servono, da un lato, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno ispirata, dall'altro, devono consentire al potere delegato di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.</i>	
Sentenza n. 198/1998 (red. Marini)	188
<i>La determinazione dei principi e criteri direttivi, richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa, non può eliminare ogni margine di scelta nell'esercizio della delega. I principi e i criteri direttivi servono, da un lato, a circoscrivere il campo della delega sì da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno ispirata; dall'altro, devono consentire al potere delegato di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi. La determinazione assunta dal legislatore delegato nell'esercizio della sua discrezionalità si sottrae alla censura di violazione dell'art. 76 Cost.</i>	
Sentenza n. 53/1997 (red. Onida)	188
<i>Specialmente ove conferisca deleghe ampie relative a settori dell'ordinamento numerosi e molto diversi, il legislatore deve adottare – quanto al ricorso alla sanzione penale per cui è opportuno il massimo di chiarezza e certezza – criteri configurati con particolare precisione.</i>	

Sentenza n. 299/1993 (red. Greco)..... 190

La limitatezza delle finalità assegnate con la delega giustifica la mancata indicazione di principi e criteri specifici, potendo soccorrere principi e criteri ispiratori di una più ampia riforma, il cui sviluppo e la cui concreta attuazione attestano la legittimità dell'operato del legislatore delegato.

Sentenza n. 68/1991 (red. Conso) 191

Una delega priva di ogni determinazione di principi e criteri direttivi si troverebbe in palese, diretto e radicale contrasto con l'art. 76 Cost. Il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega. L'eventuale silenzio del legislatore delegante può e deve essere inteso come tacito rinvio ai principi e criteri indicati per un'altra delega rispetto alla quale la prima ha una finalità di coordinamento normativo.

Sentenza n. 224/1990 (red. Baldassarre) 192

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.

Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola)..... 192

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; a fortiori, la catena delle indicazioni per relationem può svolgersi all'interno del contesto della stessa legge, nella quale vanno individuati i dati di riferimento. Ove fornisca indicazioni sufficienti, in via esplicita o per relationem, la legge delega non appare censurabile di inottemperanza all'art. 76 Cost. per asserito difetto di delega. Pretendere di più dal legislatore delegante equivarrebbe ad andare oltre la fissazione di principi e criteri direttivi e a privare il Governo della necessaria discrezionalità nelle opportune determinazioni tecniche, relegandolo al ruolo di mero esecutore di operazioni aritmetiche.

Sentenza n. 156/1987 (red. Saja) 194

L'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata a 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 a indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo. Inoltre, la determinazione dei principi e criteri ben può avvenire per relationem, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici, e a maggior ragione se l'indicazione dell'atto cui deve prestare osservanza il legislatore delegato è accompagnata dall'enunciazione di precise direttive.

Sentenza n. 128/1986 (rel. E. Gallo)..... 196

Non può essere ritenuta in bianco una delega il cui fondamentale criterio e principio direttivo sia identificabile alla luce del preciso compito assegnato al legislatore delegato, quale l'adeguamento della preesistente disciplina alla riforma varata con la stessa legge delegante.

Sentenza n. 158/1985 (rel. Greco)..... 197

La legge di delega deve contenere, oltre i limiti di durata e la definizione degli oggetti, l'enunciazione dei principi e criteri direttivi; l'art. 76 Cost. 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 e i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata; dall'altro, devono consentire al potere delegato di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. La norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione, oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato.

Sentenza n. 29/1964 (rel. Bonifacio)..... 199

Le questioni di eccesso di delega vanno esaminate e risolte con esclusivo riferimento alle rispettive leggi di delegazione. Anche nel fissare la data di decorrenza della disciplina delegata, il Governo deve osservare i principi e i criteri direttivi della legge delegante in conformità all'art. 76 Cost.; di conseguenza, si deve, in relazione alle singole leggi di delega, accertare se il legislatore delegato abbia il potere di conferire alle norme un'efficacia retroattiva.

Sentenza n. 37/1960 (rel. Battaglini)..... 201

L'art. 76 Cost. stabilisce che il potere di formare la legge può essere delegato dal Parlamento soltanto nei limiti rigorosi dei principi e criteri direttivi determinati nella legge che conferisce al Governo il potere normativo.

Sentenza n. 47/1959 (rel. Cassandro)..... 201

La mancata determinazione dei principi e dei criteri direttivi comporta l'illegittimità della legge delega per contrasto con l'art. 76 Cost. e, in via consequenziale, del decreto legislativo (orientamento affermato, nella specie, in relazione a una delega legislativa adottata in ambito regionale).

Sentenza n. 72/1957 (rel. Cassandro)..... 202

La necessità costituzionalmente imposta che la legge delega stabilisca principi o criteri direttivi non preclude la facoltà del legislatore di disporre limiti precisi e rigorosi all'esercizio del potere delegato.

IL LIMITE TEMPORALE..... 203

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)..... 203

La legge di delega può subordinare la proroga del termine per l'esercizio della delega alla precisa ed espressa condizione che la richiesta dei pareri sullo schema di decreto pervenga alle Commissioni parlamentari prima della scadenza del termine originario. Ove la legge delega prescriva che le Commissioni si esprimano soltanto all'esito della formulazione dei pareri rimessi alla Conferenza unificata e al Consiglio di Stato, non rileva la sequenza cronologica delle relative richieste governative che possono pure essere contemporanee.

Sentenza n. 232/2016 (red. Coraggio)..... 205

L'art. 76 Cost., imponendo al legislatore delegante di stabilire un tempo limitato e certo, si riferisce al termine entro cui deve essere esercitato il potere delegato. Il relativo dies a quo viene fatto coincidere tradizionalmente e in modo automatico con l'entrata in vigore della legge di delegazione, non avendo senso delegare un potere allo stato non esercitabile.

Ordinanza n. 355/2004 (red. Capotosti)..... 207

L'esercizio della funzione legislativa delegata si esaurisce con l'emanazione del decreto presidenziale entro il termine fissato dalla legge di delega, mentre la pubblicazione, pur indispensabile per l'entrata in vigore dell'atto legislativo, costituisce un fatto esterno e successivo all'esercizio della funzione e pertanto non necessariamente deve avvenire nel termine suddetto. Non è conferente il richiamo all'art. 76 Cost. quale parametro di legittimità di una norma che non è stata emanata nell'esercizio della funzione legislativa delegata.

Ordinanza n. 425/2002 (red. Bile) 207

L'esercizio della funzione legislativa delegata si esaurisce con l'emanazione del decreto presidenziale ex art. 87, quinto comma, Cost. nel termine previsto dalla legge di delega; la sua pubblicazione, pur indispensabile per l'entrata in vigore dell'atto legislativo, costituisce un fatto esterno e successivo all'esercizio della funzione e non deve necessariamente avvenire nel termine suddetto.

Sentenza n. 425/2000 (red. Ruperto) 208

Ai fini del rispetto del termine (anche prorogato ex lege) stabilito per l'esercizio della delega rileva la data di emanazione, e non quella di pubblicazione, del decreto legislativo.

Ordinanza n. 339/1987 (red. Borzellino) 208

Il termine per l'esercizio della delega può essere prorogato con decreto-legge.

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci) 209

Il Parlamento può concedere in modo reiterato la proroga del termine per l'emanazione dei provvedimenti delegati poiché l'organo che ha l'autorità di fissare una scadenza può anche prorogarla. Né sussiste alcun ostacolo di natura costituzionale che impedisca al legislatore ordinario di far rivivere retroattivamente una delega ormai scaduta.

Sentenza n. 184/1981 (rel. Paladin)..... 209

Il "tempo limitato" di cui all'art. 76 Cost. non comprende gli adempimenti successivi all'esercizio della delega, da considerarsi esaurito con l'emanazione del provvedimento legislativo. La pubblicazione del decreto delegato rappresenta solo una condizione di efficacia ma non requisito di validità.

Sentenza n. 106/1967 (rel. Papaldo)..... 210

Sentenza n. 33/1967 (rel. Papaldo)..... 210

Il termine per l'esercizio della delega fissato a mesi si compie nel giorno di scadenza corrispondente a quello iniziale di decorrenza secondo il calendario.

Sentenza n. 32/1967 (rel. Papaldo)..... 210

Nel computo dei termini per il tempestivo esercizio della delega, si osservano le regole generali che trovano espressione precipua nell'art. 155 cod. proc. civ.: se il termine è a giorni o a 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.

Sentenza n. 13/1967 (rel. Papaldo)..... 211

Il termine iniziale di esercizio della delegazione legislativa è validamente fissato anche quando la data di decorrenza sia fatta coincidere con quella dell'entrata in vigore della legge delega. In tal caso, deve esigersi un rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto dall'art. 73 Cost., di procedere alle operazioni necessarie a rendere efficace la legge medesima subito dopo che sia intervenuta la promulgazione. Il ritardo nella pubblicazione della legge delega determina l'illegittimità del decreto legislativo per violazione del limite temporale prescritto dall'art. 76 Cost. ove sia arbitrario, cioè tale da indicare uno spostamento dell'inizio del termine di esercizio della delega, e abbia per effetto l'emanazione del decreto al di là dei limiti di tempo stabiliti dalla legge delegante.

Sentenza n. 163/1963 (rel. Mortati) 211

Allo scopo di assicurare in ogni caso l'esatto adempimento dell'obbligo gravante sul Governo di esercitare il potere delegato non oltre il termine fissato dalla legge di delegazione, non è necessario che il Parlamento determini sempre la scadenza della delega mediante l'indicazione di una data fissa di calendario. Infatti né dalla lettera né dalla ratio ispiratrice dell'art. 76 Cost., rivolto a precludere il conferimento al Governo di deleghe a tempo indeterminato, è dato trarre alcun elemento a sostegno dell'obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato. La prescrizione costituzionale deve ritenersi pertanto validamente adempiuta quando la durata venga prefissata in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta o indiretta (con l'indicazione di un evento futuro ma certo), il momento iniziale e finale del termine. Il dies a quo è validamente stabilito anche quando sia fatto coincidere con la data di entrata in vigore della legge di delegazione. Tuttavia, quando si adotti un tale criterio, deve esigersi un rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto al potere esecutivo dall'art. 73 Cost., 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. Diversamente, l'esercizio della funzione delegata non risulterebbe più limitato al tempo stabilito dal legislatore ma prolungabile ad arbitrio dell'organo cui esso è affidato. L'arbitrario ritardo nella 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, comporta l'invalidità del decreto medesimo.

Sentenza n. 91/1962 (rel. Sandulli)..... 213

Il dies ad quem per l'esercizio, da parte del Governo, delle deleghe legislative conferite dal Parlamento ai sensi dell'art. 76 Cost. è quello dell'emanazione del decreto presidenziale con il quale la delega viene esercitata, e non quello della pubblicazione del decreto. L'esercizio della funzione legislativa mediante decreti delegati si esaurisce con l'emanazione del decreto presidenziale, cioè con la firma (o controfirma) di esso. La pubblicazione, pur essendo elemento indispensabile per l'operatività dell'atto legislativo, è un fatto successivo all'esercizio della funzione legislativa.

Sentenza n. 34/1960 (rel. Castelli Avolio)..... 214

Il ritardo nella pubblicazione di un decreto delegato oltre il termine fissato nella delega, quando il decreto stesso sia stato emanato nei termini, non determina la violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 39/1959 (rel. Jaeger)..... 214

L'art. 76 Cost. prescrive che la delegazione dell'esercizio della funzione legislativa al Governo possa essere concessa soltanto "per tempo limitato". Il limite temporale concerne l'esercizio della funzione e non comprende adempimenti successivi a quell'esercizio, esauritosi con l'emanazione del provvedimento legislativo, posto che gli adempimenti stessi competono ad altri organi di natura amministrativa. Pertanto, non si configura una violazione dell'indicato parametro e non è causa di illegittimità costituzionale la tardiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di una legge delegata emanata, ai sensi dell'art. 87, quinto comma, Cost., nel termine fissato nella legge di delegazione.

Sentenza n. 74/1957 (rel. Cassandro)..... 215

Nel verificare il rispetto della scadenza temporale indicata nella legge di delegazione per l'adozione dei decreti delegati, la Corte deve avere riguardo alla data della loro emanazione e pubblicazione. Non rilevano, pertanto, né la circostanza della tardiva distribuzione del supplemento della Gazzetta Ufficiale né la mancata esecuzione materiale di quanto disposto dal decreto.

GLI OGGETTI DEFINITI	215
<i>Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera).....</i>	215
<i>Sentenza n. 212/2003 (red. Marini).....</i>	216
<i>L'esistenza della delega, specialmente nelle materie coperte da riserva assoluta di legge, non può essere desunta dalla mera connessione con l'oggetto definito dal legislatore delegante.</i>	
<i>Sentenza n. 125/2003 (red. Capotosti).....</i>	216
<i>Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato. I principi stabiliti dal legislatore delegante valgono non solo come fondamento e limite delle norme delegate ma anche come criterio per la loro interpretazione, in quanto esse vanno lette, finché possibile, nel significato compatibile con i principi della legge di delega. L'oggetto della delega non resta indeterminato ove il legislatore proceda a delimitarlo sia in negativo, attraverso l'identificazione delle materie e dei compiti ad esso estranei, sia in positivo, con l'enunciazione di precisi criteri. Il riferimento a clausole generali, ove accompagnato dall'indicazione di principi, è sufficiente a delimitare l'area della delega.</i>	
<i>Sentenza n. 159/2001 (red. Capotosti).....</i>	218
<i>L'oggetto della delega può essere delimitato sia in negativo, attraverso l'identificazione delle materie e dei compiti che ne sono esclusi, sia in positivo, con l'esplicitazione di criteri atti a circoscrivere l'area dell'intervento rimesso al Governo. L'art. 76 Cost. non preclude la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, quali, ad esempio, la ridefinizione, il riordino e la razionalizzazione, purché accompagnate dall'indicazione di specifici principi.</i>	
<i>Sentenza n. 503/2000 (red. Contri).....</i>	220
<i>Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi interpretativi paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi, ove possibile, nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega. Nell'oggetto della delega non può essere inclusa una fattispecie oggetto di precedente e specifica delega esercitata in sostanziale contemporaneità rispetto alla presentazione del disegno di legge di delega di iniziativa governativa. Ciò non tanto in ossequio al canone interpretativo secondo cui lex posterior generalis non derogat legi priori speciali – che non ha rango costituzionale né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie né può applicarsi al caso della successione nel tempo di leggi di delegazione, quando la delega antecedente abbia ormai avuto piena e definitiva attuazione – bensì in quanto nell'abilitazione ad adottare provvedimenti di riordino per l'attuazione di una complessiva riforma non può essere compresa anche quella ad assumere provvedimenti di modifica di una normativa specifica e organica di recente approvazione.</i>	
<i>Sentenza n. 292/2000 (red. Bile).....</i>	223
<i>La valutazione di conformità di una legge di delega all'art. 76 Cost. - secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato ed oggetti</i>	

definiti - non può prescindere dalle finalità ispiratrici della delega e dal suo complessivo contenuto normativo. L'esigenza della determinazione di principi e criteri direttivi e della definizione dell'oggetto della delega è tanto più pressante quanto meno delimitato e specifico è il compito affidato al legislatore delegato. 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. Il ricorso ai lavori parlamentari può essere rilevante per accertare le finalità perseguite dalla legge di delega e la portata dei principi e dei criteri ivi enunciati.

La definizione, costituzionalmente necessaria, dell'oggetto della delega non può non tener conto della natura e dei caratteri dell'oggetto medesimo. L'art. 76 Cost. non preclude la possibilità di delimitare l'area della delega attraverso clausole generali ovvero anche in negativo, cioè con l'indicazione di oggetti che ne sono esclusi. Ove l'oggetto della delega sia definito - al pari del termine entro cui deve essere esercitata e dei principi e criteri direttivi - è irrilevante che restino eventuali le circostanze al cui verificarsi si rende necessario l'esercizio della delega. Una delega condizionata a eventi estranei alla volontà del Parlamento delegante e del Governo delegato non è di per sé in contrasto con l'art. 76 Cost.

Sentenza n. 408/1998 (red. Onida) 225

La definizione, costituzionalmente necessaria, dell'oggetto della delega non può non tener conto della natura e dei caratteri dell'oggetto medesimo. L'art. 76 Cost. non preclude la possibilità di delimitare l'area della delega attraverso clausole generali ovvero anche in negativo, cioè con l'indicazione di oggetti che ne sono esclusi. Ove l'oggetto della delega sia definito - al pari del termine entro cui deve essere esercitata e dei principi e criteri direttivi - è irrilevante che restino eventuali le circostanze al cui verificarsi si rende necessario l'esercizio della delega. Una delega condizionata a eventi estranei alla volontà del Parlamento delegante e del Governo delegato non è di per sé in contrasto con l'art. 76 Cost.

Sentenza n. 250/1991 (red. Ferri) 229

La definizione dell'oggetto della delega è indicata dall'art. 76 Cost. come un limite necessario per la delegazione al Governo della funzione legislativa. A prescindere dalla definizione dell'oggetto della delega, la norma adottata dal legislatore delegato può ritenersi legittima quando sia sorretta da una esplicita previsione enunciata nei principi direttivi o trovi in essi un'indicazione cui potersi riferire, così da esserne considerata il coerente sviluppo e la concreta applicazione. Il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose e ben può, con l'espressa enunciazione di un determinato principio direttivo, estendere la delega a una normativa che altrimenti non sarebbe di per sé compresa nella definizione dell'oggetto.

Sentenza n. 40/1989 (red. Mengoni) 233

Nell'esercizio della discrezionalità di concreta attuazione spettante al potere delegato, il Governo può esplicitare ciò che era già implicito nella legge di delegazione ma non travalicare l'oggetto definito della delega, inserendo un caso rispondente a tutt'altra ratio non considerata dal legislatore delegante.

Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia) 234

Le deleghe per il trasferimento di funzioni alle Regioni sono deleghe per l'attuazione costituzionale; esse non possono non implicare anche una delega per la parziale riforma delle materie e dei settori considerati. Più forte è la carica riformatrice delle deleghe di trasferimento, più evidente è la necessità che l'oggetto della riforma sia in termini chiari previsto nei tratti normativi e fattuali che le connotano e che siano stabiliti principi e criteri direttivi in ordine al superamento della normativa vigente.

Sentenza n. 60/1957 (rel. Perassi) 240

Non è generico o inammissibilmente rimesso al Governo l'oggetto della delega conferita per estendere l'applicazione di una legge a determinati territori precedentemente non presi in considerazione.

CONTENUTI EVENTUALI	241
L'EMANAZIONE DI NORME A CONTENUTO PARTICOLARE E CONCRETO	241
<i>Sentenza n. 61/2012 (rel. Tesaurò)</i>	241
<i>I decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria, riconducibili al genus della legge-provvedimento, hanno contenuto legislativo e sono soggetti al controllo di legittimità costituzionale.</i>	
<i>Sentenza n. 347/1994 (rel. Cheli)</i>	243
<i>In sede di legislazione delegata, il Governo può adottare anche atti con forza di legge a contenuto particolare, quale l'istituzione di nuove Province che l'art. 133 Cost. affida a una legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione. Tale procedura può essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche ricorrendo a una delega legislativa, nel rispetto dei limiti richiamati nell'art. 76 Cost. Del resto, non vi sono ostacoli di natura costituzionale suscettibili di impedire che gli adempimenti destinati a rinforzare il procedimento (l'iniziativa dei Comuni e il parere della Regione) possano intervenire in relazione alla fase di formazione sia della legge di delegazione sia, successivamente, della legge delegata.</i>	
<i>Sentenza n. 41/1964 (rel. Sandulli)</i>	243
<i>Nel delegare al Potere esecutivo la possibilità di emanare provvedimenti particolari con valore di legge, ai fini della realizzazione della riforma fondiaria, le relative leggi hanno voluto circondare di notevoli garanzie tale eccezionale potestà, prescrivendo l'osservanza di un procedimento legale ordinato alla salvaguardia e alla certezza delle singole posizioni soggettive: l'inosservanza del dovuto procedimento, si risolve o meno in un vizio di sostanza, non può quindi non viziare il provvedimento con valore di legge emanato in base alla delega.</i>	
<i>Sentenza n. 34/1964 (rel. Chiarelli)</i>	245
<i>Pur essendo il decreto di scorporo una legge delegata, ben può essere dedotto il vizio del procedimento amministrativo che lo precede. Quale che sia la natura di tale procedimento, nel sistema delle leggi di riforma agraria il piano particolareggiato determina il contenuto della legge-provvedimento in cui si concreta l'attività delegata. Le prescritte forme di pubblicità, dirette a tutelare i diritti dell'espropriando e dei terzi, condizionano la legittimità costituzionale del decreto di esproprio e le eventuali irregolarità del procedimento configurano un vizio di eccesso dalla delega.</i>	
<i>Sentenza n. 126/1963 (rel. Mortati)</i>	246
<i>Il rinvio operato dalla legge di delegazione alle determinazioni contenute in un decreto delegato conferisce a esse carattere definitivo e vincolante per i singoli decreti legislativi di esproprio che incorrono, in caso di inosservanza, nella sanzione di illegittimità costituzionale per eccesso di potere. Compete alla Corte sindacare l'osservanza delle condizioni poste dalla legge delegante per il valido esercizio del potere di disporre mediante atti con forza di legge l'espropriazione dei terreni.</i>	
<i>Sentenza n. 41/1959 (rel. Sandulli)</i>	247
<i>I provvedimenti di scorporo adottati dal Governo in attuazione della legge di riforma fondiaria hanno natura formalmente e sostanzialmente legislativa e non meramente esecutiva.</i>	
<i>Sentenza n. 10/1959 (rel. Ambrosini)</i>	249
<i>Il decreto di scorporo è un provvedimento concreto, dotato, in virtù della delega legislativa per l'attuazione della riforma fondiaria, di forza di legge.</i>	
<i>Sentenza n. 3/1958 (rel. Perassi)</i>	250

L'art. 76 Cost. non esclude la possibilità per il Parlamento di delegare al Governo l'emanazione di leggi-provvedimento; i decreti emessi dal Governo non possono qualificarsi atti meramente esecutivi.

Sentenza n. 63/1957 (rel. Manca)..... 250

I decreti presidenziali di esproprio hanno natura giuridica di leggi delegate.

Sentenza n. 60/1957 (rel. Perassi)..... 252

La funzione legislativa non è definita dagli artt. 70, 76 e 77 Cost. con riferimento esclusivo alla produzione di norme giuridiche generali e astratte. L'espressa previsione in Costituzione di specifiche riserve al Parlamento di leggi-provvedimento conferma che non sussiste alcun divieto assoluto di delegazione per leggi con contenuto particolare e concreto. I decreti governativi di attuazione della riforma fondiaria sono provvedimenti concreti riguardanti soggetti determinati; ciò nondimeno, sono di contenuto legislativo. Essi, infatti, non possono qualificarsi come atti meramente esecutivi perché costituiscono l'esercizio di poteri che esorbitano dai limiti della normale attività amministrativa di espropriazione per pubblica utilità, attenendo la materia della riforma fondiaria direttamente alla struttura sociale e non soltanto a uno specifico interesse pubblico. Non ricorre l'ipotesi dell'attività di mera esecuzione della legge perché la libertà nelle valutazioni connesse all'emanazione di detti decreti è, sia per gli scopi che essi si propongono sia per i motivi che ispirano quelle valutazioni, ben diversa dal margine di discrezionalità lasciato ai competenti organi amministrativi dalla legge sull'espropriazione per pubblica utilità. Si è nel campo delle scelte politiche che il Parlamento in parte ha eseguito direttamente, approvando le leggi di riforma, e in parte ha rimesso al Governo, delegandogli la necessaria potestà legislativa. Gli atti emanati dal Governo in virtù della delega sono soggetti al controllo giurisdizionale della Corte costituzionale.

Sentenza n. 59/1957 (rel. Jaeger)..... 255

I decreti di esproprio hanno natura di legge-provvedimento, sicché gli eventuali loro vizi di legittimità costituzionale sono demandati alla competenza della Corte.

LA PREVISIONE DELLE COPERTURE FINANZIARIE..... 256

Sentenza n. 226/1976 (rel. Crisafulli)..... 256

L'art. 81 Cost. impone al legislatore di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa, anche quando decida di delegarlo al Governo e deve essere adempiuto nella legge di delegazione.

**LA PREVISIONE DELL'INTESA IN VISTA DELLA SUCCESSIVA ADOZIONE DEL
DECRETO LEGISLATIVO 257**

Sentenza n. 159/2018 (red. Cartabia)..... 257

Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di disposizioni di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, non travolgono le disposizioni delegate attuative anche in ragione delle possibili soluzioni correttive che il Governo ritenga di apprestare al fine di assicurare il rispetto del suddetto principio.

Sentenza n. 44/2018 (red. Amoroso)..... 257

Il principio collaborativo e la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operano nel procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione. Solo nel caso di legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata, è possibile ipotizzare che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell'emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)	258
--	------------

Sentenza n. 251/2016 (red. Sciarra)	258
--	------------

Ove intenda disciplinare unitariamente fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una pluralità di interessi e un corrispondente concorso di competenze statali e regionali, il legislatore nazionale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'intesa in sede di Conferenza unificata quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie ove non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo. Sebbene, di regola, il principio di leale collaborazione non si imponga al procedimento legislativo, ove il legislatore delegato si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo in base al art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono per essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può ricorrere a tutti gli strumenti di volta in volta reputati idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale che consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di disposizioni di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, non si estendono alle disposizioni delegate attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi)	265
---	------------

La scelta del Governo di attuare la delega, anziché di rinunciare al suo esercizio, pur in presenza di un radicale dissenso sui presupposti di costituzionalità dell'intervento normativo, non dà luogo alla violazione dell'art. 76 Cost. e della legge delega nella parte in cui impone di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e nella parte in cui, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri a indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta. Infatti, l'obbligo di cooperare, imposto dal legislatore delegante, non significa obbligo di astenersi dal provvedere quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento affidato al legislatore delegato.

LA PREVISIONE DI PARERI DA ASSUMERE PER L'ADOZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO	266
---	------------

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)	266
--	------------

L'avvenuta acquisizione del parere della Conferenza unificata prescritto dal legislatore delegante esclude che il delegato sia incorso nella denunciata violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., rilevando la pretesa necessità dell'intesa sotto il diverso profilo dell'osservanza del principio di leale collaborazione da parte della legge delega.

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)	266
--	------------

Il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega; tuttavia, esso costituisce pur sempre

<i>elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della delega.</i>	
Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)	267
<i>Il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega, ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa.</i>	
Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)	267
<i>Il legislatore delegante è legittimato a imporre al legislatore delegato limiti ulteriori e non meno cogenti di quelli fissati dall'art. 76 Cost. L'osservanza del vincolo della previa acquisizione del parere della Conferenza unificata è condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni. In assenza di un preciso termine legale, escludendo l'incongruità di quello in concreto concesso, la Conferenza non può rifiutarsi di rendere il parere e pretendere con ciò di procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o di veto non conciliabile con l'attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato.</i>	
Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)	269
<i>Ove l'osservanza di procedure di cooperazione o concertazione non sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, la previsione dell'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, ai fini dell'esercizio della delega, non integra un'inadeguata forma di coinvolgimento regionale.</i>	
Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)	270
Sentenza n. 531/1995 (red. Chieppa)	270
Sentenza n. 355/1993 (red. Baldassarre)	270
<i>La legge delega può prescrivere, quale specifico adempimento procedurale per l'approvazione del decreto delegato, l'acquisizione del parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.</i>	
Sentenza n. 57/1982 (rel. Saja)	271
Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia)	271
Sentenza n. 78/1957 (rel. Jaeger)	271
<i>La previsione, nella legge di delegazione, di un parere obbligatorio di una Commissione parlamentare che il Governo è tenuto ad assumere prima dell'emanazione del decreto legislativo non attribuisce di per sé carattere vincolante all'atto consultivo.</i>	
PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE	271
Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)	271
<i>L'ammissibilità del conferimento di una delega con la legge di conversione di un decreto-legge presuppone che non vi sia un'incompatibilità di principio fra le due rispettive procedure, occorrendo verificare se, di volta in volta, siano rispettati i vincoli posti per la legge di delega dall'art. 72, quarto comma, Cost., consistenti nella necessità di esame in sede referente e nella cosiddetta riserva di Assemblea. La Corte è competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti di Camera e Senato, poiché la Costituzione garantisce l'autonomia normativa dei due rami del Parlamento. Il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione conduce a escludere la dedotta lesione dell'art. 72 Cost., poiché risultano</i>	

salvaguardati da detta disciplina sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa.

Sentenza n. 18/1968 (rel. Verzi)..... 273

Ai sensi dell'art. 72 Cost., le leggi di delegazione non possono essere approvate da entrambi i rami del Parlamento con la procedura abbreviata delle Commissioni legislative, dovendo soggiacere alla procedura ordinaria e alla votazione delle Assemblee.

Ordinanza n. 116/1962 (rel. Castelli Avolio)..... 273

Prima e dopo l'attuale Costituzione, qualunque atto legislativo, ivi compresa la legge delega, veniva e viene portato prima all'esame delle Commissioni e poi, su relazione della Commissione competente, all'esame e alla votazione delle Assemblee legislative.

III. Il decreto delegato 275

COLLOCAZIONE NEL SISTEMA DELLE FONTI E REGIME GIURIDICO..... 275

Sentenza n. 99/2018 (red. de Pretis)..... 275

Per l'adozione di un decreto legislativo non valgono i requisiti di necessità e urgenza propri del decreto-legge.

Sentenza n. 359/1993 (rel. Cheli)..... 276

I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117 Cost. possono essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura e 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 Cost.

Sentenza n. 226/1976 (rel. Crisafulli)..... 276

I decreti legislativi delegati sono subordinati alle leggi di delega che, prefissandone l'oggetto, il tempo e i principi e criteri direttivi, ne stanno a fondamento e rappresentano il parametro immediato del controllo operato dalla Corte dei conti.

Sentenza n. 39/1971 (rel. Crisafulli)..... 277

I decreti delegati sono pienamente parificati alle leggi formali anche ai fini del rispetto di eventuali riserve di legge.

Sentenza n. 3/1970 (rel. Mortati)..... 278

La legge delegata possiede, in ordine all'autonomia contrattuale, poteri non minori della legge formale, sempreché si mantenga nei limiti della delegazione.

Sentenza n. 104/1963 (rel. Mortati) 279

Compete alla Corte sindacare l'osservanza delle condizioni poste dalla legge delegante per il valido esercizio del potere delegato.

Sentenza n. 34/1960 (rel. Castelli Avolio)..... 281

Ai sensi degli artt. 134 Cost. e 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, la Corte è chiamata a decidere le questioni di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge. A tal fine, è sufficiente che la norma impugnata sia contenuta in un atto avente veste di legge o in uno di quegli atti che, pure aventi la forma di decreti, hanno forza di legge, quali i decreti legislativi o delegati e i decreti-legge, perché sia radicata la competenza della Corte.

Sentenza n. 38/1959 (rel. Manca)..... 281

La Corte ha competenza a giudicare della legittimità costituzionale dei decreti delegati in quanto essi hanno carattere di provvedimenti legislativi.

Sentenza n. 37/1957 (rel. Castelli Avolio)..... 282

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)..... 282

Le leggi delegate hanno carattere generale e rango primario; non possono essere considerate quali meri provvedimenti di esecuzione della legge delegante né essere equiparate ai regolamenti. Pertanto, in ordine agli eventuali vizi del procedimento di formazione, devono riconoscersi sia la tutela costituzionale predisposta per le leggi del potere legislativo sia la possibilità di una decisione della Corte con efficacia erga omnes.

I TESTI UNICI..... 282

Sentenza n. 224/1994 (red. Cheli)..... 282

Ove trovi fondamento nella delega conferita al Governo, il testo unico non è “compilatorio” ma “normativo” o “innovativo”; le norme ivi formulate assumono, pertanto, una propria forza dispositiva (suscettibile di incidere autonomamente nella sfera regionale), quand’anche si configurino come ripetitive, in tutto o in parte, dei contenuti espressi in precedenti disposizioni di legge.

Sentenza n. 110/1982 (rel. Maccarone) 285

La circostanza della riproduzione di una norma previgente non configura omesso o incompleto esercizio della delega poiché la disposizione della legge delegata crea una norma nuova anche se riproduttiva di quella precedente. Il testo unico, come le altre norme delegate, è testo legislativo e ha effetto abrogante della disciplina precedente nel campo da esso regolato. La decisione circa l’adozione di una misura non strettamente indispensabile al conseguimento dei fini prescritti dal legislatore delegante resta nell’ambito della discrezionalità del Governo; e non è sintomatica di inosservanza dei criteri e principi direttivi sanciti dalla legge delega la sopravvenuta scelta del legislatore ordinario di intervenire sul punto, ciò rientrando nelle sue valutazioni discrezionali.

Sentenza n. 57/1964 (rel. Mortati) 287

Non ogni testo unico, la cui formazione sia avvenuta in virtù di apposita autorizzazione legislativa, viene a essere necessariamente rivestito della forza di legge, quale che sia l’entità degli adattamenti e delle variazioni del tenore originario delle norme da unificare; pertanto, non ogni attività rivolta a tale unificazione di per sé rimane subordinata alle condizioni poste dalla Costituzione per la valida emanazione degli atti governativi forniti di tale efficacia. Invero, forza di legge possono assumere solo quei testi unici che non si limitino a operare un mero coordinamento fra le norme da riunire ma siano abilitati ad apportare innovazioni o integrazioni.

Sentenza n. 24/1961 (rel. Mortati) 287

La diversa ampiezza del potere conferito con due distinte deleghe al Governo di emanare, con atti aventi forza di legge, la nuova disciplina di una determinata materia e di raccogliere in testo unico le norme adottate apportandovi le modificazioni richieste dal loro coordinamento con le preesistenti disposizioni non incide sulla forza di legge che deve essere ugualmente riconosciuta al testo unico. Sotto l’aspetto formale, infatti, per la sua emanazione viene prescritto lo stesso procedimento richiesto per gli altri atti delegati; sotto quello sostanziale, risulta palese l’intento del legislatore di conferire al testo coordinato valore non solo informativo bensì novativo della fonte delle norme ivi inserite. Le modificazioni apportabili alle disposizioni da coordinare in un testo unico sono solo quelle rese necessarie dall’esigenza di eliminare disarmonie e, pertanto, presuppongono l’esistenza di più norme rivolte alla disciplina di una stessa situazione, fra loro non pienamente conciliabili.

Sentenza n. 54/1957 (rel. Papaldo) 289

I testi unici si distinguono in due categorie: quelli meramente compilativi, che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata, e quelli innovativi, che sono vere e proprie leggi delegate. La determinazione della portata di

un testo unico è condizionata dalla norma di legge in base alla quale è stato emanato; occorre verificare se tale norma contiene una delega legislativa, nel qual caso il Governo riceve facoltà di modificare, integrare e coordinare le norme vigenti, o se conferisce un'autorizzazione alla formazione del testo unico. La differenza fondamentale tra i due tipi di testi unici è che, mentre nel testo unico emanato nell'esercizio di poteri legislativi delegati, il testo unico è una vera e propria legge delegata, nel testo unico di mera compilazione la forza di legge delle singole norme ivi raccolte resta sempre ancorata alle leggi dalle quali sono tratte. La mancata attribuzione al Governo del potere di integrare e modificare le disposizioni vigenti depone per la natura meramente compilativa del testo unico, dovendosi il coordinamento limitare ai semplici adattamenti formali necessari per la struttura unitaria del testo.

PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E VESTE FORMALE 291

Sentenza n. 232/2016 (red. Coraggio) 291

Non viola l'art. 76 Cost. la mancata osservanza, in sede di esercizio della delega, di pareri delle competenti commissioni parlamentari che la stessa legge delegante considera non vincolanti.

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)..... 291

Sentenza n. 225/2009 (red. Maddalena)..... 291

Non è conciliabile con l'attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato un preteso potere sospensivo o di veto in capo alla Conferenza Unificata, chiamata dalla legge delega a esprimere un parere nell'ambito del procedimento di formazione del decreto.

Sentenza n. 401/2007 (red. Quaranta)..... 292

La previsione, contenuta nella legge delega, dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata sullo schema del decreto delegato non impone al Governo di restituire alla sede consultiva il testo per ottenere un nuovo pronunciamento sulle modifiche apportate, siano esse conseguenti o meno all'esigenza di adeguamento ai suggerimenti ivi emersi. Il principio di leale cooperazione – che rileva ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle procedure concertative sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione e sempre che venga in gioco l'incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale – non esige 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.

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)..... 293

Sentenza n. 206/2001 (red. Onida) 293

Ove la legge delega prescriva che gli schemi di decreti legislativi debbano essere predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, non rileva che sullo schema originariamente proposto dal Governo non sia sollecitata e raggiunta l'intesa. Infatti, ciò che conta è l'intesa sia richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-Regioni, prima che si intraprendano le ulteriori tappe del procedimento prescritto, così che le Regioni abbiano modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all'intesa, sulla base di un effettivo confronto con il Governo. Né sussiste la necessità che l'assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell'intesa, dai presidenti di tutte le Regioni e Province autonome. L'assenza di alcune Regioni, pur regolarmente convocate, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, non impedisce il perfezionamento dell'intesa. Del resto, la regola dell'assenso unanime o almeno a maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza vale per le sole ipotesi in cui quest'ultima esercita competenze decisorie come collegio deliberante. Diverso è il caso in cui la Conferenza opera come sede di concertazione e confronto, anzitutto

politico, fra Governo e Regioni, considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate. Nell'assenza di regole formali che disciplinino il modus procedendi della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza. Costituisce, invece, motivo di illegittimità per violazione indiretta dell'art. 76 Cost. l'adozione, non specificamente motivata dal Governo, di un testo difforme dall'intesa raggiunta, pur se ampliativo delle funzioni conferite alle Regioni.

Sentenza n. 457/1999 (red. Zagrebelsky)..... 298

In un sistema a Costituzione rigida, la previsione, contenuta in una legge ordinaria, del previo parere della Corte dei conti a sezioni riunite sui provvedimenti legislativi che comportino la soppressione o la modificazione delle attribuzioni della Corte medesima è inidonea a istituire un procedimento di normazione primaria speciale che possa pretendere di essere garantito costituzionalmente. Non sono, dunque, illegittimi i decreti emanati in conformità alla delega ma senza la previa assunzione del detto parere.

Sentenza n. 531/1995 (red. Chieppa)..... 300

Sentenza n. 347/1994 (red. Cheli)..... 300

Il mancato rispetto di un termine prescritto dalla legge delega per l'adozione di un parere non determina l'illegittimità del decreto delegato, stante la natura sollecitatoria e non perentoria del termine stesso.

Sentenza n. 406/1989 (red. Corasaniti)..... 301

Spetta al Governo di adottare i decreti delegati, oltre che i decreti-legge, senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti. L'art. 100, secondo comma, Cost. garantisce il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo ma non anche l'assoggettamento a tale controllo degli atti aventi valore di legge. Per quel che riguarda i decreti adottati ai sensi dell'art. 76 Cost., è decisiva la considerazione della necessità della delegazione legislativa con i requisiti della delimitazione del tempo e della definizione dell'oggetto nonché della prefissione di principi e criteri direttivi. A tale forma di controllo si aggiunge il controllo sulla responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso del potere di normazione primaria. L'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari. Fra tali controlli va annoverato anche quello del Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge. Nel quadro dei controlli costituzionalmente necessari non entra dunque l'intervento della Corte dei conti mediante visto e registrazione preventivi.

Ordinanza n. 495/1987 (red. Saja)..... 303

Tra i criteri distintivi specifici del decreto legislativo delegato figura il riferimento nel preambolo a deleghe legislative al Governo ex art. 76 Cost.

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci)..... 303

Ove, in sede di adozione del decreto delegato, il Governo richiama preventivamente il parere non vincolante della commissione parlamentare, come prescritto dalla legge di delega, la mancata motivazione della ragione per cui se ne è discostato non può costituire motivo di illegittimità.

Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia)..... 303

Il parere di una commissione parlamentare, chiamata a intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante ma neppure può esprimere interpretazioni autentiche della delega. Inoltre, un'eventuale lacuna della

legge di delegazione non potrebbe essere colmata con l'approvazione di una mozione o di un ordine del giorno di un'assemblea legislativa, perché non si può estendere per queste vie l'oggetto della delega.

Sentenza n. 139/1976 (rel. N. Reale) 304

Sentenza n. 61/1963 (rel. Castelli Avolio)..... 304

CRITERI GENERALI PER IL CORRETTO ESERCIZIO DELLA DELEGA..... 304

AUTONOMIA E DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE DELEGATO304

Sentenza n. 10/2018 (red. Barbera) 304

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel quadro normativo di riferimento. Specialmente ove la delega riguardi interi settori di disciplina o complessi normativi organici, il legislatore delegato ben può introdurre disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi. L'art. 76 Cost. non riduce, infatti, la funzione del legislatore delegato a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante. Peraltro, l'ambito della discrezionalità del delegato muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega; per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega.

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)..... 308

Il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano. La delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega. Per parte sua, l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la ratio della legge delega. L'eventuale esistenza di oggettive incertezze nella ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega, senza contrastare con i relativi indirizzi generali. Tale coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume peculiare crucialità quando siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost., e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare. Quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza e l'esercizio del potere delegato appare coerente con la delega anche quando persegua lo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza.

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia) 311

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno)..... 311

Sentenza n. 278/2016 (red. Coraggio) 311

L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata a una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Al legislatore delegato

va riconosciuta una fisiologica attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante che deve, però, svolgersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della ratio di quest'ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo.

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)..... 312

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Sebbene l'art. 76 Cost. non riduca la funzione del legislatore delegato a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante e per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può mai assurgere a principio o a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega. Nel caso di delega per il riordino normativo, al delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal delegante e, comunque, sono legittime soltanto se siano stabiliti principi e criteri volti a definire l'oggetto della delega e a circoscrivere detta discrezionalità.

Sentenza n. 59/2016 (red. Coraggio)..... 313

Il legislatore delegato ha margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la ratio e che la sua attività si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza.

Sentenza n. 194/2015 (red. Grossi)..... 315

Sentenza n. 146/2015 (red. Morelli)..... 315

L'art. 76 Cost. non riduce la funzione del legislatore delegato a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante poiché consente l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento dei contenuti di indirizzo della delega, nel quadro della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Sentenza n. 98/2015 (red. Grossi)..... 315

I vincoli derivanti dall'art. 76 Cost., non inibiscono al Governo l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata a una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal primo. Ove così non fosse, al legislatore delegato verrebbe riservata una funzione di rango quasi regolamentare, priva di autonomia precettiva, in aperto contrasto con il carattere, pur sempre primario, del provvedimento legislativo delegato. La delega legislativa non esclude qualsiasi discrezionalità del legislatore delegato, destinata a risultare più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega; la valutazione dell'eccesso, o del difetto, nell'esercizio della delega va compiuta in rapporto alla ratio della delega medesima, onde stabilire se la norma delegata sia coerente o compatibile con quella delegante.

Sentenza n. 229/2014 (red. Criscuolo)..... 317

Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)..... 317

Sentenza n. 132/2014 (red. Carosi)..... 317

La discrezionalità nell'esercizio della delega dipende anche dal grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega.

Sentenza n. 50/2014 (red. Grossi)..... 318

Il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le relative ragioni e finalità. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Agli effetti del sindacato, occorre, da un lato, considerare la ratio complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità – intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi – che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso ambito dei confini stabiliti. Tale opera di completamento deve necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. Il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in ambiti più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega. Inoltre, nei casi in cui il Parlamento ha delegato al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita, deve ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. In linea di principio, l'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema legislativo previgente può ritenersi ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 47/2014 (red. Frigo)..... 321

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. 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, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo. Neppure il silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato, trattandosi in tal caso di verificare che le relative scelte non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega.

Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)..... 323

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi)..... 324

Il legislatore delegato, nell'attività di sviluppo della delega che trascende la sua mera scansione linguistica, può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega, ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. Il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in settori più ampi e generici e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega.

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano)..... 325

Ordinanza n. 157/2013 (red. Morelli)..... 326

In via di principio sono riconosciuti al legislatore delegato margini più o meno ampi di discrezionalità, sicché non gli è preclusa l'adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, come tali rientranti nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Sentenza n. 134/2013 (red. Silvestri) 326

Sentenza n. 119/2013 (red. Criscuolo) 326

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali (più o meno ampi) margini di discrezionalità, occorre considerare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente.

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo) 327

Ordinanza n. 73/2012 (red. Morelli)..... 327

In via di principio sono riconosciuti al legislatore delegato margini più o meno ampi di discrezionalità, sicché non gli è preclusa l'adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, come tali rientranti nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesauro) 328

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo) 328

Sentenza n. 426/2008 (red. Tesauro) 328

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato. Infatti, 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 delegante, essendo escluso che le funzioni del legislatore delegato siano limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni contenute nella delega. Ai fini del giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, detti principi e criteri direttivi 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 delega.

Sentenza n. 219/2008 (red. De Siervo) 329

Ove il legislatore delegato non possa realizzare il naturale rapporto di riempimento che lega la norma delegata a quella delegante si avrebbe uno snaturamento del diverso regime prefigurato dalla Costituzione. Se la delega è volta, tra l'altro, ad adeguare la disciplina interna alle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, da queste ben possono essere tratti principi e criteri direttivi idonei a indirizzare, di volta in volta, la pur presente ma limitata discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 112/2008 (red. Tesauro) 332

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro) 332

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante) 332

Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano e individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega. In considerazione della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa, non è possibile

enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di principi e criteri direttivi: il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose. Nell'esercizio del potere di riempimento normativo che gli compete, il legislatore delegato non può però assumere il suo libero apprezzamento come principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega. La considerazione della finalità enunciata dal delegante costituisce un utile criterio d'interpretazione sia della legge di delegazione sia delle disposizioni delegate ma non può sostituirsi alla valutazione dei principi e criteri direttivi, così come positivamente determinati.

Sentenza n. 426/2006 (red. Mazzella)..... 333

I principi e criteri direttivi enunciati dalla legge di delegazione vanno ricostruiti tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che hanno ispirato il provvedimento. Peraltro, 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.

Ordinanza n. 213/2005 (red. Vaccarella)..... 334

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 e 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. La delega 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. Nel valutare se il Governo 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. L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento degli indirizzi espressi dal delegante, essendo escluso che le funzioni del delegato siano limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni recanti la delega 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 della legge di delegazione e di quella delegata.

Sentenza n. 174/2005 (red. Finocchiaro)..... 336

L'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 delegante; infatti, le funzioni del legislatore delegato non sono limitate a 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. Non può essere ravvisata una violazione della delega in scelte di merito rimesse alla discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 199/2003 (red. Vaccarella)..... 339

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 e 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. 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 fissati nella legge delega. Nel valutare se il Governo 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. L'art. 76 Cost. non osta

all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte del legislatore delegante; infatti, le funzioni del delegato non sono limitate a 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.

Sentenza n. 308/2002 (red. Vari)..... 340

La determinazione dei principi e criteri direttivi, a mente dell'art. 76 Cost., se vale a circoscrivere il campo della delega, si da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno ispirata, non osta, invece, all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore. Le funzioni del delegato non sono limitate a 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. A questa logica appartiene anche la delega conferita al Governo per il coordinamento di preesistenti disposizioni, quale potere volto alla riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in pregressi disparati atti. Non risulta così viziata da eccesso di delega una norma che, in quanto espressione di un potere di coordinamento non solo formale delle precedenti disposizioni, rimanga pur sempre nei confini delle possibilità applicative desumibili dalla legge di delega.

Sentenza n. 193/2002 (red. Chieppa)..... 343

Pur in presenza di principi e criteri direttivi dettagliati, il legislatore delegato gode sempre di discrezionalità, non potendo essere eliminato ogni margine di scelta nell'esercizio della delega. Tuttavia, questa discrezionalità deve essere esercitata riempiendo gli spazi lasciati dalla legge di delegazione e nei limiti in cui è da essa circoscritta.

Ordinanza n. 490/2000 (red. Contri)..... 344

La delega legislativa non fa venire meno ogni discrezionalità del legislatore delegato, che risulta più o meno ampia a seconda del grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega.

Sentenza n. 163/2000 (red. Marini) 345

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. Nel valutare di volta in volta se il Governo 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. La scelta diretta ad attuare un espresso criterio direttivo contenuto nella legge di delega non eccede i margini lasciati al legislatore delegato.

Sentenza n. 126/2000 (red. Santosuosso)..... 346

In materia di delega legislativa, quanto più i principi e 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. Nel valutare se il Governo abbia ecceduto i più o meno ampi margini di scelta, occorre individuare la ratio della delega, cioè le ragioni e le finalità che, nel complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante e verificare poi se la norma delegata sia ad esse rispondente. L'uso di espressioni letterali di vasto ambito e la ratio ispiratrice della delega possono giustificare un intervento del legislatore delegato notevolmente discrezionale.

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli) 347

Ordinanza n. 8/1999 (red. Marini)	347
Sentenza n. 198/1998 (red. Marini)	347
Sentenza n. 362/1995 (red. Granata)	347
<i>La delega legislativa non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato né esclude la sua facoltà di valutare le specifiche situazioni da disciplinare, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, a maggior ragione quando la delega abbia una struttura “a maglie larghe”.</i>	
Sentenza n. 355/1993 (red. Baldassarre)	348
<i>Pur nell’ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, il legislatore delegato ha un’indiscutibile libertà di interpretazione e di scelta fra le alternative ad esso offerte. Il silenzio del delegato su uno specifico punto non può essere di per sé considerato come un’evasione dai vincoli imposti in sede di delega.</i>	
Sentenza n. 141/1993 (red. Ferri)	349
Sentenza n. 44/1993 (red. Vassalli)	349
<i>Lo strumento della delega, ove enunci un criterio a valenza essenzialmente finalistica senza impartire una direttiva autoapplicativa, lascia libero il legislatore delegato di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l’ordinaria sfera della discrezionalità legislativa.</i>	
Sentenza n. 4/1992 (red. Vassalli)	351
<i>La norma delegata è legata a quella delegante da un naturale rapporto di riempimento, in mancanza del quale le funzioni del legislatore delegato sarebbero limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante, con evidente snaturamento del diverso regime prefigurato dalla Costituzione.</i>	
Sentenza n. 259/1991 (red. Ferri)	352
<i>Quanto più i principi e i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato; di conseguenza ancor più rigorosamente deve valutarsi la legittimità della norma delegata, nel senso della sua aderenza ai criteri direttivi.</i>	
Sentenza n. 435/1990 (red. Spagnoli)	353
<i>La delega può fondare la discrezionalità del legislatore delegato qual’ora il delegante abbia dettato direttive generiche o abbia ommesso di provvedere ma non è sufficiente a legittimare l’alterazione di scelte specifiche positivamente compiute.</i>	
Ordinanza n. 21/1988 (red. Borzellino)	355
<i>La delega non è volta a eliminare ogni discrezionalità del legislatore delegato ma solo a circoscriverla, rimanendo pur sempre salva la facoltà di valutare le specifiche situazioni da disciplinare.</i>	
Ordinanza n. 335/1987 (red. Saja)	356
<i>In assenza di criteri direttivi contenuti nella legge delegante rientra nella discrezionalità del legislatore delegato la scelta circa l’introduzione di un istituto.</i>	
Ordinanza n. 321/1987 (red. Saja)	356
<i>La delega non è finalizzata a eliminare ogni discrezionalità del legislatore delegato ma solo a circoscriverla in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare.</i>	
Sentenza n. 158/1985 (rel. Greco)	356
Sentenza n. 178/1984 (rel. De Stefano)	356

Compete al legislatore delegato di stabilire le modalità di concreta applicazione dei principi e criteri direttivi dettati dalle leggi di delega, i quali non debbono necessariamente estendersi sino a coprire l'intera area della regolamentazione oggetto di delega.

Sentenza n. 110/1982 (rel. Maccarone) 358

Sentenza n. 41/1975 (rel. N. Reale) 358

Il limite dei principi e dei criteri direttivi, pur rivolto a circoscrivere il campo della delegazione si da evitare che essa possa essere esercitata in modo divergente dalle relative finalità, non esclude che il legislatore delegato possa valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente che nella legge delegata devono trovare una nuova regolamentazione.

Sentenza n. 56/1971 (rel. Bonifacio) 359

La determinazione dei principi e criteri direttivi, richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa, non elimina ogni discrezionalità nell'esercizio della delega; tale discrezionalità sussiste in quell'ambito che principi e criteri, proprio perché tali, circoscrivono ma non eliminano.

Sentenza n. 62/1963 (rel. Verzi) 362

Nel processo formativo della legge delegata, c'è sempre uno sviluppo di ulteriore attività legislativa, sia pure circoscritto entro limiti di tempo, di oggetto, di principi e di criteri.

Sentenza n. 69/1961 (rel. Cassandro)..... 362

Il legislatore delegato gode di una certa discrezionalità nell'attuazione della delega, indipendentemente dal maggiore o minor rigore delle espressioni impiegate dal legislatore delegante.

LA RAGIONEVOLEZZA NELL'ATTUAZIONE DELLA DELEGA 364

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)..... 364

Sentenza n. 59/2016 (red. Coraggio) 364

Sentenza n. 132/2014 (red. Carosi)..... 364

Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)..... 364

Le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti delegati. Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del complessivo sistema normativo poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente. Il legislatore delegato possiede margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la ratio e si inserisca in modo coerente nel relativo quadro normativo: pertanto, rientra nei suoi poteri fare delle scelte fra i possibili modi di realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, scelte di cui occorre comunque verificare la ragionevolezza.

Sentenza n. 451/2000 (red. Chieppa)..... 367

L'obiettivo, indicato dal legislatore delegante, di conseguire un'omogeneità di disciplina attribuisce al legislatore delegato una discrezionalità da esercitare nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della non palese arbitrarietà.

Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola).....368

Sentenza n. 133/1969 (rel. Trimarchi) 369

In tema di individuazione dei beni terrieri soggetti a esproprio, le leggi di delega in materia di riforma fondiaria fissano elementi o criteri obiettivi. Nel controllare la legittimità dei decreti delegati, spetta alla Corte accertare se degli anzidetti elementi o criteri si è tenuto conto e, in caso di inosservanza dei relativi limiti, dichiarare

l'illegittimità del decreto di scorporo per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. Il legislatore delegato non può dar vita a determinazioni che non rispondano alle note della non arbitrarietà e della ragionevolezza.

LA CONFORMITÀ ALLE FINALITÀ DELLA DELEGA E, PIÙ IN GENERALE, AI PRINCIPI COSTITUZIONALI.....373

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)..... 373

Pur nel silenzio serbato dal legislatore delegante, da interpretare comunque in senso costituzionalmente conforme, il coinvolgimento regionale richiesto dalla Costituzione si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa.

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo) 374

Pur nel silenzio serbato dal legislatore delegante, da interpretare comunque in senso costituzionalmente conforme, il coinvolgimento regionale richiesto dalla Costituzione si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa.

Sentenza n. 401/2007 (red. Quaranta)..... 375

Anche nel silenzio della legge di delega, il legislatore delegato è comunque tenuto all'osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante.

Sentenza n. 163/2000 (red. Marini)..... 376

Sentenza n. 126/2000 (red. Santosuosso)..... 376

Sentenza n. 111/1997 (red. Vari) 376

Il legislatore delegato è tenuto a osservare criteri funzionali al rispetto dei limiti espliciti e impliciti nell'esercizio del compito che gli è affidato. La norma delegata è legata a quella delegante da un naturale rapporto di riempimento, alla luce della ratio che ispira la seconda. Pertanto il silenzio della legge di delegazione non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni a essa sottese, ancorché il potere debba essere esercitato in modo non solo conforme alle finalità che l'hanno determinato ma anche aderente al sistema delineato nella legislazione precedente.

Sentenza n. 237/1993 (red. Ferri)..... 377

Al fine di valutare l'esistenza o meno di un eccesso di delega, occorre verificare la rispondenza della norma delegata alla ratio e alle finalità che, tenendo conto anche del complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante. Deve ritenersi legittima la norma delegata che costituisca coerente applicazione e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni a essa sottese.

Sentenza n. 51/1992 (red. Baldassarre)..... 378

Il legislatore delegato è tenuto a dare attuazione alla legge di delegazione interpretandone i contenuti normativi in armonia con i principi costituzionali. L'inquadramento delle direttive stabilite dalla legge delega all'interno delle norme costituzionali di riferimento si rende necessario proprio al fine di valutare la costituzionalità delle disposizioni poste dal legislatore delegato in attuazione di quelle direttive. Ove dubbi della legittimità costituzionale della legge delega, la Corte ben potrebbe sollevare di fronte a sé stessa la relativa questione di costituzionalità.

Sentenza n. 28/1970 (rel. Oggioni) 381

Il potere delegato deve essere esercitato in modo conforme alle finalità che l'hanno determinato; alla delega e alla sua formula, a carattere normativo generale, deve

<i>risultare corrispondente l'esercizio del potere delegato, con particolare riguardo al sistema accolto nella legislazione precedente.</i>	
Sentenza n. 32/1968 (rel. Oggioni)	383
<i>Il legislatore delegato, nella soppressione di precetti della legge che contiene anche la norma delegante, deve procedere con particolare cautela; tale soppressione può essere legittima se si adagia su meccanismi meglio rispondenti ai fini della legge delegante. Tanto le norme preesistenti quanto le disposizioni facenti parte di quest'ultima, se non assurgono a principi o a limiti naturali della delega, si collocano su un unico piano e hanno analogo vigore, divenendo parimenti suscettibili di correzioni o adattamenti, se richiesti dagli scopi perseguiti dalla legge delegata.</i>	
Sentenza n. 26/1967 (rel. Cassandro)	384
<i>I limiti segnati al Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato si riassumono nella finalità della legge di delegazione. Pertanto, restano fuori dell'ambito della delegazione le previsioni che non si rivelino strettamente necessarie al conseguimento dei fini che la legge ha voluto perseguire.</i>	
Sentenza n. 56/1965 (rel. Mortati)	385
<i>Il fine perseguito dalla legge di delegazione costituisce il limite del potere dell'organo delegato.</i>	
Sentenza n. 129/1963 (rel. Mortati)	385
<i>Compete alla Corte la risoluzione di una questione che esige l'interpretazione della legge di delegazione onde accertare l'ambito del potere normativo conferito e l'eventuale esorbitanza incorsa nell'esercizio del potere medesimo. Lo specifico fine perseguito dalla legge delega può assumere la stessa funzione di predeterminazione dei principi e criteri direttivi richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa.</i>	
Sentenza n. 66/1957 (rel. Cassandro)	387
<i>Il sindacato della Corte è precluso in relazione a valutazioni che rientrano nell'ambito della discrezionalità, più che tecnica, politica del legislatore anche delegato; è, invece, ammesso laddove, nell'esercizio di codesto potere discrezionale, il legislatore delegato varchi i limiti posti dalla legge di delegazione, in ipotesi contrastando con i fini da essa perseguiti che si trasformano in altrettanti criteri vincolanti per il corretto esercizio delegato della legislazione.</i>	
LE DELEGHE CORRETTIVE E INTEGRATIVE	388
Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)	388
Sentenza n. 367/2007 (red. Maddalena)	389
<i>I decreti correttivi e integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire i medesimi principi e criteri direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato.</i>	
Sentenza n. 206/2001 (red. Onida)	390
<i>Il legislatore delegante può conferire al Governo la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dall'entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega principale, al fine di correggere o integrare la disciplina, ma pur sempre nell'ambito dello stesso oggetto, nell'osservanza dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse garanzie procedurali. Siffatta procedura si presta a essere utilizzata soprattutto per le 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 dover ricorrere a un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto. Nulla induce a ritenere che simile potestà</i>	

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 stabiliti.

Sentenza n. 425/2000 (red. Ruperto) 391

Sentenza n. 383/1994 (red. Cheli)..... 391

Anche nell'adozione delle disposizioni correttive il legislatore delegato è tenuto a rispettare i principi fissati in sede di delegazione.

Sentenza n. 38/1994 (red. Vari) 392

Nell'esercizio di una delega prima prorogata, poi rinnovata e persino ampliata, il legislatore delegato ben può puntualizzare e meglio esplicitare i postulati del nuovo ordinamento, secondo indirizzi ispirati a esigenze di coordinamento, correzione e integrazione delle disposizioni via via emanate.

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci) 394

Qualora, nel pieno esercizio della delega, il legislatore delegato abbia esplicitamente prodotto una norma per disciplinare una materia soltanto nella fase iniziale di applicazione di una riforma, rientra nei suoi poteri, conferitigli nella stessa legge di delega, integrare - senza necessità di una nuova delega o di fissazione di ulteriori principi o criteri direttivi - la norma transitoria iniziale con altre 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. Compete al legislatore delegato la valutazione discrezionale del momento in cui la fase iniziale deve ritenersi esaurita, dato che il Parlamento gli ha conferito tale discrezionalità. Il pur rilevante lasso temporale tra la legge delegante e le norme delegate insistenti sul medesimo oggetto non consente per ciò solo di ritenere che si sia in presenza di un vero e proprio trasferimento di funzioni legislative dal Parlamento al Governo e non soltanto di una normale delega.

Sentenza n. 68/1960 (rel. Cappi)..... 396

La delega per l'emanazione di norme complementari e integrative non abilita il delegato a modificare le norme legislative preesistenti.

LE DELEGHE PER L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA..... 397

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera) 397

Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto. La direttiva comunitaria assume, perciò, rilievo allo scopo di stabilire il contenuto e i limiti del potere del legislatore delegato.

Sentenza n. 210/2015 (red. Amato)..... 400

Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale si inserisce poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente. Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi espressi da quest'ultima si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato.

Sentenza n. 134/2013 (red. Silvestri) 402

Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale si inserisce poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente. È riconosciuto, infatti, al legislatore delegato un margine di discrezionalità nell'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte

espresse dal legislatore delegante, fino al punto che neppure il silenzio di quest'ultimo può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato. Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi ivi espressi si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato.

Sentenza n. 49/1999 (red. Mirabelli) 404

Ove la delega sia conferita per attuare direttive comunitarie, il contenuto di queste ultime costituisce anch'esso principio e criterio della delega. I principi, oltre a porre il fondamento delle norme delegate e fissarne i limiti, costituiscono un criterio interpretativo delle stesse, le quali vanno lette, fin tanto che sia possibile, nella portata e con il significato compatibili con i principi della delega.

Sentenza n. 456/1998 (red. Onida)..... 407

La delega conferita per l'attuazione di numerose direttive comunitarie nei campi più diversi comporta necessariamente il potere-dovere del Governo di dettare discipline sostanziali suscettibili di integrarsi con la normativa preesistente nella materia, innovandola anche profondamente ove ciò sia richiesto dalle esigenze di attuazione delle norme sovranazionali.

Sentenza n. 356/1996 (red. Zagrebelsky)..... 410

Sentenza n. 132/1996 (red. Mirabelli)..... 410

L'attuazione di una normativa comunitaria – ove costituisca, secondo l'espressa intenzione del legislatore, la finalità della delega – rappresenta altresì il criterio di determinazione e di interpretazione dei principi e dei criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega stessa.

LE DELEGHE PER IL COORDINAMENTO E RIASSETTO NORMATIVO E PER LA REDAZIONE DI TESTI UNICI E CODICI 411

Sentenza n. 132/2018 (red. Coraggio)..... 411

Una delega per il riordino normativo, in quanto tale, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante.

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno)..... 412

La verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. Ove le deleghe riguardino il riordino o riassetto di settori normativi, soggiace a limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega. Se l'obiettivo indicato dal delegante è quello della coerenza logica e sistematica di una disciplina stratificata negli anni, il coordinamento non può essere solo formale né è necessario che sia espressamente enunciato nella delega un principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata.

Entro questi limiti, il testo unico può innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica poiché il Governo è chiamato a individuare i principi regolativi della normativa già esistente, orientando in base ad essi le operazioni di coordinamento.

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)..... 415

Sentenza n. 94/2014 (red. Cartabia)..... 415

La delega per il riordino di un settore normativo concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante.

Sentenza n. 73/2014 (red. Cassese)..... 417

Il conferimento di una delega per il riassetto di una determinata disciplina autorizza l'esercizio di poteri innovativi della normazione vigente a condizione che siano strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino.

Sentenza n. 50/2014 (red. Grossi)..... 418

Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)..... 418

In caso di deleghe per la revisione, il riordino o il riassetto di settori normativi, soggiace a limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della vigente disciplina, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. L'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema previgente è ammissibile soltanto qualora siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, che non può innovare al di fuori di ogni vincolo esplicitamente individuato dalla legge delega. Per valutare se il Governo abbia ecceduto, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega. Le deleghe per il riordino o il riassetto normativo impongono un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del delegato, da intendersi come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge delega.

Sentenza n. 80/2012 (red. Silvestri)..... 420

Nei casi in cui il Parlamento abbia demandato al Governo il riassetto di uno o più settori normativi, soggiace a limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla perseguita finalità di ricomposizione sistematica. Al cospetto di deleghe aventi ad oggetto la revisione, il riordino e il riassetto di norme preesistenti, l'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema previgente è ammissibile soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, giacché quest'ultimo non può innovare al di fuori di ogni vincolo esplicitamente individuato dalla legge delega. Per valutare se il legislatore abbia ecceduto i, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega. Una delega rivolta al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie a un coerente riassetto delle singole materie, persegue il fine della semplificazione normativa, resa concreta dalla formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti in differenti ambiti, così da agevolare la conoscenza da parte dei cittadini. Essa non può comprendere il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale, in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principi fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, a fortiori, nell'esercizio del potere statale di avocazione di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, nelle materie di competenza regionale residuale.

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesauro)	424
Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)	424
Sentenza n. 247/2009 (red. Napolitano)	424
<i>L'utilizzo nella delega di termini come riordino e integrazione è sufficiente a consentire al legislatore delegato l'attuazione di interventi innovativi e non di sola ricognizione o mero coordinamento. La volontà del legislatore delegante di innovare la disciplina preesistente può risultare da quei principi e criteri direttivi che, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa in vigore.</i>	
Sentenza n. 232/2009 (red. Mazzella)	425
<i>Una delega che mira al riassetto di una determinata materia può consentire al Governo di emanare norme innovative ove attribuisca agli emanandi decreti legislativi il compito non solo di coordinamento delle previgenti disposizioni ma anche di riordino e integrazione della normativa. Il carattere innovativo della delega può risultare da quei principi e criteri direttivi che, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa in vigore.</i>	
Sentenza n. 225/2009 (red. Maddalena)	426
<i>Una delega che consente non solo il coordinamento ma anche il riordino e l'integrazione della normativa in una determinata materia ha contenuto innovativo. Il carattere innovativo della delega è non solo consentito ma addirittura imposto al fine di assicurare il rispetto dei criteri direttivi e dei principi generali e, in particolare, di quelli di essi che, in maniera implicita o esplicita, presuppongono o esigono la modifica sostanziale della normativa in vigore.</i>	
Sentenza n. 350/2007 (red. Finocchiaro)	427
<i>La delega volta al riordino di una materia non autorizza previsioni innovative e deve essere intesa, in assenza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma della normativa preesistente, in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate innovative rispetto al sistema legislativo. La necessità di indicare principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione e il riordino comportino l'introduzione di norme innovative rispetto alla disciplina previgente; tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere confermativo delle precedenti.</i>	
Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)	429
Sentenza n. 170/2007 (red. Tesauro)	429
<i>Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi. Qualora la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega e a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato.</i>	
Ordinanza n. 177/2006 (red. Finocchiaro)	431
<i>Se l'obiettivo della delega è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; se l'obiettivo è 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</i>	

principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata: entro questi limiti il legislatore delegato può innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica.

Ordinanza n. 359/2005 (red. F. Gallo)..... 432

In mancanza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma della normativa preesistente, la delega volta al riordino 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.

Sentenza n. 303/2005 (red. F. Gallo)..... 433

In mancanza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma della normativa preesistente, la delega volta al riordino 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.

Sentenza n. 174/2005 (red. Finocchiaro)..... 433

Se l'obiettivo della delega è 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 dal delegante il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata.

Sentenza n. 66/2005 (red. Contri)..... 434

La revisione e il riordino, ove comportino l'introduzione di norme innovative rispetto alla disciplina previgente, necessitano dell'indicazione di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell'esecutivo, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere confermativo delle precedenti.

Sentenza n. 53/2005 (red. Finocchiaro)..... 435

Se l'obiettivo da raggiungere con l'adozione di un decreto legislativo è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; se l'obiettivo è 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. 52/2005 (red. Finocchiaro)..... 436

Se l'obiettivo da raggiungere con l'adozione di un decreto legislativo è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; se l'obiettivo è 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. 280/2004 (red. Capotosti)..... 438

Sentenza n. 239/2003 (red. Zagrebelsky)..... 438

La delega volta a rivedere e riordinare la disciplina di una materia deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire di per sé l'adozione di norme delegate di sostanziale modifica del quadro preesistente. L'introduzione di innovazioni esige, infatti, la previsione di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo; ove non sorretta da una direttiva del delegante, la nuova previsione risulta posta in violazione della legge di delega e dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 220/2003 (red. Onida)..... 439

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

<i>situazioni e assetti diversi, eliminando dai testi legislativi precetti la cui ratio originaria non trova più rispondenza nel vigente ordinamento.</i>	
Sentenza n. 308/2002 (red. Vari)	442
Sentenza n. 251/2001 (red. Zagrebelsky)	442
<i>Nell'ambito di una delega intesa a rivedere e riordinare la legislazione vigente in una specifica materia, l'ampiezza delle scelte normative consentite al legislatore delegato deve essere determinata in relazione alla maggiore o minore innovatività dei principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante. La previsione che autorizza il Governo a operare un mero riesame di una disciplina deve essere intesa in un senso minimale che non consente di per sé, in mancanza di specifiche disposizioni abilitanti, l'adozione di norme innovative rispetto al sistema preesistente. L'impossibilità di individuare nella legge delega un'ideale base della normativa impugnata ne comporta la dichiarazione di illegittimità per violazione dell'art. 76 Cost.</i>	
Sentenza n. 427/2000 (red. Zagrebelsky)	444
<i>La delega per la revisione e il riordino normativo richiede la predisposizione, da parte del legislatore delegante, di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell'esecutivo. Senza la predisposizione di principi e criteri che giustificano un intervento di riforma, la delega deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate innovative rispetto al sistema previgente. In tali casi, un'innovazione sostanziale non è consentita perché non risulta sorretta dai necessari principi e criteri direttivi.</i>	
Sentenza n. 354/1998 (red. Zagrebelsky)	445
<i>Nell'ambito di una delega volta a rivedere e riordinare la disciplina vigente in un determinato settore (assunta quale base di partenza dell'attività delegata), ogni innovazione necessita di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell'esecutivo. In mancanza di principi e criteri che giustificano una scelta di riforma, la delega deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate innovative rispetto al sistema previgente o richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato.</i>	
Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola)	447
Sentenza n. 5/1973 (rel. N. Reale)	447
<i>Nel rispetto dell'art. 76 Cost., in sede di redazione di un testo unico, il legislatore delegato può procedere agli adattamenti formali necessari per la struttura unitaria del testo, anche conglobando in unico articolo norme contenute in articoli diversi di preesistenti fonti legislative.</i>	
Sentenza n. 135/1967 (rel. Manca)	448
<i>La delega conferita al Governo per la compilazione di testi unici, anche previa eliminazione delle disposizioni in contrasto con i principi contenuti nella legge di delega e modifica della legislazione precedente per attuarne i criteri direttivi, ai fini di un migliore coordinamento delle varie disposizioni, per quanto largamente intesa, non può razionalmente estendersi fino a comprendere la sostanziale modifica del sistema anteriore.</i>	
Sentenza n. 6/1964 (rel. Mortati)	449
<i>L'organo delegato all'attuazione di una determinata disciplina legislativa ha il potere di provvedere nella materia delegata anche in via transitoria.</i>	
Sentenza n. 84/1963 (rel. Verzi)	451
<i>Allorquando si inserisce in un complesso organico di altre norme, una nuova legge può creare lacune, discordanze, differenze o contrasti, che possono essere eliminati da norme delegate di coordinamento, le quali hanno lo scopo di adattare la nuova</i>	

legge, accompagnarla e integrarla nella sua applicazione, in modo da conferire uniformità e armonia a tutto l'ordinamento giuridico della materia. Ma il potere di coordinamento non consente l'introduzione di nuovi principi o di limitazioni di diritti, che soltanto attraverso l'esame e la valutazione del Parlamento possono essere validamente introdotti.

Sentenza n. 78/1963 (rel. Castelli Avolio).....451

Il coordinamento delle leggi è diretto a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, in modo che le singole norme non siano considerate isolate e chiuse in sé stesse, ma siano invece sempre interpretate nei loro riflessi e nelle loro ripercussioni con le altre e come parti di un sistema organico in continuo divenire, nel quale bisogna fare ogni sforzo per eliminare discordanze, disarmonie, discrepanze e lacune. Ove la legge delega contenga anche numerose norme regolatrici di una specifica materia, le norme delegate devono essere conformi ai principi posti da quelle norme e risultare informate a un coordinamento fra i precetti vigenti e quelli della legge delega.

Sentenza n. 65/1963 (rel. Sandulli)..... 454

La delega al Governo del potere di emanare disposizioni strumentali per rendere possibile l'applicazione delle nuove norme nonché disposizioni volte a eliminare antinomie e disarmonie tra esse e le norme preesistenti e a integrare il contenuto di queste ultime con quello delle nuove non comprende il potere di introdurre nella disciplina precedente novità diverse da quelle implicate dalla legge recante la delega.

Sentenza n. 4/1963 (rel. Verzi)..... 456

La delega per l'emanazione di norme transitorie, di attuazione e di coordinamento di una legge, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi ivi indicati, non comprende il potere di modificare sostanzialmente la disciplina o di limitare diritti, imponendo nuove condizioni soggettive.

Ordinanza n. 102/1962 (rel. Cassandro)..... 457

Rientra nel concetto di coordinamento la norma delegata che si limita, con un semplice richiamo a norme venute nel frattempo in vigore, a ribadire la preesistente disciplina.

Sentenza n. 38/1962 (rel. Fragali)..... 457

Il conferimento al Governo della delega per la redazione di un testo unico e per il coordinamento normativo nonché per l'adozione di norme transitorie e di attuazione delle disposizioni contenute nella legge delega non comprende il potere di modificare la portata delle disposizioni vigenti al tempo della delegazione.

Sentenza n. 71/1961 (rel. Gabrieli) 459

La delega per il coordinamento normativo può comprendere la possibilità di eliminare eventuali lacune o discordanze.

Sentenza n. 30/1961 (rel. Fragali)..... 460

Ove la legge delega per la redazione di un testo unico distingue tra principi e disposizioni delle leggi precedenti, il legislatore delegato è tenuto a rispettare di queste ultime soltanto le linee sostanziali e non anche le norme puntuali che non costituiscano elementi strutturali dell'assetto anteriore. Il principio per cui la delega, benché ampia, non può intendersi data per innovare anche le norme contenute nella legge delegante non è riferibile all'ipotesi in cui quest'ultima consenta una scelta di mezzi nella cornice di un rigore limitato da principi sostanziali. In tal caso, non si può dubitare della legittimità delle disposizioni delegate che, rispettando questi principi, optino per meccanismi meglio rispondenti alle necessità pratiche cui la norma delegante impone di dare soddisfazione.

Sentenza n. 28/1961 (rel. Gabrieli) 462

Per quanto ampio possa considerarsi, il potere di coordinamento, oggetto di delega legislativa, va inteso nel senso di colmare lacune e disarmonie esistenti nel settore cui la delega si riferisce. I principi desunti dalla legge delegante non possono legittimare una norma in contrasto con una disposizione della stessa legge.

Sentenza n. 2/1961 (rel. Gabrieli)..... 464

Le norme di coordinamento hanno lo scopo di eliminare antinomie e lacune contenute in precedenti disposizioni, modificandole o integrandole. È perciò viziata da eccesso di delega la norma delegata che introduce un nuovo limite all'esercizio di un diritto soggettivo, operando una scelta che la legge di delega ha ommesso di effettuare o comunque di affidare alle valutazioni del legislatore delegato. Una simile norma neppure può essere considerata di mera attuazione laddove la legge di delega contenga, per gli specifici profili di interesse, tutti gli elementi per la sua attuazione.

Sentenza n. 71/1960 (rel. Branca)..... 467

La delega con la quale si chiede al Governo una disciplina completa di una determinata materia trascende lo scopo del mero coordinamento formale di norme preesistenti e sostanzialmente intangibili e attribuisce anche una funzione di integrazione, modifica e soppressione di precedenti disposizioni al fine di completare e aggiornare con norme nuove la disciplina previgente.

Sentenza n. 34/1960 (rel. Castelli Avolio)..... 468

La delegazione legislativa, condizionando in un determinato modo l'esercizio della facoltà attribuita al delegato, assume, 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 della legge delegante. 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 della legge di delegazione. Il legislatore delegante, se, contemporaneamente alla delega, ha posto disposizioni regolanti la stessa sfera di rapporti cui si riferisce la delega, non intende certamente conferire al Governo il potere di mutare quanto così stabilito, dovendo ritenersi vincolanti per il delegato non soltanto i principi e criteri direttivi cui si fa riferimento nella formula di delega ma altresì le disposizioni contenute nella legge delega. Diversamente, la legge assumerebbe un inammissibile contenuto contraddittorio, ponendo delle norme e conferendo al Governo il potere di modificarle. Ove la legge autorizzi l'emanazione di norme di attuazione e transitorie nonché di coordinamento con la vigente legislazione e la realizzazione di un testo unico, risulta affetta da eccesso di delega la norma delegata che non sia né transitoria né di attuazione e coordinamento. La norma di attuazione, infatti, in tanto è tale in quanto derivi dalla norma obiettiva posta dal legislatore e presuppone l'esistenza di concrete specifiche disposizioni cui essa sia riferibile. La funzione di coordinamento, invece, è incompatibile con la posizione di una norma contrastante non solo con la legge delega ma altresì con la legislazione precedente.

Sentenza n. 24/1959 (rel. Cappi)..... 471

Con la legge delegata non possono essere dettate norme in contrasto con quelle della legge di delegazione; la delega per l'emanazione di norme di attuazione e di coordinamento non equivale al conferimento al Governo del potere di adottare nuove norme con il solo limite della conformità ai principi e criteri direttivi. Non possono, pertanto, qualificarsi come norme di attuazione quelle che contrastino con le norme della legge alla quale dovrebbe essere data attuazione, mentre la funzione del coordinamento è di armonizzare, secondo criteri di logica e tecnica giuridica, una serie di norme contenute in uno o più testi di legge, non già quella di introdurre norme nuove.

Sentenza n. 42/1958 (rel. Castelli Avolio)..... 473

Il conferimento di ampi poteri di coordinamento, integrazione, modificazione e soppressione, anche per armonizzare le emanande disposizioni con le convenzioni

internazionali e con le altre leggi dello Stato, consente al Governo, in sede di emanazione della legge delegata, di stabilire un principio diverso rispetto alla previgente disciplina. Sul piano del controllo di costituzionalità non è imputabile al legislatore di aver fatto uso di siffatti larghi poteri; ogni critica rivolta alla scelta operata dal legislatore, pur restando nei limiti delle facoltà delegate, esula dal campo del controllo di costituzionalità per rientrare in quello della politica legislativa.

Sentenza n. 49/1957 (rel. Battaglini)..... 476

Le norme di coordinamento, adottate nell'esercizio di apposita delega legislativa, hanno lo scopo precipuo ed essenziale di eliminare discrepanze, antinomie e incongruenze.

Sentenza n. 37/1957 (rel. Castelli Avolio).....477

Nell'emanare un testo organico su una determinata materia, quale prima legge di attuazione della delega, il Governo deve tenere conto dello stato di fatto espresso dalla vigente disciplina.

Sentenza n. 16/1957 (rel. Battaglini)..... 479

Il coordinamento, meta e direttiva di ogni attività giurisdizionale e legislativa, esprime la spinta a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, in modo che le singole norme non siano considerate isolate e chiuse in sè stesse, ma siano invece sempre interpretate nei loro riflessi e nelle loro ripercussioni con le altre e come parti di un sistema organico in continuo divenire in cui bisogna fare ogni sforzo per eliminare discordanze, disarmonie, discrepanze e lacune. Quando il coordinamento forma oggetto specifico di una delega legislativa, esso va inteso nel senso più ampio e profondo che comprende anche la possibilità di correggere tutti quei contrasti e quelle circostanze che si riscontrino nello speciale settore a cui la delega si riferisce.

IV. Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa 483

ATTUAZIONE FRAZIONATA O PARZIALE DELLA DELEGA OVVERO MANCATA ATTUAZIONE: IRRILEVANZA SUL PIANO DELLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 483

Ordinanza n. 283/2013 (red. Napolitano)..... 483

Il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione.

Sentenza n. 304/2011 (red. Grossi)..... 484

L'eventuale omissione del legislatore delegato che non faccia in parte uso della delega conferitagli non determina violazione dell'art. 76 Cost.

Ordinanza n. 257/2005 (red. Maddalena)..... 485

L'esercizio incompleto della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione. Detti parametri non sono invocabili al fine di proporre questione di legittimità costituzionale di una norma contenuta in un atto estraneo ai rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato.

Sentenza n. 149/2005 (red. Quaranta)..... 486

L'esercizio incompleto della delega non comporta di per sé violazione degli artt. 76 e 77 Cost., salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione.

Sentenza n. 422/1994 (red. Santosuosso)..... 486

Al legislatore delegato è consentita in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega, purché nel rispetto dell'art. 76 Cost. Al cospetto di una delega fondamentalmente unitaria, benché articolata in più materie e preordinata a un'ampia e complessa riforma, la verifica dell'identità tra l'oggetto della disposizione delegata e l'ambito della delega può condurre a un esito di illegittimità solo ove l'accertata discordanza incida sui limiti stabiliti dalla legge di delegazione, con riguardo ai principi e criteri direttivi e al tempo in cui la delega deve esercitarsi.

Sentenza n. 218/1987 (red. Spagnoli)..... 488

La parziale inattuazione della delega legislativa non può ritenersi causa di illegittimità costituzionale, per omissione, della norma delegata. Invero, l'omissione può viziare la normativa adottata dal legislatore delegato solo quando questa, proprio in forza di quell'omissione, si pone in contrasto con i principi e i fini della legge di delega.

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci)..... 488

Nel delineare una riforma ampia e complessa, il legislatore delegante può prevedere come necessaria l'emanazione, nei termini di tempo prefissati e in conformità a determinati principi direttivi, di più provvedimenti delegati. A maggior ragione, il Governo può legiferare in una materia vasta e complessa con più testi normativi emanati anche a distanza di tempo.

Sentenza n. 8/1977 (rel. Amadei)..... 490

L'omissione del legislatore delegato può comportare una sua responsabilità politica verso il Parlamento ma non una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile.

Sentenza n. 41/1975 (rel. N. Reale)..... 491

Il Governo può attuare la delega conferitagli attraverso una pluralità di decreti legislativi purché emanati nei limiti di tempo stabiliti. Anche l'attuazione parziale della delega, pur potendo determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento quando la delega abbia carattere imperativo, non comporta l'illegittimità delle norme frattanto emanate, sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi e i fini della legge di delegazione.

Sentenza n. 38/1959 (rel. Manca)..... 492

La redazione del vigente codice civile si è fondata sul conferimento al Governo di un'ampia delega che comprendeva la facoltà non solo di apportare al codice del 1865 modificazioni, emendamenti e aggiunte ma anche di coordinare le disposizioni, relative alle stesse materie contenute in altre leggi, incorporandole, se del caso, nello stesso codice; con l'autorizzazione altresì di pubblicare separatamente singoli libri o titoli del codice emendato. In esecuzione della delega e avvalendosi dell'autorizzazione, il Governo, con distinti decreti, ha approvato e pubblicato vari libri del codice. Per l'esercizio della delega non vi era un termine di scadenza; essa è stata esercitata legittimamente con provvedimenti emanati in tempi diversi e si è esaurita con il decreto n. 262 del 16 marzo 1942, recante il codice unificato.

L'ECESSO DI DELEGA O DALLA DELEGA QUALE TIPICA FATTISPECIE DI VIOLAZIONE DELL'ART. 76 COST. 494

Sentenza n. 194/2015 (red. Grossi)..... 494

L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata a una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato sulla delega deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro,

le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi. Tutto ciò, se porta a ritenere del tutto fisiologica l'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio di eccesso di delega ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse.

Ordinanza n. 425/2002 (red. Bile)..... 496

Il vizio di eccesso di delega concerne unicamente l'esistenza del potere di legiferare esercitato dal Governo con l'emanazione del decreto delegato, restandovi estranee le critiche eventualmente rivolte al contenuto dei criteri direttivi posti dalla legge delega.

Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia)..... 496

L'eccesso di delega è figura comprensiva nel cui ambito presentano carattere specifico i vizi della legge delegata che riguardano i cosiddetti limiti strutturali imposti in via preliminare dall'art. 76 Cost. e dalla legge di delega, attinenti al tempo determinato per l'attuazione della delega e all'oggetto o agli oggetti definiti sui quali dovrà operare la nuova disciplina. 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.

Sentenza n. 49/1957 (rel. Battaglini)..... 497

L'eccesso dai limiti della delega legislativa può formare oggetto di questione di legittimità costituzionale in quanto l'art. 76 Cost. non rimane estraneo alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato e rappresenta, unitamente alla norma delegante, la fonte di legittimità della legge delegata.

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)..... 497

La Corte è competente a giudicare della costituzionalità delle leggi delegate in riferimento non solo a parametri sostanziali ma anche al relativo procedimento di formazione, al fine di garantire il rispetto del principio generale di carattere costituzionale che riserva al Parlamento l'esercizio in via ordinaria della funzione legislativa, salve le eccezionali ipotesi di potestà normativa primaria del Governo. Le leggi delegate incorrono nel vizio di eccesso di delega ove manchino di rispettare i limiti al potere legislativo delegato indicati nella legge di delega. L'eccesso di delega, traducendosi in un'usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, concretizza la violazione dell'art. 76 Cost., confermando il principio che soltanto il Parlamento può fare le leggi. La forza legislativa della legge delegata impedisce di considerarla quale mero provvedimento di esecuzione della legge delegante e di demandare al giudice ordinario la cognizione di eventuali esorbitanze. Non trovandosi la legge delegata sullo stesso piano costituzionale del regolamento esecutivo, non si possono, relativamente ai suoi vizi di formazione, negare la particolare più efficace tutela disposta dalla Costituzione per le leggi del potere legislativo e la possibilità di una decisione della Corte con efficacia erga omnes. Pertanto, nelle "questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge" vanno comprese le questioni di costituzionalità delle leggi delegate; il sindacato è devoluto alla Corte, le cui decisioni soltanto possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela dell'interesse del cittadino alla costituzionalità delle leggi. Le controversie di legittimità costituzionale hanno per oggetto l'accertamento della conformità o divergenza della legge o dell'atto avente forza di legge da un precetto costituzionale. La legittimità costituzionale della norma delegata è condizionata dalla sua conformità alla norma delegante e alle relative prescrizioni. L'eccesso di delega è ricostruito come vizio comprensivo della mancanza, anche parziale, di delegazione nonché dell'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 della delega.

CANONI DI GIUDIZIO	500
--------------------------	-----

IL DUPLICE PROCESSO ERMENEUTICO RELATIVO ALLA NORMA DELEGANTE E ALLA NORMA DELEGATA	500
--	------------

Sentenza n. 10/2018 (red. Barbera)	500
---	------------

Il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi. Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della delega e al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono.

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno).....	501
--	------------

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera).....	501
---	------------

Il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega. Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della legge delega e al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono. Peraltro, l'art. 76 Cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi. Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi ivi espressi si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto.

Sentenza n. 59/2016 (red. Coraggio)	502
--	------------

Le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti delegati. Il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi.

Sentenza n. 194/2015 (red. Grossi)	502
---	------------

Sentenza n. 229/2014 (red. Criscuolo)	502
--	------------

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. Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima. I principi posti dal delegante costituiscono non soltanto base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con tali principi, i quali a loro volta vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal delegante, poiché la funzione del legislatore delegato non è limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo: nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)..... 504

Per verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, potendo questa essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega e verificare se la norma delegata sia stata con essa coerente. I decreti legislativi integrativi e correttivi sono ammissibili da un punto di vista costituzionale a condizione che intervengano 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 rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già stabiliti dal legislatore delegante.

Sentenza n. 50/2014 (red. Grossi)..... 507

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano)..... 507

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo)..... 507

Sentenza n. 75/2012 (red. Tesauro)..... 507

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa deve essere svolto 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 e i criteri direttivi della delega. L'esame del vizio di eccesso di delega impone di interpretare i principi e i criteri direttivi in riferimento alla ratio della legge delega, tenendo conto del contesto normativo in cui sono inseriti e delle finalità che ispirano complessivamente la delega e in particolare i principi e i criteri direttivi specifici. In tale processo, 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.

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesauro)..... 511

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione. Il secondo riguarda le norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Pertanto, da un lato, deve farsi riferimento alla ratio della delega; dall'altro, occorre tenere conto della possibilità, insita nello strumento della delega, di introdurre norme che siano un coerente sviluppo dei principi fissati dal legislatore delegato; dall'altro ancora, sebbene rientri nella discrezionalità del legislatore delegato emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal delegante, è necessario che detta discrezionalità sia esercitata nell'ambito dei limiti stabiliti dai principi e criteri direttivi. Qualora la delega abbia ad oggetto la revisione, il riordino e il riassetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato. In ogni caso, quest'ultimo non può innovare del tutto e al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge delega. Per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, il suo libero apprezzamento non può mai assurgere a principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega.

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo) 514

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 relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima. I principi posti dal legislatore delegante costituiscono non soltanto base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega. Relativamente al secondo dei suindicati processi ermeneutici, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. L'art. 76 Cost. non osta, infatti, all'emanazione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché la funzione del legislatore delegato non è limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi. Nell'ambito del criterio costituito dalla definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante una certa materia rientra l'obiettivo di ricondurre a sistema la disciplina del settore, introducendo disposizioni di carattere sostanziale e processuale che, per quanto non formino oggetto di espressa previsione nella normativa delegante, siano però coerenti con la ratio della delega e di essa

costituiscono sviluppo. Se l'obiettivo è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; inoltre, se l'obiettivo è 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. Accertata la conformità della previsione introdotta dal legislatore delegato ai principi e criteri direttivi, le doglianze relative a talune incongruenze sistematiche e complicità del sistema esulano dal supposto vizio di eccesso di delega, rappresentando solo delle possibili conseguenze applicative, da superare per via ermeneutica.

Sentenza n. 112/2008 (red. Tesauro)..... 517

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 e i criteri direttivi della delega.

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro)..... 518

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 norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima. I principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega. Peraltro, la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega comporta che neppure è possibile enucleare una nozione di principi e criteri direttivi rigida e valevole per tutte le ipotesi: infatti, il Parlamento, approvando una legge delega, non è tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose. Relativamente al secondo dei suindicati processi ermeneutici, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché la funzione del legislatore delegato non è limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)..... 521

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato. Una volta compiuti questi due processi ermeneutici, vi è la

necessità di effettuare tra di essi un raffronto per esaminare la loro compatibilità, nel senso di valutare se il contenuto del decreto delegato possa essere ricondotto a quanto prevede la legge delega. Ove la delega sia genericamente volta all'integrazione e correzione di una particolare disciplina, onde perseguirne la coerenza logica e sistematica, il coordinamento non può essere solo formale. Inoltre, se l'obiettivo è 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. Del resto, l'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 delegante. 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 delega; e le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri.

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante)	525
Sentenza n. 170/2007 (red. Tesauro)	525
Sentenza n. 54/2007 (red. Amirante)	525
Ordinanza n. 213/2005 (red. Vaccarella)	525
Sentenza n. 199/2003 (red. Vaccarella)	525
Sentenza n. 125/2003 (red. Capotosti)	525
Sentenza n. 503/2000 (red. Contri)	525
Sentenza n. 425/2000 (red. Ruperto)	525

Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega. Le finalità di integrazione e correzione perseguite dal delegante, per quanto ampiamente interpretate, non giustificano l'introduzione, in sede di esercizio del potere delegato, di una fattispecie indeterminata priva della necessaria consonanza con la delega e insuscettibile di un'esegesi adeguatrice.

Sentenza n. 276/2000 (red. Bile)	528
---	------------

L'esame della legge di delega, al fine di valutare la conformità a essa della normativa delegata, deve essere condotto procedendo anzitutto all'interpretazione delle norme 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 delegate, tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento e 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.

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)	530
---	------------

Nell'esaminare il vizio di eccesso di delega e valutare se la norma emanata dal legislatore delegato ecceda i margini di discrezionalità che i principi e i criteri direttivi imposti dal legislatore delegante consentono, occorre procedere a una duplice operazione ermeneutica. Per un verso, devono essere interpretate le norme

che determinano i principi e criteri direttivi, tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega. Per altro verso, devono essere interpretate le disposizioni emanate dal Governo in attuazione della delega, tenendo presente che i principi stabiliti dal delegante costituiscono non solo il fondamento e il limite delle norme delegate ma anche un criterio interpretativo delle stesse: esse vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con i principi della delega. Nell'ambito dei confini stabiliti dalla delega, è da riconoscere al legislatore delegato un potere di scelta fra le alternative ad esso offerte. Nel silenzio del legislatore delegante, i criteri possono essere desunti dalla disciplina preesistente, se compatibile con le innovazioni introdotte dalla legge di delega.

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)..... 531

Il giudizio di conformità della legge delegata alla legge delegante, in cui si sostanzia l'accertamento del vizio di eccesso di delega, non riguarda una normale questione d'interpretazione devoluta al giudice ordinario. Infatti, venendo in contestazione il profilo costituzionale della norma impugnata, si pone sempre una questione di legittimità costituzionale. La valutazione circa la conformità o divergenza deve necessariamente risultare da un processo di confronto tra le due norme, peraltro da limitare all'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 della Corte.

L'IMPIEGO DEGLI ORDINARI STRUMENTI ERMENEUTICI: INTERPRETAZIONE

LETTERALE, SISTEMATICA, TELEOLOGICA E ADEGUATRICE..... 532

Sentenza n. 10/2018 (red. Barbera)..... 532

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno)..... 532

Sentenza n. 276/2016 (red. de Pretis) 532

In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle due diversi sensi, il suo esatto significato va individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento al testo della legge in cui si inserisce e alla sua ratio. Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente. Se l'obiettivo del delegante è ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, la conseguenza è che i principi sono quelli già posti dal legislatore.

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)..... 536

Sentenza n. 210/2015 (red. Amato)..... 536

Sentenza n. 229/2014 /red. Criscuolo)..... 536

Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)..... 536

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano)..... 536

La verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché le finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato che può essere più o meno ampia in relazione

al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente. 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 del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega.

Sentenza n. 134/2013 (red. Silvestri) 538

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo) 538

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 norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. I principi e i criteri direttivi della legge di delegazione, quali requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega.

Sentenza n. 75/2012 (red. Tesauro) 543

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo) 543

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo) 544

Ordinanza n. 231/2009 (red. Napolitano) 544

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. Occorre altresì tener conto delle finalità che, attraverso i principi e i criteri enunciati, la legge delega si prefigge con il complessivo contesto delle norme nel significato compatibile con quei principi e criteri.

Sentenza n. 426/2008 (red. Tesauro) 545

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro) 545

Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano) 545

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante) 545

Sentenza n. 54/2007 (red. Amirante) 545

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato. Anche per le questioni concernenti deleghe legislative, deve

essere privilegiata, tra quelle ipotizzabili, una lettura delle norme conforme a Costituzione. In via generale, è comunque auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti.

Sentenza n. 285/2006 (red. Cassese)..... 547

Ai fini della valutazione del vizio di eccesso di delega, l'esame della legge di delegazione deve essere condotto tenendo conto anche delle finalità ispiratrici della delega per verificare se la norma delegata sia ad esse rispondente.

Sentenza n. 481/2005 (red. Vaccarella)..... 548

I principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici (perseguite con il complessivo contesto delle norme da essa poste), 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. Le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri.

Ordinanza n. 228/2005 (red. Neppi Modona) 551

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.

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)..... 551

Ordinanza n. 248/2004 (red. Flick) 5522

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.

Ordinanza n. 214/2004 (red. Vaccarella) 552

Il giudice deve privilegiare, specie in presenza di un conforme orientamento giurisprudenziale, l'interpretazione idonea a superare i dubbi di costituzionalità relativi al rispetto dei limiti della delega.

Sentenza n. 125/2003 (red. Capotosti)..... 553

Le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega legislativa devono essere interpretate conformemente a Costituzione, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione.

Ordinanza n. 400/2002 (red. Chieppa).....553

Le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega legislativa devono essere interpretate conformemente a Costituzione, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione.

Ordinanza n. 259/2001 (red. Flick) 554

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.

Sentenza n. 96/2001 (red. Vari) 555

L'esame del vizio di eccesso di delega va condotto, da un lato, definendo, alla luce del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega, la portata delle norme che fissano i principi e criteri direttivi e, dall'altro, considerando che i principi

<i>posti dal delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate ma strumenti per l'interpretazione della portata delle stesse, le quali, pertanto, vanno lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con detti principi.</i>	
Sentenza n. 292/2000 (red. Bile)	557
Sentenza n. 276/2000 (red. Bile)	557
Sentenza n. 200/1999 (red. Marini)	557
<i>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.</i>	
Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)	558
Sentenza n. 7/1999 (red. Santosuosso)	558
<i>Nel valutare la conformità del decreto delegato alla delega, occorre considerare la ratio della delega, ossia le ragioni e le finalità che hanno ispirato il legislatore delegante.</i>	
Sentenza n. 418/1996 (red. Chieppa)	558
<i>Tra le varie interpretazioni in astratto possibili, l'interprete è tenuto a scegliere quella che non si pone in contrasto con la Costituzione. Pertanto, ove possibile, le norme delegate denunciate devono essere interpretate in senso conforme ai principi e criteri direttivi fissati nella legge delega.</i>	
Sentenza n. 356/1996 (red. Zagrebelsky)	559
<i>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.</i>	
Sentenza n. 82/1993 (red. Vassalli)	561
<i>Benché la verifica della conformità o meno delle disposizioni delegate ai principi e criteri formulati nella legge di delegazione non possa prescindere dal dato testuale in cui risulta espressa la volontà del delegante, l'analisi non può dirsi correttamente esaurita ove al raffronto dei testi non si sovrapponga il necessario controllo circa la compatibilità dei fini che fonte delegante e norma delegata hanno inteso perseguire, nel quadro di ciascun istituto e del sistema nel suo insieme. In presenza di una delega composita, in cui a previsioni di carattere generale si trovano non di rado affiancati criteri di dettaglio che circoscrivono in confini assai ristretti i margini di discrezionalità del legislatore delegato, le scelte operate dal Parlamento possono ricevere coerente lettura solo nei limiti in cui ogni singola prescrizione, impartita a norma dell'art. 76 Cost., venga interpretata in stretta aderenza alla funzione che la stessa è destinata a svolgere.</i>	
Sentenza n. 77/1993 (red. Vassalli)	564
<i>L'esame della conformità della norma impugnata ai criteri e principi enunciati dalla legge di delegazione postula un controllo di compatibilità tra le scelte operate dal legislatore delegato e i limiti imposti all'esercizio del relativo potere, che non può riduttivamente circoscriversi all'interno di un acritico raffronto testuale tra le due fonti di normazione ma deve ricomprendere un'interpretazione dei criteri direttivi da condurre secondo un profilo squisitamente teleologico.</i>	
Sentenza n. 33/1982 (rel. O. Reale)	567
<i>Il legislatore delegato non può attribuire al criterio direttivo cui è tenuto ad attenersi una portata più ampia di quella determinata dalla sua espressione letterale, come comunemente intesa nel tempo in cui la delega è stata data ed esercitata.</i>	
Sentenza n. 106/1967 (rel. Papaldo)	568

Per restare nei limiti della delega, non basta che le misure stabilite con le norme delegate rispondano genericamente alle finalità che la legge delegante intendeva conseguire; occorre pur sempre che le norme delegate si adeguino ai criteri specificamente fissati nella delega.

Sentenza n. 74/1957 (rel. Cassandro)..... 569

L'interpretazione delle norme di delega e del rapporto che intercorre tra esse si risolve nella determinazione dei limiti e dei criteri della legge di delegazione e costituisce uno dei termini del giudizio di legittimità costituzionale di una legge delegata.

L'INTERPRETAZIONE DEL SILENZIO DEL LEGISLATORE DELEGANTE.....569

Sentenza n. 229/2014 (red. Criscuolo)..... 569

Sentenza n. 47/2014 (red. Frigo) 569

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano) 570

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo)..... 570

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)..... 570

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)..... 570

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)..... 570

Ordinanza n. 231/2009 (red. Napolitano) 570

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro)..... 570

Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)..... 570

Sentenza n. 481/2005 (red. Vaccarella)..... 570

Ordinanza n. 228/2005 (red. Neppi Modona) 570

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli) 570

Sentenza n. 531/1995 (red. Chieppa)..... 570

Il controllo dei limiti posti al legislatore delegato postula l'individuazione sia dell'oggetto sia della ratio della delega ovvero impone la necessità di verificare le ragioni e le finalità che, avuto riguardo anche al complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, onde accertare se la norma delegata sia ad essa rispondente. Il silenzio del legislatore delegante su un aspetto ritenuto particolarmente innovativo in confronto al previgente sistema non può non risultare chiaramente rivelatore della volontà diretta a non introdurre sul punto alcuna innovazione; e non può essere superato dal parere delle Commissioni parlamentari, pure espressamente previsto dalla legge delega, che non solo non è vincolante ma non può nemmeno esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega né può, ancor meno, dilatare l'oggetto della delega, anche se formulato all'unanimità.

Sentenza n. 448/1995 (red. Mirabelli) 573

La verifica del sostanziale rispetto della direttiva della delega impone di accertare se ricorrano, anche in casi non esplicitamente previsti, le ragioni che hanno ispirato i principi della stessa.

Sentenza n. 355/1993 (red. Baldassarre)..... 574

Determina l'illegittimità della norma delegata l'accertamento di una difformità non soltanto formale ma incidente altresì sulla ratio che ha ispirato la legge delega, a cui deve essere commisurato il giudizio sul rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti ad esso posti. Al silenzio del legislatore delegante su uno specifico punto non può automaticamente attribuirsi il significato di una volontà contraria alla scelta assunta dal legislatore delegato ma, al fine di interpretarne con esattezza il senso,

occorre individuare la ratio che ha ispirato la corrispondente norma di delega, rientrando nella fisiologia delle relazioni tra principi e criteri direttivi e norma delegata la circostanza che i primi non prevedano la concreta disciplina della materia, per via del naturale rapporto di riempimento che lega i due distinti livelli normativi.

Sentenza n. 141/1993 (red. Ferri) 576

Quanto più i principi e i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato. Per valutare 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. Nel silenzio della legge delega su uno specifico aspetto, deve ritenersi legittima la disposizione delegata che costituisce un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni a essa sottese.

Sentenza n. 230/1991 (red. Cheli) 577

Nel silenzio del legislatore delegante su uno specifico aspetto, occorre verificare, per l'accertamento del vizio di eccesso di delega, se la soluzione adottata dal legislatore delegato risulti o meno in contrasto con altri criteri, espliciti o impliciti, desumibili dagli indirizzi formulati nella legge di delegazione.

Sentenza n. 68/1991 (red. Conso) 579

Sentenza n. 57/1982 (rel. Saja) 579

Il silenzio serbato dal legislatore delegante su uno specifico punto non può non risultare significativo e chiaramente rivelatore della volontà diretta a non introdurre alcuna innovazione. Il parere della Commissione parlamentare, ove previsto dalla legge delega, può confortare il significato attribuito dal legislatore delegato a una norma della suddetta legge in virtù della sua provenienza da un organo particolarmente idoneo a ricostruire la volontà del legislatore delegante.

Sentenza n. 34/1968 (rel. Chiarelli) 581

La mancanza di una specifica ed espressa indicazione nella legge delega non osta alla previsione, disposta dal decreto delegato nei limiti e in conformità dei criteri fissati dalla prima, di una misura che rappresenta un mezzo di attuazione delle finalità che la legge stessa intendeva conseguire.

Sentenza n. 106/1963 (rel. Cassandro) 582

La mancata indicazione nella legge di delegazione di criteri in ordine a una specifica ipotesi non configura un vizio di costituzionalità della legge medesima ma pone comunque il problema degli effetti di codesta omissione in confronto all'esercizio della delega.

INAPPLICABILITÀ DI CANONI GENERALI VALIDI IN ASTRATTO 584

Sentenza n. 31/1967 (rel. Papaldo) 584

In tema di giudizio di conformità alle deleghe legislative non si possono delineare principi generali valevoli per tutti i casi. Il conferimento di una delega per disciplinare organicamente una materia non impone alla legge delegata di comprendere un corpo di norme completo senza alcun riferimento a norme precedenti; perciò, non costituisce vizio di non conformità alla delega il fatto che la legge delegata abbia dichiarato di tener ferme alcune disposizioni precedenti. Disciplinare in via organica non significa necessariamente dettare un corpo di norme nuove e autonome; ben può essere organico un corpo di norme che richiamino in parte norme precedenti.

Sentenza n. 14/1967 (rel. Papaldo)	584
<i>Nelle questioni volte a censurare l'eccesso di delega non possono valere canoni generali ma bisogna interpretare caso per caso la volontà del legislatore delegante.</i>	
NON CENSURABILITÀ DI MERI INCONVENIENTI	585
Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)	585
Sentenza n. 64/1957 (rel. Jaeger)	585
<i>Meri inconvenienti derivanti dal sistema adottato dal legislatore non integrano di per sé violazioni dirette o indirette di precetti costituzionali.</i>	
Sentenza n. 62/1957 (rel. Jaeger)	586
<i>La mera critica dei criteri adottati dalla legge di delegazione è inidonea a dimostrare l'illegittimità costituzionale dei decreti legislativi conseguenti.</i>	
NON CENSURABILITÀ DELLE SCELTE DISCREZIONALI DEL LEGISLATORE DELEGATO (SALVO IL LIMITE DELLA RAGIONEVOLEZZA)	587
Sentenza n. 174/2005 (red. Finocchiaro)	587
Ordinanza n. 297/2004 (red. Finocchiaro)	587
<i>È inconferente il richiamo agli artt. 70 e 76 Cost. ove oggetto di censura non sia la violazione di uno specifico criterio direttivo ma il merito della scelta operata dal legislatore.</i>	
Ordinanza n. 168/2001 (red. Marini)	588
<i>È inconferente il riferimento all'art. 76 Cost. ove oggetto di censura non sia la violazione di uno specifico criterio direttivo bensì il merito della scelta operata dal legislatore delegato.</i>	
Sentenza n. 198/1998 (red. Marini)	588
Sentenza n. 194/1995 (red. Caianiello)	588
<i>La discrezionalità conferita al legislatore delegato può essere talmente ampia che, al cospetto di un sistema pur ritenuto incongruente, resta preclusa alla Corte la dichiarazione di illegittimità della norma censurata per la pluralità di soluzioni praticabili per via legislativa.</i>	
Ordinanza n. 392/1993 (red. Pescatore)	589
<i>Le scelte rientranti nella discrezionalità del legislatore, anche delegato, non sono censurabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale, non potendo la Corte sostituirsi al legislatore.</i>	
Ordinanza n. 360/1990 (red. Dell'Andro)	589
<i>Il giudizio sulle scelte discrezionali del legislatore delegato, che si sia mantenuto nell'ambito della delega, è rimesso esclusivamente al Parlamento; la Corte è, invece, competente a sindacare le violazioni della legge di delega, le quali soltanto concretano vizi di legittimità dei decreti legislativi in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.</i>	
Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola)	590
<i>Rispetto alle scelte operate dal Governo nell'area della discrezionalità identificata e delimitata dai principi e criteri direttivi della delega, il potere di intervento della Corte non può andare oltre il controllo di ragionevolezza. Nel caso di potestà legislativa delegata a fini di riordino o riforma, un dato ordinamentale preesistente, quando non sia espressamente escluso dal legislatore delegante, non può non funzionare come limite o criterio guida delle scelte discrezionali del Governo. E la</i>	

<i>sua adozione pone la norma delegata al riparo da censure per quanto concerne sia il controllo di ragionevolezza che quello del rispetto della delega.</i>	
Sentenza n. 158/1985 (rel. Greco)	591
<i>Il controllo di costituzionalità riguarda le difformità della norma delegata rispetto a quella delegante e non le scelte del legislatore che investono il merito della legge delegata. Restano sottratte al sindacato tutte le scelte di merito compiute dal legislatore delegato nell'esercizio della discrezionalità di cui gode.</i>	
Sentenza n. 91/1984 (rel. Andrioli)	592
<i>La Corte non può interloquire sull'uso che il Governo abbia fatto della discrezionalità tecnica riconosciutagli dalla legge delega</i>	
Sentenza n. 12/1981 (rel. Gionfrida)	592
<i>In relazione alle scelte assunte dal legislatore delegato nell'area della discrezionalità di cui gode, il potere di intervento della Corte non può andare oltre il controllo di ragionevolezza.</i>	
Sentenza n. 14/1972 (rel. Chiarelli)	593
<i>Non sono sindacabili dalla Corte, investita dell'esame della censura di eccesso di delega, le discrezionali valutazioni del Governo.</i>	
Sentenza n. 42/1958 (rel. Castelli Avolio)	594
Sentenza n. 65/1957 (rel. Perassi)	594
<i>L'apprezzamento discrezionale del Governo nella determinazione delle zone suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria non è censurabile in sede di controllo di legittimità costituzionale.</i>	
PREGIUDIZIALITÀ DELL'ESAME DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGGE DI DELEGAZIONE RISPETTO A QUELLO DELLA LEGGE DELEGATA	595
Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)	595
Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)	595
Sentenza n. 106/1962 (rel. Cassandro)	595
<i>Il nesso che lega la legge di delegazione a quella delegata (e l'una e l'altra al precetto dell'art. 76 Cost.) è tale che l'esame della legittimità della legge di delegazione, della quale si assuma l'incostituzionalità, è pregiudiziale a quello della legge delegata che non potrebbe trovare applicazione se la fonte, da cui trae la sua efficacia normativa, fosse costituzionalmente illegittima.</i>	
PREGIUDIZIALITÀ LOGICO-GIURIDICA DELLA CENSURA DI VIOLAZIONE DELL'ART. 76 COST.	595
Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)	595
<i>Le censure di violazione dell'art. 76 Cost. denotano una palese pregiudizialità logico-giuridica in quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza elide, in radice, ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata e determina l'assorbimento di quelle riferite a ulteriori parametri costituzionali.</i>	
Sentenza n. 146/2015 (red. Morelli)	596
Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)	596
<i>In quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa e la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata, le censure riferite all'art. 76 Cost. hanno pregiudizialità logico-</i>	

giuridica, a cominciare da quelle relative alla genericità e indeterminatezza della delega.

Sentenza n. 80/2012 (red. Silvestri) 596

Le censure riferite all'art. 76 Cost. hanno pregiudizialità logico-giuridica giacché investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata.

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesauro) 597

Le censure riferite all'art. 76 Cost. hanno pregiudizialità logico-giuridica giacché investono il corretto esercizio della funzione legislativa; la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata

L'ESAME DELLE DELEGHE ANTERIORI ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE 597

Sentenza n. 164/1973 (rel. Crisafulli) 597

Gli atti adottati nell'esercizio di delegazioni legislative disposte e attuate prima della Costituzione sono fonti equiparate a leggi formali ordinarie perché si fondano su una delegazione del potere legislativo. Benché a siffatte deleghe non sia retroattivamente applicabile il sopravvenuto art. 76 Cost., non è tuttavia precluso alla Corte di accertare se il Governo si sia mantenuto nei limiti della delegazione conferitagli poiché, ove così non fosse, gli atti da esso adottati non potrebbero avere validamente forza di legge formale. Prescindendo dalle più rigorose condizioni stabilite dall'art. 76 Cost., il solo tratto essenziale e logicamente caratterizzante dell'equiparabilità, in virtù di delega, di un atto non promanante dagli organi del potere legislativo alla legge formale risiede nel rispetto dei limiti di materia e, se prefissati, di tempo della delega, e non anche nell'osservanza di tutte le modalità d'esercizio del potere delegato, che gli organi deleganti abbiano ritenuto di ulteriormente stabilire.

Sentenza n. 5/1967 (rel. Papaldo) 598

Non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza delle norme di cui all'art. 76 Cost., segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e la fissazione di termini.

Sentenza n. 2/1966 (rel. Benedetti) 598

Nell'esame delle questioni relative a delegazioni legislative anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, l'indagine della Corte è limitata all'accertamento dell'esistenza di una legge di delegazione avente ad oggetto una materia ben definita e all'osservanza, da parte del legislatore delegato, dell'estensione della delega. Per giudicare circa la sussistenza o meno del dedotto eccesso di delega occorre accertare, attraverso un processo di raffronto tra la norma delegata e quella delegante, se vi sia tra esse conformità o divergenza

Sentenza n. 127/1963 (rel. Papaldo) 600

Non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza delle norme di cui all'art. 76 Cost., segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e criteri direttivi e la fissazione di termini di tempo.

Ordinanza n. 15/1963 (rel. Castelli Avolio) 600

Non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza delle norme di cui all'art. 76 Cost., segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e criteri direttivi e la fissazione di termini di tempo.

Sentenza n. 47/1962 (rel. Castelli Avolio) 600

Il sindacato di legittimità sulle leggi delegate anteriori alla Costituzione è rivolto all'accertamento dell'esistenza della delega legislativa e della limitazione, posta al Governo e insita nella delega, di mantenersi nei relativi confini. I parametri di legittimità sono da rinvenirsi non nelle puntuali indicazioni dell'art. 76 Cost. ma in principi generalmente validi in tutti gli ordinamenti in cui viga la divisione dei poteri.

Sentenza n. 53/1961 (rel. Cassandro) 601

La Corte, affermando la sua competenza a conoscere della legittimità costituzionale delle delegazioni legislative anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, ha individuato i limiti che si impongono all'osservanza del legislatore delegante e di quello delegato nell'esercizio dei rispettivi poteri. Tali limiti non possono essere quelli puntualmente segnati dalle norme contenute nell'art. 76 Cost. ma discendono da principi generalmente validi in tutti gli ordinamenti in cui viga la divisione dei poteri. In particolare, la legittimità di una delegazione legislativa discende dall'esistenza di una legge di delegazione che abbia ad oggetto una materia chiaramente definita e dall'osservanza, da parte del legislatore delegato, dell'estensione data alla delega. Codesti limiti possono essere diversi per ciascuna delegazione ma, una volta posti, devono trovare da parte del Governo puntuale osservanza.

Sentenza n. 38/1959 (rel. Manca) 602

Nel controllare la legittimità costituzionale dei provvedimenti legislativi delegati emanati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, la Corte è tenuta ad accertare se sussista la delega e se il Governo si sia mantenuto nei limiti della medesima.

Sentenza n. 54/1957 (rel. Papaldo) 602

Il sindacato di legittimità costituzionale dei decreti delegati anteriori alla Costituzione, pur movendo dai principi fondamentali espressi negli artt. 70 e 77, primo comma, Cost., deve constatare l'esistenza di due condizioni: l'esistenza di una delega legislativa e il rispetto dei limiti in essa segnati

Sentenza n. 37/1957 (rel. Castelli Avolio) 603

La Corte ha competenza a giudicare della legittimità costituzionale dei decreti delegati non solo posteriori ma anche anteriori alla Costituzione. Infatti, i decreti delegati sono atti legislativi aventi piena forza di legge, posti sullo stesso piano delle leggi ordinarie anche ai fini del controllo della loro legittimità costituzionale. Il sindacato della Corte sui decreti delegati anteriori alla Costituzione deve essere condotto in riferimento a due principi costituzionali fondamentali dai quali il Governo non poteva in nessuna guisa decampare: l'esistenza di una delega legislativa e la limitazione, insita nella delega stessa, posta al Governo di mantenersi entro i confini della delega. Questi principi costituzionali, fondamentali e tradizionali di ogni Stato di diritto, sono consacrati nelle attuali disposizioni degli artt. 70 e 77, primo comma, Cost.

V. Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato 605

IDONEITÀ DEL DECRETO LEGISLATIVO A COSTITUIRE, IN CASI PARTICOLARI, OGGETTO DI UN GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO 605

Ordinanza n. 273/2017 (red. Zanon) 605

L'idoneità di un decreto delegato, atto avente natura legislativa, a determinare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sussiste tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze, salvo che sia configurabile un giudizio nel quale la norma risulti applicabile e possa essere oggetto di una questione incidentale di legittimità costituzionale.

Sentenza n. 221/2002 (red. Zagrebelsky)..... 605

È configurabile il conflitto costituzionale di attribuzioni in relazione ad atti di valore legislativo tutte le volte in cui da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge. Il soggetto costituzionale confliggente può far valere nel conflitto esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le attribuzioni. Tali norme possono comprendere l'art. 76 Cost. in quanto il principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti di controllo sugli atti del Governo ne qualifica lo status costituzionale. L'esercizio di poteri normativi del Governo fuori o contro quanto consentito dalla delega legislativa viola l'ordine costituzionale delle competenze, suscettibile di essere fatto valere nel giudizio per conflitto di attribuzioni, quando da tale esercizio illegittimo possano derivare lesioni dell'ambito materiale della competenza di controllo assegnata dalla Costituzione alla Corte dei conti. Il conflitto sollevato sulla norma di legge che esclude determinate categorie di atti dal controllo preventivo della Corte dei conti dà luogo non a un giudizio sulla legge proposto in via incidentale ma, in assenza di un procedimento di controllo, a un'azione di rivendicazione di competenza proponibile come conflitto di attribuzione in riferimento alla legge che tale sottrazione prevede. Quanto ai profili costituzionali di lesione delle attribuzioni della ricorrente, prioritario è l'esame di quello riguardante il rispetto dell'art. 76 Cost. da parte del legislatore delegato. Solo una volta riconosciuto il rispetto della delega ricevuta, si potrebbe passare a esaminare se il decreto legislativo violi le attribuzioni costituzionali determinate, per la Corte dei conti, dall'art. 100, secondo comma, Cost.

Sentenza n. 139/2001 (red. Zagrebelsky)..... 608

L'intervento del Governo sulla disciplina dei casi e delle forme del controllo attribuito alla Corte dei conti non giustificato dalla delega ricevuta configura un possibile conflitto a tutela del principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti.

Sentenza n. 457/1999 (red. Zagrebelsky)..... 610

Il conflitto costituzionale è preordinato alla garanzia dell'integrità della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, senza che, né dalla disciplina costituzionale né da quella legislativa, si dia alcun rilievo alla natura degli atti da cui possa derivare la lesione all'anzidetta sfera. A differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, quella sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono. Il giudizio incidentale è il mezzo specificamente previsto dal sistema italiano di giustizia costituzionale per sottoporre, nella generalità dei casi, le leggi al controllo di costituzionalità. Tuttavia, da ciò non può derivare l'esclusione assoluta dell'ammissibilità di conflitti di attribuzione prospettati in relazione alla definizione delle competenze operata con legge o con atto equiparato. Il conflitto è da ritenere esperibile tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, non sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale.

Ordinanza n. 480/1995 (red. Cheli)..... 612

In linea di principio, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non può essere ammesso contro una legge o un atto equiparato dal momento che per tali atti, in posizione di preminenza tra le fonti del diritto, il sistema di garanzia costituzionale è incentrato sul giudizio incidentale. Tuttavia, il conflitto può essere ritenuto ammissibile nei confronti degli atti legislativi, ivi compreso il decreto delegato, in ipotesi particolari in cui – per il rischio di comprimere diritti fondamentali, incidere sulla materia costituzionale e determinare situazioni non più reversibili né sanabili – ciò sia necessario per apprestare una difesa immediata ed efficace.

Sentenza n. 161/1995 (red. Cheli)..... 612

In linea di principio, l'esclusione delle leggi e degli atti equiparati dalla sfera di operatività del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato deriva dalla presenza, per tali atti, di un sistema di garanzia costituzionale incentrato sul sindacato incidentale, rapportato alla posizione di preminenza delle fonti primarie. Tale sindacato sottende, da un lato, un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e, dall'altro, il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro concreta incidenza sugli interessi reali. Tuttavia, possono darsi ipotesi particolari in cui – per il rischio di comprimere diritti fondamentali, incidere sulla materia costituzionale o determinare, in danno di privati, situazioni non più reversibili né sanabili – lo strumento del conflitto possa essere impiegato anche nei confronti del decreto legislativo (oltre che della legge e del decreto-legge). In simili casi, l'affiancarsi del conflitto tra poteri al sindacato incidentale rappresenta la soluzione necessaria per apprestare immediata ed efficace.

Sentenza n. 406/1989 (red. Corasaniti)..... 614

In linea di principio, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato non può ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato. La sperimentabilità del conflitto contro tali atti costituirebbe un elemento di rottura del sistema di garanzia costituzionale che, per quanto concerne la legge e gli atti equiparati, è incentrato nel sindacato incidentale. Simile strutturazione della garanzia costituzionale è da frutto di una consapevole scelta correlata all'idea di preminenza delle fonti primarie. In considerazione della riferibilità di tali atti al più alto livello di rappresentatività politica generale (riferibilità indiretta per gli atti legislativi del Governo), si è ritenuto di sottrarli in linea generale a iniziative volte a ostacolarne, in via preventiva, l'efficacia (con la sola eccezione delle impugnazioni dirette promosse, entro brevi termini perentori, nei rapporti fra Stato e Regione). A questa disciplina è sotteso, da un lato, un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e, dall'altro, il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro concreta incidenza sugli interessi reali. All'inconveniente relativo ad atti legislativi, concernenti direttamente competenze di organi pubblici e non anche l'ordine sostanziale e le connesse situazioni soggettive, per i quali si presentino scarse occasioni di controversia e conseguentemente si formino zone franche di incostituzionalità può porsi rimedio non già estendendo interpretativamente l'ambito del conflitto bensì introducendo in via di revisione costituzionale nuove impugnazioni in via principale.

IMPUGNABILITÀ IN VIA PRINCIPALE DELLA LEGGE DELEGA ANTERIORMENTE O SUCCESSIVAMENTE ALL'ADOZIONE DELLA NORMATIVA DELEGATA (CONFIGURABILITÀ DELL'INTERESSE A RICORRERE)..... 615

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera) 615

Qualora il legislatore delegante conferisca al Governo il compito di emanare disposizioni incidenti su ambiti caratterizzati da uno stretto intreccio di materie e competenze statali e regionali, l'intesa si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni statali è rimessa a decreti legislativi adottati sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi e condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, vengono attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. È così ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione ivi prevista e di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza. L'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto e immediato di un vizio della stessa e non del decreto delegato che a essa dovrà

prestare la dovuta osservanza; dall'altro, dimostra che l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente e immediatamente detta norma. Pertanto, quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali, la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega. Una diversa soluzione condurrebbe a una palese e inammissibile elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. per i ricorsi in via principale.

Sentenza n. 251/2016 (red. Sciarra) 617

La legge delega, in quanto atto avente forza di legge, non si sottrae al controllo di costituzionalità in via principale di cui può divenire oggetto quando sia possibile riscontrare una lesione dell'autonomia regionale. In tali casi, rileva non tanto la natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento con norme primarie, quanto la ricorrenza dell'interesse regionale a impugnarlo, da ritenere sussistente ove il carattere puntuale delle censurate disposizioni ne palesi l'attitudine lesiva delle sfere di competenza legislativa regionale indicate nel ricorso.

Sentenza n. 234/2013 (red. Coraggio) 617

L'interesse regionale a dedurre l'illegittimità del decreto legislativo, censurando vizi della legge di delegazione, si radica in concreto solo con l'effettivo esercizio del potere delegato.

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)..... 617

Se le norme di delega consentono un'attuazione in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza non sussiste un vizio di costituzionalità poiché ogni dubbio può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge. Se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante. Per tale ragione, la Corte può decidere ricorsi proposti avverso la legge di delega, senza disporre che essi siano riuniti alle successive impugnative dirette contro il decreto delegato. In linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace al controllo di costituzionalità in via principale, di cui può divenire oggetto quando sia idonea a concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale. In simili casi rileva non già la natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento con norme primarie ma la ricorrenza dell'interesse regionale a impugnarlo: di tale interesse andrà esclusa la sussistenza, in particolare, ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione. Anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, la cui osservanza si impone allo stesso Governo, sicché a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa si presti a una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile. A maggior ragione, non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e criteri direttivi: infatti, il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, è tenuto comunque all'osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante.

Sentenza n. 205/2005 (red. Vaccarella)..... 619

Sentenza n. 224/1990 (red. Baldassarre)..... 619

Ai fini della valutazione della ricorrenza dell'interesse delle Regioni e delle Province autonome a impugnare in via principale le leggi di delegazione, decisivo è il particolare contenuto dei principi e criteri direttivi di volta in volta considerati, non potendo escludersi che, in ragione del loro grado di determinatezza e inequivocità, ricorrano ipotesi normative sufficientemente precise e tali da poter ledere effettivamente le competenze regionali o provinciali. In simili casi, Regioni e Province autonome hanno interesse a ottenere una pronuncia d'illegittimità costituzionale delle norme di delegazione e a impedire l'adozione di decreti legislativi conseguentemente invalidi e ulteriormente lesivi delle proprie competenze; d'altra parte, sarebbe 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. I limiti di ammissibilità di un ricorso regionale o provinciale avverso disposizioni di delega coincidono con i più generali limiti posti a garanzia della non astrattezza del giudizio di legittimità costituzionale. Ove il ricorso riguardi una disposizione di legge, il cui significato sia sufficientemente determinato e plausibile in ordine alla prospettazione di un puntuale contrasto con precisi parametri costituzionali, non si può dubitare della ricorrenza dei requisiti di ammissibilità del giudizio. Più in generale, l'attualità dell'interesse a ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale deve essere valutata non in relazione all'effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e alla loro concreta applicabilità nei rapporti della vita ma, piuttosto, in relazione all'esistenza delle disposizioni impuginate nell'ordinamento giuridico. Gli artt. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 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 dal momento in cui le relative disposizioni diventano concretamente efficaci nei rapporti della vita.

Sentenza n. 111/1972 (rel. Fragali) 622

IMPUGNABILITÀ IN VIA PRINCIPALE DI NORME DI TESTI UNICI RIPETITIVE DI PRECEDENTI DISPOSIZIONI DI LEGGE (SUSSISTENZA DELL'INTERESSE A RICORRERE)..... 622

Sentenza n. 224/1994 (red. Cheli)..... 622

LE IMPUGNATIVE REGIONALI O PROVINCIALI IN VIA PRINCIPALE PER ASSERITA VIOLAZIONE DELL'ART. 76 COST..... 622

L'AMMISSIBILITÀ CONDIZIONATA DAL RISCONTRO DELLA POTENZIALE LESIONE DELLE ATTRIBUZIONI REGIONALI (RIDONDANZA)..... 622

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera) 622

Le Regioni possono impugnare i decreti delegati (in alcune norme o anche per l'intero testo, ove abbiano ad oggetto una disciplina omogenea) anche per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sempre che la stessa ridondi sulle attribuzioni regionali. La legittimazione all'impugnazione e la valutazione della ridondanza, quando il decreto delegato incida su molteplici competenze attribuite sia allo Stato sia alle Regioni e nel caso in cui il vizio denunciato risulti sussistente, vanno verificate con riguardo alle singole norme dello stesso, allo scopo di stabilire se e quali di queste ledano attribuzioni regionali; a tale accertamento non occorre, invece, procedere se sia esclusa l'esistenza del vizio.

Sentenza n. 234/2013 (red. Coraggio)..... 623

Le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, essendo ammessa la deducibilità di altri parametri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Pertanto, le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via

principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze regionali.

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi)..... 624

Le censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost., che investono i presupposti stessi della decretazione delegata, sono ammissibili ove rivolte nei confronti di norme direttamente incidenti sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Sentenza n. 178/2012 (red. F. Gallo)..... 624

Sono ammissibili questioni di legittimità costituzionale prospettate in via principale da una Regione in riferimento a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze, purché sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione. In particolare, le impugnazioni regionali di decreti legislativi per contrasto con l'art. 76 Cost. richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali.

Sentenza n. 80/2012 (red. Silvestri)..... 626

Ove sia denunciato un intero corpus normativo che incide, in misura prevalente, su ambiti materiali di competenza esclusiva regionale e, nel contempo, interferisce con ambiti di competenza esclusiva statale, la valutazione della ridondanza, sulle attribuzioni regionali, delle censure proposte ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere effettuata non in relazione all'intero decreto delegato ma alle specifiche sue norme, individuando preliminarmente i relativi ambiti materiali.

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)..... 627

Le doglianze regionali basate sull'art. 76 Cost. richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali.

Sentenza n. 250/2009 (red. De Siervo)..... 627

Le censure regionali basate sull'art. 76 Cost. richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali.

Sentenza n. 233/2009 (red. Finocchiaro)..... 628

Le Regioni possono invocare parametri diversi da quelli del Titolo V della Parte II della Costituzione, purché la violazione ridondi a pregiudizio delle competenze regionali: la violazione di criteri e principi della legge delega può sortire questo effetto ove la delega sia volta al riordino delle competenze.

Sentenza n. 50/2005 (red. Amirante)..... 629

Sentenza n. 303/2003 (red. Mezzanotte)..... 629

Nel giudizio promosso in via principale, il vizio di eccesso di delega può essere addotto solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti.

Sentenza n. 353/2001 (red. Chieppa)..... 630

Sentenza n. 503/2000 (red. Contri)..... 630

Il parametro rappresentato dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale ove la violazione denunciata sia in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali.

Sentenza n. 408/1998 (red. Onida)	630
<i>Il parametro rappresentato dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale solo in quanto la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale.</i>	
Sentenza n. 87/1996 (red. Vari)	631
<i>Non è impedito alla Regione dedurre censure attinenti alla lesione dell'art. 76 Cost. quando i principi o criteri che si assumono violati siano volti a salvaguardare le sue competenze.</i>	
Sentenza n. 115/1995 (red. Ferri)	633
<i>È ammissibile la censura regionale di violazione dell'art. 76 Cost. ove il principio direttivo asseritamente violato sia rivolto proprio a salvaguardare le competenze regionali.</i>	
Sentenza n. 617/1988 (red. Corasaniti)	636
<i>Ove il criterio direttivo che si assume violato attenga alle garanzie delle competenze regionali, esso è idoneo a integrare il parametro dell'art. 76 Cost. in un giudizio promosso in via principale dalla Regione</i>	
Sentenza n. 183/1987 (red. Corasaniti)	639
<i>Le censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto con i principi e criteri stabiliti nella legge delega o con quelli enunciati nelle attuande direttive comunitarie, ivi espressamente richiamati, sono ammissibili, sempre che si tratti di principi o criteri volti a salvaguardare le competenze regionali.</i>	
L'ORIGINARIA TESI NEGATIVA	640
Sentenza n. 126/1996 (red. Zagrebelsky)	640
<i>L'asserita violazione del termine di esercizio della delega da parte del legislatore delegato è estranea alla difesa delle competenze costituzionali di Regioni e Province autonome, a presidio delle quali è previsto il ricorso di costituzionalità in via diretta contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato.</i>	
Sentenza n. 370/1993 (red. Guizzi)	640
<i>L'interesse della Regione a ricorrere in via principale è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle proprie competenze costituzionalmente garantite; la Regione, pertanto, non può prospettare nel ricorso la violazione di qualsiasi norma costituzionale, ma solo di quelle disposizioni la cui violazione comporta, per ciò stesso, la lesione di una propria competenza costituzionalmente tutelata. Le censure riferite a precetti collocati al di fuori del Titolo V della Costituzione sono ammissibili se finalizzate al ripristino dell'integrità delle competenze suddette.</i>	
Sentenza n. 237/1983 (rel. Bucciarelli Ducci)	641
<i>Sono inammissibili censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost. che non hanno ad oggetto un'invasione della sfera di competenza regionale.</i>	
Sentenza n. 14/1975 (rel. Benedetti)	642
<i>Le Regioni, in quanto soggetti di autonomia titolari di specifiche attribuzioni e competenze su materie tassativamente indicate da norme statutarie o da altre norme costituzionali, sono legittimate a impugnare in via diretta leggi dello Stato solo quando ritengano tali leggi lesive della sfera dei loro poteri. Gli unici motivi ammissibili di ricorso delle Regioni sono perciò quelli che si risolvono nella menomazione di poteri e facoltà a esse costituzionalmente garantiti.</i>	
SCADENZA DEL TERMINE PER L'ESERCIZIO DELLA DELEGA E SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE DELLA REGIONE A IMPUGNARE LA LEGGE DELEGA	642

Sentenza n. 139/2018 (red. Coraggio) 642

La mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione. Ne consegue l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione in via principale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso.

Sentenza n. 265/1996 (red. Vari) 643

Il decorso del termine previsto dalla legge delega, senza che il Governo abbia emanato i decreti legislativi e senza che siano intervenute proroghe, comporta l'inammissibilità del ricorso regionale per sopravvenuta carenza di interesse a impugnare una legge che non può più esplicare alcun effetto. Né alcun rilievo può avere l'ipotetica pendenza di diverso termine stabilito per l'adozione di disposizioni correttive, essendo quest'ultimo il termine dato al Governo solo per correggere le disposizioni che fossero già state emanate nell'esercizio della delega.

GIURISPRUDENZA

I. La delega legislativa e la Costituzione

LA DELEGA LEGISLATIVA (ARTT. 76 E 77, PRIMO COMMA, COST.) NEL SISTEMA DELLE FONTI

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)

V. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia)

Non integra di per sé una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di adottare disposizioni con forza di legge, conferiscano agli organi del potere esecutivo il compito di emanare normative di tipo regolamentare, disposizioni di carattere tecnico o atti amministrativi di esecuzione. Tuttavia, è illegittimo il decreto legislativo che non si limiti ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo ma lasci invece indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, devolvendo tutte le scelte sostanziali agli atti ministeriali e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale. In un simile caso, gli atti ministeriali vengono emanati con il concorso di organi amministrativi ma non di quelli parlamentari, senza assunzione diretta di responsabilità politica da parte del Governo.

Considerato, 1., 1.2., 4., 4.1.1., 4.1.2., 4.2., 4.3., 4.4.

«(...) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-bis, solleva questioni di legittimità costituzionale (...) degli artt. 8 e 10 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante “Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5”, in riferimento agli artt. 33, 34, 76 e 97 Cost. (...) In via subordinata, il TAR solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, ossia delle disposizioni attraverso le quali il Governo ha attuato la delega di cui sopra. L'art. 8 definisce il costo *standard* unitario di formazione per studente in corso come il costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale del corso di studio, determinato in considerazione della tipologia di corso, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera ciascuna università (comma 1). La determinazione del costo *standard* è definita attraverso un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca); il decreto deve considerare voci di costo così definite: “a) attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente; b) servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente; c) dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; d) ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari” (comma 2). L'art. 10 attribuisce al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito dell'attività di indirizzo e programmazione del sistema

universitario, il potere di individuare con proprio decreto le percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard per studente, oltre che ai risultati della didattica, della ricerca, delle politiche di reclutamento e agli interventi perequativi ai sensi della legge n. 240 del 2010. Gli artt. 8 e 10, ad avviso del Tribunale rimettente, violano l'art. 76 Cost. (in relazione alle predette disposizioni di delega), perché demandano per intero a decreti ministeriali l'individuazione degli indici in base ai quali determinare il costo *standard*, nonché delle percentuali del FFO destinate a essere ripartite in base a tale costo standard. (...) si rivela invece fondata, nei limiti di seguito precisati, la questione avente ad oggetto gli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, per violazione dell'art. 76 Cost., basata sul rilievo che le disposizioni censurate si limitano a ripetere i contenuti della delega, e a demandare poi per intero a decreti ministeriali la determinazione degli indici in base ai quali calcolare il costo *standard*, nonché la precisazione delle percentuali del FFO destinate a essere ripartite in base a tale nuovo criterio. (...) A questo proposito, con precipuo riguardo al censurato art. 8, giova ripercorrere alcuni passaggi dell'esame parlamentare dell'atto governativo (XVI Legislatura, n. 437), poi definitivamente approvato ed emanato come d.lgs. n. 49 del 2012, svoltosi, a norma dell'art. 5, comma 7, della legge n. 240 del 2010, presso la VII Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) del Senato della Repubblica e presso la VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei deputati, in sede consultiva. (...) Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere in prossimità dell'originaria scadenza della delega legislativa, sì da attivare il differimento del termine previsto dall'ultimo periodo del citato art. 5, comma 7. Lo schema riportava un articolo 8 sostanzialmente analogo a quello oggetto di censura, ma ancor più laconico, in quanto privo di qualsiasi riferimento alle voci di costo da prendere in considerazione per la determinazione del nuovo criterio di riparto dei finanziamenti tra i vari atenei. Nel corso dell'esame, sia i documenti predisposti dagli uffici parlamentari, sia le discussioni in seno alle Commissioni hanno evidenziato che, così redatta, la disposizione si limitava a corredare quanto già stabilito nella delega con un mero riferimento alle dimensioni degli atenei e, così facendo, ometteva di individuare più concretamente gli indici di quantificazione del costo *standard*, affidando questo passaggio a successivi atti ministeriali. In particolare, la VII Commissione permanente del Senato (nel parere approvato nella seduta del 21 marzo 2012, allegato al relativo resoconto), dopo avere rilevato criticamente che, in tal modo, non era stata data piena attuazione al principio di delega contenuto nell'art. 5, comma 4, lettera f), della legge n. 240 del 2010, si esprimeva in senso favorevole all'approvazione dello schema di decreto legislativo, ma poneva la seguente condizione: "all'articolo 8, comma 1, vengano espressamente individuati, sentita l'ANVUR, gli indici da utilizzare per la quantificazione del costo *standard* unitario di formazione per studente in corso, quali: il costo delle attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente; il costo dei servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico-amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguato supporto alla formazione dello studente; il costo relativo alla dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari". La versione del decreto legislativo poi definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri riprendeva le esemplificazioni suggerite dalla Commissione del Senato, articolandole come voci di costo da considerare nell'emanando atto ministeriale. Effettivamente, il decreto 9 dicembre 2014, n. 893 (Determinazione del costo *standard* unitario di formazione per studenti in corso, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49), emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha definito i parametri per la quantificazione di queste voci di costo, fissando il contenuto della voce residuale di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 49 del 2012 e, altresì, aggiungendo un importo di natura perequativa. (...) L'esame delle dinamiche procedurali che hanno condotto all'approvazione del censurato art. 8 comprova la fondatezza del rilievo, condiviso dal TAR rimettente e dalla difesa dell'Università degli Studi di Macerata, secondo cui il Governo, nell'esercitare la delega, non ha aggiunto pressoché nulla ai contenuti dei principi e criteri direttivi già stabiliti nell'art. 5, comma 4, lettera f), della legge n. 240 del 2010. Limitandosi a riportare testualmente i

suggerimenti enunciati a titolo meramente esemplificativo nel parere della VII Commissione del Senato in merito alle voci di costo da tenere in considerazione, il Governo non ha fatto altro che esplicitare contenuti intrinseci alla nozione di costo *standard*, limitandosi a stabilire che il “costo *standard* unitario di formazione per studente in corso”, previsto dalla delega, deve ricomprendere le spese per la remunerazione dei docenti e del personale amministrativo, nonché per l’allestimento di servizi, spazi e strumenti per la didattica. Fatta salva questa enunciazione, manca una più precisa individuazione delle spese da includere nel computo del costo *standard*, nonché i criteri per la ponderazione di ciascuna voce. (...) Conclusioni analoghe valgono, a maggior ragione, per l’art. 10. Alla delega, che prescriveva di collegare al costo *standard* una percentuale del FFO, diversa dalla cosiddetta quota premiale, il decreto delegato ha risposto prevedendo soltanto che la suddetta percentuale fosse da individuare in un decreto ministeriale, emanato con validità almeno triennale, nell’ambito dell’attività di indirizzo e programmazione del sistema universitario. A questa reiterazione pressoché letterale della delega, il decreto legislativo non aggiunge altre precisazioni in merito alla quota del FFO da distribuire in base al costo *standard*, nemmeno nella forma dell’indicazione di un minimo o un massimo, o nella rappresentazione di una sua incidenza dinamica, anche solo tendenziale, sul complesso del finanziamento da distribuire fra gli atenei. (...) Considerati i contenuti delle disposizioni censurate, occorre verificare se il rinvio da esse disposto a decreti ministeriali per la determinazione di aspetti qualificanti la riforma del sistema del finanziamento universitario – quali sono la determinazione degli indici in base ai quali calcolare le voci di spesa rientranti nel costo *standard* e la percentuale del FFO da ripartire in base ai nuovi criteri – non configuri una forma di sub-delega, incompatibile con la legge di delega e, in definitiva, con l’art. 76 Cost. Questa Corte ha già avuto modo di precisare, in alcune occasioni, che non integra di per sé una sub-delega dell’esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell’art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di emanare disposizioni con forza di legge all’esecutivo (sentenza n. 139 del 1976), conferiscano agli organi di tale potere il compito di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957). Con specifico riguardo all’ordinamento universitario, questa Corte ha già da tempo rilevato che il rinvio a fonti e atti amministrativi non solo non è vietato, ma è in un certo senso persino fisiologico: nulla nella Costituzione – ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli artt. 33, 34 e 97 – vieta alla legge di affidare l’integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali ad un’attività normativa secondaria di organi statali, quando “si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative” (sentenza n. 383 del 1998). Tuttavia, nel caso in esame, il decreto legislativo non si è limitato ad affidare ad atti amministrativi l’esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo. Esso ha invece lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l’esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale. Vero è che la legge delega non aveva prescritto che l’intera disciplina del costo *standard* trovasse la propria sede nel decreto legislativo, consentendo implicitamente che la quantificazione fosse determinata da atti amministrativi in applicazione degli indici prefissati dal decreto legislativo, sentita l’ANVUR. Tuttavia, al Governo, in sede di decretazione legislativa, era stato conferito il compito di individuare quantomeno gli indici per la quantificazione e di dettare disposizioni in merito alla valorizzazione del costo *standard*, ossia al suo collegamento con una parte del FFO. A tale compito il decreto legislativo si è sottratto, devolvendo tutte le scelte sostanziali agli atti ministeriali, che vengono emanati con il concorso di organi amministrativi, ma non di quelli parlamentari, senza assunzione diretta di responsabilità politica da parte del Governo (art. 95, secondo comma, Cost.) e al di fuori del termine previsto per l’esercizio della delega. (...) Non vale a scalfire

questa conclusione il rilievo del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le determinazioni relative al costo *standard* dovevano essere lasciate alle amministrazioni competenti in ragione della natura tecnica delle valutazioni implicate e anche allo scopo di facilitarne l'adeguamento ai dati emergenti e il tempestivo aggiornamento nel corso del tempo. Indubbiamente, è anche per queste ragioni che, come già detto, può ritenersi fisiologico, pure nell'ordinamento universitario, il rinvio a fonti e atti amministrativi attuativi della normativa primaria. Tuttavia, nemmeno questo giustifica l'operazione compiuta, nel caso in esame, dagli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, nei termini ricostruiti sopra. Anzitutto, era la stessa delega ad affidare determinati compiti normativi al decreto delegato, sicché, data l'esistenza di una riserva di legge in materia di ordinamento universitario (artt. 33 e 34 Cost.), doveva ritenersi necessaria *a fortiori* una maggiore precisione del decreto legislativo per la determinazione degli indici di quantificazione e della valorizzazione del costo *standard*, a causa della concomitanza, sul punto, di disposizioni di delega che non risultano affatto particolareggiate. Inoltre, per sua natura il decreto legislativo corrisponde a un tipo di fonte primaria che meglio di altre si presta a disciplinare materie a contenuto tecnico, tanto da essere stato utilizzato per disciplinare materie paragonabili a quella oggi in esame, come rileva l'Università degli Studi di Macerata – che richiama il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), con particolare riguardo al Capo IV (Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario), e il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Città metropolitane e Province). Infine, nelle determinazioni relative ai costi *standard*, i profili squisitamente tecnici – indubbiamente consistenti, delicati e mutevoli – sono frammisti ad altri, di natura politica: esulano dall'ambito meramente tecnico, ad esempio, le decisioni in merito al ritmo della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard*; o quelle relative all'identificazione e al peso delle differenze tra i “contesti economici, territoriali e infrastrutturali” in cui operano le varie università. (...) Deve dunque essere dichiarata, per le ragioni anzidette e con assorbimento di ogni altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 49 del 2012, nonché dell'art. 10 del medesimo decreto legislativo limitatamente alla parte in cui, al comma 1, prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca individui percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo *standard*. Tale declaratoria di illegittimità costituzionale, determinata esclusivamente da vizi dell'esercizio del potere legislativo delegato, non impedisce ulteriori interventi in merito del Parlamento e del Governo, sui quali comunque incombe la responsabilità di assicurare, con modalità conformi alla Costituzione, la continuità e l'integrale distribuzione dei finanziamenti per le università statali, indispensabili per l'effettività dei principi e dei diritti consacrati negli artt. 33 e 34 Cost.».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale).

Sentenza n. 5/2014 (red. Lattanzi)

Quando, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato della Corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Questo principio rimette al legislatore, nella figura del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare ed è violato qualora quella scelta sia effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata costituisce strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale.

Considerato 1., 2., 3., 5.2, 6., 6.1., 6.2., 6.3., 6.4., 6.5., 7., 8.

«Il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 18 e 25, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza

in vigore), nella parte in cui modifica il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), espungendo dalle disposizioni mantenute in vigore il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare); 2) “conseguenzialmente” dell'art. 2268 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948. Il medesimo Tribunale dubita, in via subordinata e in riferimento all'art. 76 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 14 e 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005). Secondo il giudice rimettente, l'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 violerebbe l'art. 76 Cost., perché è stato adottato in assenza di una delega che autorizzasse il Governo ad abrogare leggi o provvedimenti già sottratti, ad opera del d.lgs. n. 179 del 2009, all'effetto abrogativo previsto dal comma 14-ter dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. Il termine per l'esercizio della delega di cui al comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, peraltro, era scaduto nel dicembre 2009, ossia prima dell'adozione del decreto delegato. Il potere esercitato dal Governo con la norma censurata non sarebbe potuto “discendere” neanche dal comma 18 del medesimo art. 14 della legge n. 246 del 2005, in quanto la delega da esso conferita non autorizzava ad intervenire nuovamente sulla scelta già operata nell'individuazione delle norme delle quali era indispensabile la permanenza in vigore e da sottrarre all'effetto abrogativo, ma avrebbe consentito solo interventi integrativi, di riassetto o correttivi rispetto alle norme mantenute in vigore. Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 213 del 2010, laddove “abroga il mantenimento in vigore del reato” oggetto del procedimento *a quo*, conseguirebbe, secondo il Tribunale rimettente, “la necessità di confrontarsi con la permanenza in vigore dell'ulteriore norma abrogatrice dello stesso reato, attuata con il precedente d.lgs. n. 66 del 2010”. Anche l'art. 2268, comma 1, numero 297), del d.lgs. n. 66 del 2010 sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., perché il Governo non avrebbe avuto il potere di abrogare il d.lgs. n. 43 del 1948, che peraltro era stato fatto espressamente salvo dal d.lgs. n. 179 del 2009. Il d.lgs. n. 43 del 1948, inoltre, non rientrerebbe nella materia dell'ordinamento militare oggetto del decreto delegato e, comunque, non sarebbe stato obsoleto, in quanto espressione del divieto costituzionale di associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (art. 18 Cost.). Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della norma impugnata, anche in relazione all'art. 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, in quanto la relativa delega sarebbe stata conferita non già per riformare le diverse materie individuate, ma solo per realizzare testi unici delle disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e mantenute in vigore, con eventuale armonizzazione delle disposizioni successive vigenti. (...) In via subordinata, qualora si ritenesse la permanenza in capo al Governo di un potere di abrogazione in virtù dei citati commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, si dovrebbe riconoscere l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni in quanto sarebbero in contrasto con l'art. 76 Cost., per la genericità dei principi e dei criteri direttivi e per la mancata indicazione di oggetti definiti. (...) Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Treviso dubita, del pari, in riferimento agli artt. 76, 3, 18 e 25, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, e dell'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modifica il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo dalle disposizioni mantenute in vigore il d.lgs. n. 43 del 1948. (...) Con la medesima ordinanza il giudice *a quo* ha poi sollevato, in via subordinata e in riferimento all'art. 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 14, 14-ter e 18, della legge n. 246 del 2005, per la genericità dei principi e dei criteri direttivi e per la mancata indicazione di oggetti definiti. (...) Questa Corte ritiene opportuno ricostruire le vicende da cui traggono origine le odierne ordinanze di rimessione. Il legislatore, con l'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, aveva delegato il Governo ad adottare, con le modalità di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e successive modificazioni, “decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la

permanenza in vigore”, stabilendo, al successivo comma 14-*ter*, che, “decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall’ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate”. L’esercizio della delega per l’individuazione delle norme da mantenere in vigore sarebbe, quindi, dovuto avvenire entro il 16 dicembre 2009. Con il d.lgs. n. 179 del 2009 il Governo aveva esercitato la delega, individuando le disposizioni legislative da mantenere in vigore, tra le quali era compreso il d.lgs. n. 43 del 1948, sul divieto delle associazioni di carattere militare che perseguono, anche indirettamente, scopi politici, ma di questo decreto legislativo, successivamente, con l’art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare), era stata disposta l’abrogazione. Per contestare tale abrogazione, il Tribunale di Verona che, in riferimento all’azione dell’associazione denominata “Camicie verdi”, stava giudicando varie persone imputate del reato previsto dall’art. 1 del d.lgs. n. 43 del 1948, aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale. Dopo tre giorni dalla sua proposizione, però, il Governo, con il d.lgs. n. 213 del 2010, aveva replicato l’abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948, espungendolo dalle disposizioni che, con il d.lgs. n. 179 del 2009, aveva in precedenza stabilito di mantenere in vigore. Questa Corte, considerato lo *ius superveniens* che aveva reiterato l’effetto abrogativo, aveva disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ritenendo che spettasse a questo la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate. A sua volta, il Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale di Treviso, che stava giudicando varie persone per la “formazione del corpo paramilitare denominato ‘Polisia Veneta’”, aveva sollevato, in riferimento agli artt. 76, 18 e 25, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, e, in via subordinata, in riferimento all’art. 76 Cost., dell’art. 14, commi 14 e 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005. Di tali questioni questa Corte, con l’ordinanza n. 341 del 2011, aveva dichiarato la manifesta inammissibilità, perché il giudice *a quo* non aveva valutato gli effetti dell’art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, intervenuto prima dell’ordinanza di rimessione. (...) Il difetto di delega denunciato dai giudici rimettenti, se esistente, comporterebbe un esercizio illegittimo da parte del Governo della funzione legislativa. L’abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe, infatti, in contrasto con l’art. 25, secondo comma, Cost., 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. Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell’art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti. Deve quindi concludersi che, quando, deducendo la violazione dell’art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato di questa Corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale. Questo principio rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull’esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata diviene, allora, strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost., e non può essere limitata in considerazione degli eventuali effetti che una sentenza di accoglimento potrebbe produrre nel giudizio *a quo*. Si rischierebbe altrimenti, come già rilevato in altre occasioni da questa Corte, di creare zone franche dell’ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali sarebbe di fatto consentito al Governo di effettuare scelte politico-criminali, che la Costituzione riserva al Parlamento, svincolate dal rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, eludendo così il disposto dell’art. 25, secondo comma, della stessa Costituzione. Per superare il paradosso ed evitare al tempo stesso eventuali effetti impropri di una pronuncia in *malam partem*, “occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti

delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali” (sentenza n. 28 del 2010). È da aggiungere che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, “le questioni incidentali di legittimità sono ammissibili ‘quando la norma impugnata è applicabile nel processo d’origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull’ammissibilità della questione il senso degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge’ (sentenza n. 98 del 1997)” (sentenza n. 294 del 2011). Compete, dunque, ai giudici rimettenti valutare le conseguenze applicative che potranno derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento, mentre deve escludersi che vi siano ostacoli all’ammissibilità delle proposte questioni di legittimità costituzionale. (...) Una volta riconosciuta l’ammissibilità, deve essere esaminata, in primo luogo, la questione relativa all’art. 2268, comma 1, numero 297), del d.lgs. n. 66 del 2010, perché se la norma censurata risultasse immune da vizi di costituzionalità, essendosi prodotto l’effetto abrogativo del d.lgs. n. 43 del 1948 da essa stabilito, diventerebbero prive di rilevanza le ulteriori questioni e in particolare quella relativa all’art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, che avrebbe ad oggetto l’ulteriore abrogazione di una norma non più in vigore. (...) La questione di legittimità costituzionale dell’art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, è fondata. (...) Il d.lgs. n. 66 del 2010 è stato adottato, secondo quanto espressamente indicato nel suo preambolo, sulla base dell’art. 14, commi 14 e 15, della legge n. 246 del 2005, e ad avviso dei giudici rimettenti queste norme non davano al Governo il potere di abrogare il d.lgs. n. 43 del 1948, sul divieto delle associazioni di carattere militare, del quale, con il d.lgs. n. 179 del 2009, era stata in precedenza stabilita la permanenza in vigore. In effetti, il comma 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, come si è detto, era stato già esercitato con il d.lgs. n. 179 del 2009. È quindi fondata la tesi dei giudici *a quibus*, secondo cui il Governo, al momento dell’adozione del d.lgs. n. 66 del 2010, aveva già esercitato, rispetto al d.lgs. n. 43 del 1948, il potere normativo attribuitogli con il comma 14, nè poteva ritenersi consentito, in base al comma citato, il nuovo e contrario esercizio della delega, il quale, anziché in un effetto di salvaguardia dell’efficacia, era sfociato in un’espressa abrogazione. Anche se fosse stato riconosciuto al Governo dal comma 14 un potere direttamente abrogativo, poi, dovrebbe ritenersi che mancavano le condizioni per esercitarlo nei confronti del d.lgs. n. 43 del 1948, dato che, in base ai criteri indicati in tale comma, si trattava di un testo normativo del quale era indispensabile la permanenza in vigore. Con il citato comma 14 il Governo era stato delegato ad individuare le disposizioni da mantenere in vigore, che non avessero subito un’abrogazione tacita o implicita (lettera a) e non avessero esaurito la loro funzione, o fossero prive di effettivo contenuto normativo, o fossero comunque obsolete (lettera b), e nessuna di queste condizioni poteva riferirsi al d.lgs. n. 43 del 1948. In particolare è certo che il decreto non aveva esaurito la sua funzione, dato che aveva originato i procedimenti penali nel cui ambito erano state sollevate le odierne questioni di costituzionalità. Ugualmente, non può ritenersi che si trattasse di disposizione priva di un effettivo contenuto normativo od obsoleta: il d.lgs. n. 43 del 1948, infatti, è coevo alla Costituzione e costituisce l’immediata attuazione dell’art. 18, secondo comma, Cost. L’atto normativo in questione, in coerenza con la previsione della Carta costituzionale, si prefigge di impedire attività idonee a influenzare e pregiudicare la formazione democratica delle convinzioni politiche dei cittadini, anche se non riconducibili a violazioni delle comuni norme penali, il che implica la sussistenza di un effettivo contenuto normativo di rilevanza costituzionale e fa escludere l’obsolescenza della disciplina. Del resto la perdurante attualità del decreto legislativo n. 43 del 1948 è confermata, se ce ne fosse bisogno, dalla sua reintroduzione ad opera del d.lgs. n. 20 del 2012. È da aggiungere che se, come si ritiene, la *ratio* dell’incriminazione delle associazioni di carattere militare per scopi politici, come anche quella dell’art. 18, secondo comma, Cost., 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, volto ad assicurare la permanenza in vigore “delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali”. (...) Il preambolo del d.lgs. n. 66 del 2010,

come si è già ricordato, indica, tra le fonti della delega, oltre al comma 14, anche il comma 15 della legge n. 246 del 2005, il quale stabilisce che “I decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”. Neppure questa disposizione, però, avrebbe potuto giustificare l’abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948. La delega del comma 15, infatti, era diretta alla semplificazione e al riassetto normativo delle disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970 mantenute in vigore all’esito delle operazioni “salva-leggi”, da armonizzare, eventualmente, con la legislazione successiva, e in questo contesto la norma abrogatrice posta dall’art. 2268, comma 1, numero 297), del d.lgs. n. 66 del 2010 non può trovare alcuna legittimazione, anche perché il d.lgs. n. 43 del 1948 non rientra nella materia dell’ordinamento militare regolata dallo stesso decreto legislativo n. 66 del 2010. Dal tenore letterale dell’art. 1 di questo decreto risulta, infatti, chiaramente che le associazioni di carattere militare per scopi politici non rientrano nella materia oggetto del riassetto normativo, e, quindi, anche nell’ipotesi in cui si ritenesse consentita dal comma 15 l’espressa abrogazione di testi legislativi, ivi compresi quelli di cui era stata già disposta la permanenza in vigore, dovrebbe concludersi che non sarebbe stata possibile l’abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948, per l’estraneità della materia regolata da questo rispetto all’ordinamento militare che aveva formato oggetto del riassetto. In proposito è importante ricordare che, in un comunicato del 22 ottobre 2010 del Ministero della difesa, il Ministro aveva reso noto che l’inserimento del d.lgs. n. 43 del 1948 tra le norme da abrogare elencate nell’art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010 era erroneo. Conseguentemente l’Ufficio legislativo del Ministero della difesa ne aveva “proposto la correzione con procedura di rettifica di errore materiale da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale”, ma questa soluzione non era stata “condivisa dall’Ufficio legislativo del Dipartimento per la Semplificazione Normativa, co-proponente del Codice”. La norma censurata, quindi, eccede anche l’ambito della delega conferita dal comma 15, giacché “la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la ratio propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse” (sentenza n. 80 del 2012), mentre l’abrogazione di norme penali incriminatrici solo apparentemente connesse con la materia oggetto del riassetto normativo si colloca evidentemente su un altro piano e richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento. Chiarito perciò che la norma in questione non potrebbe rientrare nell’ambito di un’operazione di semplificazione o di riassetto dell’ordinamento militare, deve anche considerarsi che il comma 15 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005, riguardando i “decreti legislativi di cui al comma 14” dello stesso articolo, in nessun caso potrebbe giustificare l’abrogazione di una legge della quale, a norma del comma 14, dovrebbe essere invece assicurata la permanenza in vigore. (...) Una terza delega è contenuta nell’art. 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005, il quale stabilisce che “Il Governo è altresì delegato ad adottare, entro il termine di cui al comma 14-*ter*, uno o più decreti legislativi recanti l’abrogazione espressa, con la medesima decorrenza prevista dal comma 14-*ter*, di disposizioni legislative statali ricadenti tra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970”. Il preambolo del d.lgs. n. 66 del 2010 non richiama il comma 14-*quater*; tuttavia, dai lavori preparatori, emerge che il legislatore delegato ha inteso attuare anche la delega prevista da questo comma, individuando e abrogando espressamente le disposizioni legislative ormai inutili, e nel parere reso sullo schema del decreto legislativo in esame il Consiglio di Stato, per indicarne la base normativa, ha fatto espresso riferimento anche al comma 14-*quater*, oltre che ai commi 14 e 15. Neppure questa disposizione di delega però, pur prevedendo espressamente un potere abrogativo, può giustificare l’abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948, perché il comma 14-*quater* dà mandato al Governo di abrogare “le disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14”, vale a dire quelle “oggetto di abrogazione tacita o implicita” e quelle che “abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete”, e in queste categorie, come si è già visto, non può in alcun modo rientrare il decreto legislativo che vieta le associazioni di carattere militare

per scopi politici. (...) Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, si deve concludere che, per la carenza della necessaria delega legislativa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, è fondata. (...) Resta da esaminare la questione relativa all'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modifica il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo, con l'Allegato B, dalle norme mantenute in vigore dall'Allegato 1 del citato d.lgs. n. 179 del 2009, il d.lgs. n. 43 del 1948. Anche in questo caso le censure dei giudici rimettenti si appuntano, innanzitutto, sulla violazione dell'art. 76 Cost., sul presupposto che la reiterata abrogazione del d.lgs. n. 43 del 1948 sarebbe avvenuta in carenza di delega. L'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 dispone che, "Ai fini e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-ter e 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, sono apportate le seguenti modificazioni: a) l'Allegato 1 è integrato dalle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, inserite nell'Allegato A al presente decreto; b) dall'Allegato 1 sono espunte le disposizioni legislative statali indicate nell'Allegato B al presente decreto; c) le voci di cui all'Allegato C al presente decreto sostituiscono le corrispondenti voci dell'Allegato 1". Insomma questa disposizione, svolgendo un'opera integrativa da un lato e riduttiva dall'altro, con l'Allegato A ha aggiunto alcune disposizioni legislative a quelle mantenute in vigore dal d.lgs. n. 179 del 2009, mentre con l'allegato B ne ha espunte altre. Il d.lgs. n. 213 reca la data del 13 dicembre 2010, e, poiché il 16 dicembre 2009 il termine della delega prevista dal comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 era ormai decorso, è al comma 18 dello stesso articolo che occorre fare riferimento per individuare la fonte del potere esercitato nell'occasione dal Governo. Questo comma stabilisce che "Entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, 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". Riconducendo a questa disposizione l'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, gli si deve riconoscere un carattere "integrativo", relativamente alla lettera a), e "correttivo", relativamente alla lettera b), con l'avvertenza che l'integrazione e la correzione non sarebbero potute avvenire senza osservare i criteri di delega del comma 14. Infatti il comma 18, che si collega ai "decreti legislativi di cui al comma 14" e fa riferimento ai "principi e criteri direttivi di cui al comma 15", costituisce il prolungamento nel tempo, con alcune specificità, delle deleghe contenute nei due commi anzidetti. In particolare è il comma 14 che segna il discrimine tra le disposizioni legislative da mantenere in vigore e quelle da abrogare, 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 dell'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modifica il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo, con l'Allegato B, dalle norme mantenute in vigore dall'Allegato 1 del citato d.lgs. n. 179 del 2009, il d.lgs. n. 43 del 1948, è fondata per carenza di delega legislativa. (...) Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948 e dell'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modifica il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo, con l'Allegato B, dalle norme mantenute in vigore dall'Allegato 1 del citato d.lgs. n. 179 del 2009, il d.lgs. n. 43 del 1948, per violazione dell'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)

Il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo. In particolare, in sede di conversione può essere adottata una disposizione recante delega legislativa al Governo: in simili casi, gli articoli contenenti la delega sono disposizioni del tutto autonome rispetto al

decreto-legge e alla sua conversione. La legge ha così un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto, adottato in base all'art. 77, terzo comma, Cost.; l'altro, di conferimento al Governo di delega legislativa che può avvenire solo con legge ai sensi dell'art. 76 Cost. La disposizione di delega introdotta con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento; e la sua autonomia comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza. Tuttavia, onde evitare un uso improprio del potere di conversione, l'introduzione di una disposizione di delega deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza.

Considerato, 7., 8., 9., 9.1., 9.2., 9.3., 9.4.

«Le censure prospettate con le ordinanze di rimessione possono essere riunite, ai fini del loro esame, in tre gruppi. Un primo gruppo investe l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 e, in via consequenziale, i commi 3, 4, 5 e 5-bis, del medesimo art. 1, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, Cost. Con tali disposizioni di legge ordinaria, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati. (...) Quanto al primo gruppo di censure, ad avviso dei rimettenti, l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, secondo i principi affermati dalla Corte costituzionale (in particolare, nella sentenza n. 22 del 2012), sarebbe una norma intrusa rispetto all'oggetto del decreto-legge convertito, priva dei requisiti di necessità ed urgenza ed estranea alla materia del decreto-legge. La norma di delega è stata infatti introdotta dalla legge di conversione, così violando – in tesi – sia l'art. 77, secondo comma, Cost., sia gli artt. 70 e 72, primo e quarto comma, Cost. (...) La questione non è fondata. (...) Questa Corte con la sentenza n. 63 del 1998, nell'esaminare disposizioni di delega inserite nella legge di conversione di un decreto-legge, ha osservato che gli articoli contenenti la delega legislativa “sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge; né poteva essere altrimenti, posto che l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge”. In tal caso, secondo la stessa sentenza “in realtà, la legge [...] ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno [...] di conversione del decreto-legge ‘con le modificazioni riportate in allegato alla legge’, adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro [...], di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione”. Si deve dunque ritenere che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite – precisato dalla giurisprudenza successiva – dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012). Si evidenzia in tal modo il diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale. Dunque, la disposizione di delega introdotta nell'ordinamento con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento. (...) Quanto ai requisiti della norma così aggiunta la sua autonomia, come fin qui delineata, comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza. La Corte – sia pure nel diverso caso dell'emendamento apportato nel corpo del decreto-legge – nella sentenza n. 22 del 2012, nel sottolineare il legame esistente fra decretazione d'urgenza e potere di conversione, afferma che “se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari [...]”. Il principio è affermato con riguardo al caso di norme eterogenee modificative del decreto-legge, ma è a maggior ragione valido nel caso in esame. (...) Nella stessa sentenza n. 22 del 2012, peraltro, si afferma che l'omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico operato dal Governo e controllato dal

Parlamento, deve essere osservata anche dalla legge di conversione e che in mancanza si verificherebbe un “uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”. E il principio è recepito dall’art. 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera dei deputati, che dispone: “il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge”. Anche l’introduzione, nella legge di conversione, di una disposizione di delega, dunque, deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza. (...) Così precisati termini dello scrutinio di costituzionalità al quale è chiamata questa Corte in relazione ai parametri invocati, occorre rilevare che la disposizione contenuta nell’art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 – contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado – non altera l’omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione. Ed infatti, il d.l. n. 138 del 2011 ha modificato alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e, in particolare, l’art. 10 (la cui rubrica reca “Riduzione delle spese dei Ministeri e monitoraggio della spesa pubblica”), ricompreso con l’art. 9 nel Capo II, recante “Razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche”. A sua volta, la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all’art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; e va anche rilevato che sia nel d.l. n. 138 del 2011, che nel richiamato art. 9, i tagli di spesa sono ottenuti anche mediante interventi di tipo strutturale, pur se limitati agli organismi propriamente amministrativi. Concludendo sul punto, la disposizione in esame, in quanto prevede interventi sulle strutture giudiziarie, non può ritenersi disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte II, La legge di delega – Procedimento di formazione e Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La ragionevolezza nell’attuazione della delega.

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi)

Il Parlamento, esclusivo titolare della funzione legislativa, può precludere al Governo l’esercizio di una delega in precedenza conferita, attraverso l’abrogazione, espressa o tacita, della norma delegante. La legge di delega, per tale verso, non si sottrae agli ordinari criteri ermeneutici cui è soggetto qualsiasi atto di legge, e, di conseguenza, alla possibilità che l’interprete possa rilevarne l’abrogazione per incompatibilità da parte di una legge sopravvenuta. Il Governo è, perlomeno in ordine di tempo, il primo soggetto chiamato a verificare se continuino a sussistere i presupposti costituzionali di esercizio legittimo della delega, indagando sulla persistenza della norma delegante nell’ordinamento. Infatti, quando la delega è stata abrogata, il legislatore delegato non può più procedere alla sua attuazione; ove, invece, la legislazione sopravvenuta determini non una vicenda abrogativa ma un mutamento del quadro normativo, il Governo è tenuto a prenderla in considerazione per il corretto esercizio della delega. Eventuali problemi di coordinamento sono possibili, specie a fronte di normative complesse, ma non generano illegittimità costituzionale, se risolvibili in via interpretativa.

Considerato, 14., 14.1.

«L’art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce il cuore dell’intervento normativo in oggetto, ed è infatti stato impugnato da tutte le ricorrenti, ciascuna con riferimento ai commi sopra indicati. Con tale disposizione, adottata sulla base della delega conferita dall’art. 17, comma 1 (*recte*: unico comma), lettera e), della legge n. 42 del 2009, si è per la prima volta data attuazione all’art. 126, primo comma, Cost. Come è noto, si tratta della norma costituzionale che prevede e disciplina, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, la rimozione cd. sanzionatoria (sentenza n. 196 del 2003) del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale. Il comma 1 della norma impugnata descrive una fattispecie di “grave dissesto finanziario” in materia sanitaria, subordinata al congiunto verificarsi di tre presupposti: a) in una Regione tenuta a presentare il piano di rientro dal disavanzo previsto dall’art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”, il Presidente della Giunta, già nominato commissario *ad acta* dal Consiglio dei ministri, non adempie all’obbligo di redazione del piano, o agli obblighi da esso derivanti, anche sotto l’aspetto temporale; b) si riscontra in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano e il conseguente perdurare, o l’aggravamento, del disavanzo; c) si adotta per due esercizi consecutivi, stante l’omesso raggiungimento degli obiettivi del piano, un ulteriore incremento dell’aliquota dell’addizionale regionale IRPEF al livello massimo consentito dall’art. 6 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). L’art. 2, comma 2, prevede che il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge ai sensi dell’art. 126 Cost. Ove venga accertato dalla Corte dei conti, sia tale requisito, sia l’attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato dispone lo scioglimento e la rimozione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. L’art. 2, comma 3, introduce sanzioni a carico della persona del Presidente rimosso, stabilendone l’incandidabilità a cariche elettive per dieci anni, e il divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali. L’art. 2, comma 5, chiude l’insieme di precetti dedicati all’attuazione dell’art. 126 della Costituzione, attribuendo al Consiglio dei ministri il compito di nominare un commissario *ad acta* che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso ai fini dell’ordinaria amministrazione e dell’adozione degli atti improrogabili, e fino all’insediamento del nuovo Presidente. (...) In ordine logico, è opportuno esaminare anzitutto le censure sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria, con riferimento alla violazione dell’art. 76 Cost. da parte dell’art. 2, comma 1, impugnato. Le prime due di tali ricorrenti osservano, in via preliminare, che la legge delega n. 42 del 2009 sarebbe stata parzialmente abrogata, e comunque modificata, proprio dalla legge n. 191 del 2009 (art. 2, commi 77 e seguenti), ovvero dal testo normativo cui la norma impugnata rinvia espressamente per definire il proprio campo applicativo. Si aggiunge che, in ogni caso, la legge n. 191 del 2009 avrebbe direttamente formulato previsioni sovrapponibili all’art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, introducendo in tal modo una revoca parziale della delega originariamente conferita. La Corte condivide, in linea di principio, la premessa teorica su cui si basa il ragionamento delle ricorrenti, ovvero che il Parlamento, esclusivo titolare della funzione legislativa (art. 70 Cost.), ben possa precludere al Governo l’esercizio di una delega in precedenza conferita, attraverso l’abrogazione, espressa o tacita, della norma delegante. La legge di delega, per tale verso, non si sottrae agli ordinari criteri ermeneutici cui è soggetto qualsiasi atto di legge, e, di conseguenza, alla possibilità che l’interprete possa rilevarne l’abrogazione per incompatibilità da parte di una legge sopravvenuta. E, naturalmente, il Governo è, perlomeno in ordine di tempo, il primo soggetto chiamato a verificare se continuino a sussistere i presupposti costituzionali di esercizio legittimo della delega (sentenza n. 278 del 2010), indagando, prima di tutto, sulla persistenza della norma delegante nell’ordinamento. Tuttavia, se ciò vale in linea astratta, non altrettanto può dirsi in concreto con riferimento alla questione oggi da decidere. L’art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, anziché porsi in linea di collisione con la legge delega e con la norma impugnata, definisce i presupposti di applicabilità di quest’ultima, perché stabilisce in quali casi la Regione sia tenuta ad elaborare un piano di rientro. Le previsioni contenute nei commi successivi, a propria volta, indicano a quali condizioni il Governo possa procedere a nominare il Presidente della Giunta commissario *ad acta* per l’attuazione del piano. Ed è a questo punto che la norma impugnata, anziché sovrapporsi o contrastare con simili disposizioni, ne recepisce il contenuto. Proprio la circostanza che l’art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 operi un costante rinvio all’art. 2 della legge n. 191 del 2009, per quanto qui interessa, dimostra che tra i due assetti normativi vi è non conflitto, ma continuità. Un conto, infatti, è affermare che il legislatore delegato non può attuare la delega, quando essa è stata abrogata; tutt’altro conto è aggiungere, secondo la erronea linea di pensiero delle ricorrenti, che il Governo non possa e non debba tenere in considerazione i mutamenti del quadro normativo, entro cui viene a collocarsi la legislazione delegata. Del resto, eventuali problemi di coordinamento sono sempre possibili, specie a fronte di normative così complesse fin dai

presupposti applicativi; ma certamente essi non generano illegittimità costituzionale, se non quando sia del tutto da escludere una possibile soluzione da parte degli interpreti. Nel caso di specie, la Corte, anche alla luce del rapporto di integrazione tra le norme in questione, e comunque della alterità dei piani su cui esse intervengono, esclude che si sia verificata quest'ultima eventualità. Le questioni sono, perciò, non fondate con riferimento sia alla violazione dell'art. 76 Cost., sia alla compromissione del principio della certezza del diritto, che viene richiamato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in modo peraltro incongruo sotto il profilo dell'eccesso di delega, posto che, semmai, esso introdurrebbe una autonoma lesione della Costituzione, riconducibile all'art. 3 della Costituzione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione dell'intesa in vista della successiva adozione del decreto legislativo, Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (cd. ridondanza).

Ordinanza n. 5/2013 (red. Mazzella)

L'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e decreto delegato. Pertanto, non è evocabile quale parametro di legittimità di una norma che è frutto di un intervento del legislatore successivo, estraneo al rapporto di delegazione e tale da trasformare la natura della norma stessa da legge in senso materiale a legge in senso formale, così affrancandola dal vizio di eccesso di delega.

Considerato

«(...) il Tribunale di Sanremo, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), censurato nella formulazione che recita: “in caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti”; (...) invero, ad avviso del rimettente, la norma succitata si pone in contrasto con il criterio direttivo specifico dettato dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) sub art. 1, comma 2, lettera p), numero 3); (...) la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., è manifestamente inammissibile, in quanto, in primo luogo, il giudice rimettente omette qualunque motivazione circa la ritenuta applicabilità al caso di specie dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 (più volte modificato a seguito di *ius superveniens*) proprio nella versione specificamente sottoposta allo scrutinio di questa Corte, come novellata dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007); (...) inoltre, il rimettente non considera che l'art. 1, comma 911, della legge n. 296 del 2006, sostituendo il testo del citato art. 29, comma 2, nei termini in cui esso forma oggetto di censura, all'interno del medesimo decreto legislativo n. 276 del 2003, ha trasformato la natura della norma *de qua* da legge in senso materiale a legge in senso formale, così affrancandola dal vizio di eccesso di delega (ordinanza n. 123 del 2002); (...) infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e decreto legislativo delegato (ordinanze n. 89 del 2009 e n. 150 del 2006), mentre la norma in esame è frutto di un intervento del legislatore successivo ed estraneo al rapporto di delegazione, sicché rispetto ad essa il profilo del rispetto della legge di delega non viene in evidenza ed è pertanto fuor d'opera assumere il parametro costituzionale invocato “quale stregua del giudizio di legittimità” (sentenza n. 218 del 1987; ordinanze n. 253 del 2005; n. 294 e n. 159 del 2004); (...) pertanto, la questione proposta è da ritenere manifestamente inammissibile».

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)

In linea di principio, è consentito l'impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita poiché il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega è qualitativamente distinto e non necessariamente coincidente con quello dei principi fondamentali di materia concorrente.

Considerato, 10.

«L'art. 25, comma 1, della legge impugnata è censurato dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost., poiché non sarebbe consentito conferire delega legislativa in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente, dal momento che le norme statali non possono assumere quel carattere dettagliato, che, a parere della ricorrente, avrebbero invece necessariamente le norme delegate, in riferimento ai principi e ai criteri direttivi adottati ai sensi dell'art. 76 Cost. La questione non è fondata, come questa Corte ha già più volte affermato (sentenze n. 50 del 2005, n. 280 del 2004 e n. 359 del 1993), poiché la ricorrente erroneamente confonde il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega con quello, qualitativamente distinto e perciò non necessariamente coincidente, dei principi fondamentali di materia concorrente. Ciò consente, in linea di principio, l'impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita, come – d'altra parte – confermato dalla sua utilizzazione tutt'altro che infrequente anche in passato».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo, Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali – e Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Ordinanza n. 89/2009 (red. Finocchiaro)

L'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e legge delegata e non è invocabile in relazione a una norma contenuta nella legge di conversione di un decreto-legge.

Considerato

«(...) il Giudice di pace di Taranto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), nella parte in cui, richiamandosi all'art. 4 del citato decreto-legge n. 151 del 2003, ed inserendo in detto articolo il comma 1-*quinquies*, attribuisce ancora al Prefetto, anziché al Presidente della giunta regionale, il potere di emanare ordinanze, per violazione dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega in relazione al criterio direttivo indicato nell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge di delegazione 22 marzo 2001, n. 85 (Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada), concernente l'attribuzione delle funzioni ordinatorie demandate ai prefetti, al Presidente della giunta regionale o delle province autonome, fatte salve le esigenze di ordine e sicurezza pubblica; (...) la questione è, invece, manifestamente inammissibile per avere il rimettente invocato, quale parametro costituzionale, l'art. 76 Cost., che, come già chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, ha riguardo esclusivamente ai rapporti tra legge delegante e legge delegata (*ex plurimis*: ordinanze n. 253 del 2005; n. 294 e n. 159 del 2004), mentre nella specie è censurata una norma contenuta nella legge di conversione di un decreto legge, e quindi tale rapporto non viene in evidenza».

Sentenza n. 401/2007 (red. Quaranta)

Nelle materie di competenza statale esclusiva, pur se interferenti con materie regionali, la legge delega non deve prevedere alcun specifico criterio direttivo in ordine alla potestà di adottare regolamenti, che è direttamente disciplinata dall'art. 117 Cost.

Considerato, 7.7.

«La Regione Veneto assume, in via ulteriormente subordinata, che l'art. 5, comma 1, violi gli artt. 76 e 117, quinto comma, Cost., in quanto: (...) nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., che interferiscono con materie regionali (quale quella in esame), non sarebbe permessa l'adozione di norme regolamentari per i contratti di interesse regionale di rilevanza comunitaria, in quanto l'art. 11 della legge n. 11 del 2005 consentirebbe l'attuazione delle direttive comunitarie, mediante regolamento, soltanto nel caso in cui ciò venga autorizzato dalla legge comunitaria, mentre nessuna autorizzazione sarebbe contenuta nella legge delega n. 62 del 2005. La ricorrente puntualizza che la incostituzionalità, per i motivi esposti, deriverebbe dalla circostanza che la legge n. 11 del 2005 non potrebbe essere derogata da una fonte primaria, essendo una legge di "diretta attuazione dell'art. 117 Cost.". In ogni caso, una deroga così rilevante a quanto prescritto dalla citata legge avrebbe richiesto uno specifico principio o criterio direttivo nella specie mancante. Da qui l'ulteriore contrasto della norma in esame con l'art. 76 Cost., avendo il Governo ecceduto la delega conferita "e potendo la Regione dolersi della violazione, in quanto si tratta del mancato rispetto di previsioni dirette a conformare la propria autonomia nella attuazione delle direttive comunitarie". Le questioni non sono fondate. (...) In relazione alla seconda censura, deve, innanzitutto, rilevarsi come essa si presenti generica e anche oscura, in quanto potrebbe ritenersi che la Regione abbia indirizzato, tra l'altro, le proprie doglianze non nei confronti della disposizione del Codice, bensì della legge di delega n. 62 del 2005, la quale non forma oggetto di impugnazione, nella parte in cui avrebbe derogato a quanto prescritto dalla legge n. 11 del 2005, che sarebbe, nella prospettiva regionale, una legge di "diretta attuazione dell'art. 117 Cost." e, dunque, non emendabile da altra legge ordinaria. In ogni caso, deve rilevarsi che la legge n. 62 del 2005, per il suo carattere di normativa successiva e specifica, prevale comunque sulle disposizioni contemplate nella legge n. 11 del 2005. In relazione, poi, al rilievo, svolto dalla ricorrente, secondo cui una siffatta deroga avrebbe comunque richiesto un puntuale "principio o criterio direttivo", deve osservarsi che, se è vero che l'art. 11, comma 1, della legge n. 11 del 2005 prevede che nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., non coperte da riserva assoluta di legge, le direttive possono essere attuate mediante regolamento soltanto "se così dispone la legge comunitaria" e che nel caso in esame la legge comunitaria n. 62 del 2005 nulla prevede in proposito, ciò tuttavia non ridonda in un vizio di legittimità costituzionale *sub specie* di violazione dell'art. 76 Cost. Infatti, il potere di emanare regolamenti nelle materie di cui al sesto comma dell'art. 117 Cost. discende direttamente dalla Costituzione, sicché non rileva la mancanza nella norma delegante di uno specifico criterio direttivo al riguardo».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale e Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali.

Sentenza n. 171/2007 (red. Amirante)

L'assetto delle fonti normative è uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale poiché è correlato alla tutela di 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 Costituzione laddove stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. Tuttavia, in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere 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.

Considerato, 3.

«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. Lasciando da parte tale ultima ipotesi, che qui non interessa, 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 - nel prevedere e regolare l'ipotesi che il Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, sotto la sua responsabilità, adotti provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni - hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale».

Ordinanza n. 428/2006 (red. F. Gallo)

Gli artt. 76 e 77 Cost. non possono essere invocati come parametro di legittimità di una norma contenuta in una legge ordinaria e non in un decreto delegato del Governo.

Considerato

«(...) la Commissione tributaria regionale della Lombardia dubita, in riferimento agli artt. 3, 23, 76, 77, primo comma, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, della legittimità dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), recante la rubrica "Interpretazione autentica della disciplina concernente le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale"; (...) ad avviso del giudice rimettente, la norma denunciata - nel disporre che l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), deve intendersi nel senso che la suddetta ritenuta sugli interessi e sui redditi di capitale si effettua "anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sui redditi delle persone giuridiche" - si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, là dove pretende di "interpretare autenticamente" il testo dell'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del citato d.P.R. n. 600 del 1973, nella formulazione anteriore alla sostituzione di tale testo operata, con effetto dal 1° luglio 1998, dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461; (...) la questione è manifestamente infondata; (...) l'errore in cui è incorso il rimettente nel negare la natura interpretativa della norma denunciata è sufficiente per dichiarare la manifesta infondatezza della sollevata questione; (...) dunque, la denunciata norma di interpretazione autentica: (...) b) quanto alla dedotta violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non si pone in contrasto con tali parametri, sia perché, essendo contenuta in una legge ordinaria e non in un decreto delegato del Governo, non può costituire attuazione di una legge di delegazione, sia perché, oltretutto, si limita ad imporre - come già osservato - l'applicazione di una delle possibili varianti di senso plausibilmente attribuibili alla formulazione letterale della citata legge di delegazione e del correlativo decreto delegato di attuazione (legge n. 825 del 1971; d.P.R. n. 600 del 1973)».

Ordinanza n. 150/2006 (red. Mazzella)

Non è invocabile l'art. 76 Cost. quale parametro di legittimità di una norma successiva ed estranea al rapporto di delegazione legislativa.

Considerato

«(...) il Giudice di pace di Isernia dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 76 e 113, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 4, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121 (Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale),

convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, nella parte in cui consente al prefetto di individuare, mediante decreto, strade o singoli tratti di esse sulle quali è possibile installare dispositivi di controllo del traffico finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di comportamento di cui agli artt. 142, 148 e 176 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), con conseguente esclusione dell'obbligatorietà della contestazione immediata prevista dall'art. 200 dello stesso d. lgs. n. 285 del 1992; (...) la questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. è manifestamente inammissibile perché il rimettente pone un problema di contrasto con i principi contenuti nella legge delegante in relazione, non al decreto delegato emanato in attuazione della delega stessa, bensì ad una norma successiva ed estranea al rapporto di delegazione legislativa».

Ordinanza n. 45/2006 (red. Finocchiaro)

L'art. 76 Cost. regge soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto delegato e non può essere assunto quale parametro di legittimità di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.

Considerato

«(...) il Giudice di pace di Sorgono dubita della legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, e relativa tabella, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) aggiunti dal decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 e modificati dal decreto legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni in legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), laddove prevedono la decurtazione di cinque punti della patente di guida in caso di violazione dell'art. 172 dello stesso decreto - che sanziona il mancato uso della cintura di sicurezza - per contrasto con gli artt. 3 e 76 della Costituzione, per disparità di trattamento tra conducente (soggetto alla decurtazione) e passeggero (sanzionato solo pecuniariamente pur se munito di patente), e per eccesso di delega in relazione alle indicazioni contenute nell'art. 2, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85, che autorizzava la decurtazione di cinque punti alle sole infrazioni in relazione alle quali era già prevista la sospensione della patente alla seconda infrazione; (...) manifestamente infondata è altresì la questione sollevata in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il parametro costituzionale invocato regge soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato, ed è pertanto fuor d'opera assumerlo "quale stregua del giudizio di costituzionalità, qualora sia questione di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti" (sentenza n. 218 del 1987; ordinanze n. 253 del 2005, n. 294 e n. 159 del 2004)».

Sentenza n. 384/2005 (red. Amirante)

Non è illegittimo l'impiego dello strumento della delega per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente. Infatti principi e criteri direttivi, concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse come diverse sono le loro caratteristiche. Non è pertanto lo strumento della delegazione a essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta e attuata.

Considerato, I., 3.

«Come risulta dalla esposizione in fatto, dopo che numerose questioni relative a disposizioni della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), sono state decise con la sentenza n. 50 del 2005, devono essere ora scrutinate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1, comma 2, lettera d), prima parte, e l'art. 8 della suindicata legge, nonché alcune norme del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), emesso in esecuzione della delega di cui al citato art. 8. Le disposizioni della legge n. 30 del 2003, oggetto della disposta separazione dalle altre, sono censurate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Basilicata nonché dalla Provincia

autonoma di Trento con riferimento agli artt. 76, 117, 118 della Costituzione, in quanto si assume che esse contengano norme, in materia di competenza legislativa ripartita, e cioè concernenti la tutela e la sicurezza del lavoro, non costituenti principi fondamentali, ma prima ancora perché lo strumento della delega non può essere usato per determinare questi ultimi. Il decreto legislativo n. 124 del 2004 è impugnato soltanto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.; l'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3, sono stati censurati anche per contrasto con l'art. 76 della Costituzione. (...) In via generale deve essere affermata anche in questo caso, confermando quanto già osservato con la sentenza n. 50 del 2005, l'infondatezza della censura riguardante l'illegittimità dello strumento della delega per la determinazione di principi fondamentali. Infatti principi e criteri direttivi, concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse come diverse sono le loro caratteristiche. Non è pertanto lo strumento della delegazione ad essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta e attuata (cfr. sentenze n. 359 del 1993, n. 280 del 2004, n. 50 e n. 270 del 2005)».

Ordinanza n. 257/2005 (red. Maddalena)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale.

Ordinanza n. 253/2005 (red. Finocchiaro)

Gli artt. 76 e 77 Cost. reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato; non possono essere perciò invocati qualora oggetto di scrutinio sia una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.

Considerato

«(...) il Giudice di pace di Dolo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 12, e 7, comma 10, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione; (...) secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i parametri costituzionali invocati “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” (sentenza n. 218 del 1987; ordinanze nn. 294 e 159 del 2004); (...) pertanto, la questione è da ritenere manifestamente inammissibile».

Ordinanza n. 209/2005 (red. Vaccarella)

È evidente la manifesta infondatezza della censura di eccesso di delega imputata, omisso medio, direttamente alla legge regionale.

Considerato

«(...) il Tribunale ordinario di Savona dubita della legittimità costituzionale degli articoli 44 e 45 della legge della Regione Liguria 8 agosto 1994, n. 42 (Disciplina delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere del servizio sanitario regionale in attuazione dei d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517), nella parte in cui dispongono che sono trasferiti al patrimonio delle unità sanitarie locali i beni mobili ed immobili già di proprietà dei Comuni con vincolo di destinazione alle Unità sanitarie locali, in riferimento all'art. 76 Cost., perché, dando attuazione al principio stabilito nell'art. 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), eccedono i limiti della delega conferita con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), il cui art. 1, lettera p), prevedeva il trasferimento alle aziende infraregionali “del patrimonio mobiliare e immobiliare già di

proprietà dei disciolti enti ospedalieri e mutualistici che alla data di entrata in vigore della presente legge fa parte del patrimonio dei Comuni” (...); (...) la questione è manifestamente infondata sotto entrambi i profili prospettati dal rimettente; (...) quanto al parametro costituzionale dell’art. 76, non può convenirsi con la difesa del Comune di Alassio circa il carattere meramente formale dell’omessa indicazione, nel dispositivo dell’ordinanza di rimessione, della norma statale (art. 5 del d.lgs. n. 502 del 1992) in attuazione della quale gli artt. 44 e 45 della legge regionale n. 42 del 1994 hanno dettato la disciplina censurata; (...) infatti, il dispositivo dell’ordinanza di rimessione ne rispecchia fedelmente la motivazione laddove questa, premesso che gli artt. 44 e 45 della legge regionale “ricalcano il criterio contenuto nell’art. 5 della legge statale 502/1992”, conclude per “la non manifesta infondatezza dell’illegittimità costituzionale dei suddetti articoli, essendo la norma regionale confliggente con la norma statale 23/10/1992” (e cioè, con la legge delega n. 421) e “avendo ecceduto nella delega, sia pure indirettamente, contenuta nella legge 421/1992 in violazione dell’art. 76 della Costituzione”; (...) è evidente la manifesta infondatezza della censura di eccesso di delega, ex art. 76 Cost., imputata, *omisso medio*, direttamente alla legge regionale».

Sentenza n. 205/2005 (red. Vaccarella)

In materie di competenza concorrente, lo Stato ben può dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate; invero, 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. 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. La legge delega può così essere oggetto di impugnazione se i principi e i criteri direttivi sono essi stessi, tenuto conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle finalità perseguite dal delegante, invasivi della sfera di competenza regionale.

Considerato, 1., 2., 2.1., 2.2.

«La Regione Toscana impugna in via principale l’articolo 10, commi 1 e 2, lettere *d), e), f)*, della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), in quanto assume violato: (...) 4) gli artt. 76 e 117 Cost., laddove delega il Governo a dettare norme in materie che, in quanto di competenza concorrente, dovrebbero essere direttamente disciplinate dal Parlamento. (...) L’ordine logico delle questioni impone di trattare preliminarmente la censura (prospettata per ultima dalla ricorrente) che investe la stessa utilizzabilità da parte dello Stato della legge di delega in materie di competenza legislativa concorrente: ciò che viene negato assumendo che, dovendo limitarsi a fissare in tali materie i principi fondamentali, lo Stato dovrebbe emanare una legge organica perché, da un lato, “i decreti legislativi non si prestano alla definizione di norme di principio” e, dall’altro lato, “i criteri stabiliti per la delega, lungi dal consentire l’enucleazione dei principi fondamentali destinati al legislatore regionale, favoriscono l’introduzione di nuovi, ulteriori principi che inevitabilmente riducono lo spazio dell’intervento legislativo regionale”. (...) La questione non è fondata. (...) Il carattere assiomatico di tale censura - alla quale specularmente corrisponde l’eccezione di inammissibilità fondata sulla assoluta e aprioristica non lesività della legge di delega, la quale sarebbe incapace di invadere, se non attraverso il decreto legislativo delegato, la sfera di competenza concorrente delle regioni - è stato già affermato anche recentemente da questa Corte. In particolare, nella sentenza n. 50 del 2005 la Corte ha osservato 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 nome di dettaglio, sia dall’aver il legislatore delegato esorbitato dall’oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali (...). Il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quello 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”. Va quindi ribadito, da un lato, che ben può lo Stato, in materie di competenza concorrente, dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate (sentenze n. 303 del 2003; n. 259 del 1993; incidentalmente, n. 280 del 2004) e, dall’altro lato, che la legge delega può essere oggetto di impugnazione se i principi ed i criteri direttivi fissati sono essi stessi, tenuto “conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione”, invasivi della sfera di competenza regionale (sentenze n. 280 del 2004; n. 125 del 2003; n. 163 e 425 del 2000): sia la censura sia la contrapposta eccezione devono, in breve, concernere specifiche previsioni legislative e non già lo strumento in sé, tanto meno assumendo che esso “favorirebbe” norme delegate dettagliate».

Sentenza n. 50/2005 (red. Amirante)

Con legge delegata possono essere stabiliti i principi fondamentali di una materia di competenza concorrente, stante la diversa natura e 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 Cost. 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. La stessa 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 universalità, perché le materie hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. Con il ricorso in via principale, le Regioni possono addurre la violazione di parametri diversi dagli artt. 117, 118 e 119 Cost. soltanto se essa si risolve in un’esclusione o limitazione dei poteri regionali. 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.

Considerato, 1., 3.

«Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Basilicata e la Provincia autonoma di Trento (...) hanno proposto ricorsi, ai sensi dell’art. 127, primo comma, Cost., contro la legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro). Le Regioni Toscana e Marche, prima ancora di censurare per il loro contenuto singole disposizioni della legge, hanno impugnato questa nel suo insieme ed in particolare gli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, in quanto illegittimamente il legislatore statale si sarebbe avvalso dello strumento della delega per stabilire principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente (tutela e sicurezza del lavoro: art. 117, terzo comma, Cost.). (...) Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche e la Provincia autonoma di Trento, con altri ricorsi, hanno poi impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) (...) (...) devono essere esaminate con priorità le censure concernenti l’uso della delegazione legislativa per stabilire i principi fondamentali nelle materie oggetto di competenza legislativa concorrente, censure ritualmente proposte soltanto dalla Regione Marche e che si appuntano, in particolare, contro il comma 1 dell’art. 1 della legge di delegazione n. 30 del 2003 e contro la prima parte dell’art. 2 della stessa legge. Secondo la ricorrente, poiché lo strumento della delegazione legislativa comporta da parte del Parlamento la determinazione di principi e criteri direttivi, una volta che questi siano stati stabiliti, le disposizioni emanate in attuazione della delega non potrebbero avere ad oggetto norme contenenti i principi fondamentali della materia bensì soltanto norme c.d. di dettaglio, con conseguente intromissione nella sfera di competenza legislativa propria della Regione. Lo strumento della delega sarebbe comunque del tutto incongruo ai fini della determinazione dei principi fondamentali. La tesi non è fondata. Questa Corte ha più volte affermato che con il ricorso proposto ai sensi dell’art. 127, secondo comma, Cost., le Regioni possono addurre soltanto la lesione delle loro attribuzioni legislative da parte dello Stato e non anche la violazione di qualsiasi precetto costituzionale. Ciò non significa che i

parametri evocabili siano soltanto quelli degli articoli 117, 118 e 119 Cost., bensì che il contrasto con norme costituzionali diverse può essere efficacemente addotto soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali (v., *ex plurimis*, sentenze n. 503 del 2000, n. 274 del 2003 e, più di recente, n. 4, n. 6 e n. 196 del 2004). È soltanto sotto questo profilo - e ciò concerne anche tutte le altre censure - che in questa sede la legittimità costituzionale delle norme denunciate va accertata, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni delle sfere di competenza regionale. D'altra parte, 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 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».

Ordinanza n. 355/2004 (red. Capotosti)

V. *infra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale.

Ordinanza n. 294/2004 (red. Maddalena)

Non è invocabile l'art. 76 Cost. quale parametro di legittimità di una norma anteriore ed estranea al rapporto di delegazione legislativa.

Considerato

«(...) il Giudice di pace di Taranto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 204 del codice della strada, in riferimento agli artt. 5 e 76 della Costituzione, e in relazione all'art. 2, comma 1, lettera d), della legge 22 marzo 2001, n. 85 (Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada), "nella parte in cui non dispone l'attribuzione delle funzioni ordinarie al Presidente della Giunta regionale"; (...) la norma denunciata attribuisce al Prefetto il potere di decidere sul ricorso proposto avverso il verbale di contestazione degli illeciti previsti dal codice della strada, adottando, nel caso in cui lo ritenga infondato, ordinanza motivata con la quale ingiunge il pagamento di una somma determinata, non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione; (...) la questione sollevata in riferimento all'art. 76 della Costituzione è inammissibile, in quanto il remittente pone un problema di mancato esercizio della delega in relazione non al decreto delegato emanato in attuazione della delega stessa, bensì ad una norma anteriore (art. 204 del d.lgs. n. 285 del 1992) ed estranea al rapporto di delegazione legislativa (ordinanza n. 159 del 2004)».

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula un processo interpretativo relativo all'oggetto, ai principi e ai criteri direttivi della delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione. Fermo restando che la forza di legge caratterizza i decreti delegati, oggetto della delega può essere anche l'espletamento di un'attività meramente ricognitiva dei principi fondamentali delle materie dell'art. 117 Cost. In un simile caso, distinto da altri in cui l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può costituire e ha costituito oggetto di un atto legislativo delegato senza lesione di attribuzioni regionali, il Governo è abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all'individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare e omogenee. L'intento di conferire carattere ricognitivo all'attività delegata può trovare conferma nelle norme procedurali previste dalla delega, che dispongono un'articolata serie di pareri obbligatori della Conferenza Stato-Regioni, delle commissioni parlamentari competenti e quello definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti legislativi: ove decida di non attenersi alle relative indicazioni, il Governo si deve assumere la formale responsabilità politica, comunicando ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni delle difformità dei decreti rispetto al parere. La delega per l'adozione di decreti meramente ricognitivi si presta a una lettura minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente. Una simile delega può essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. 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 e 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. Esorbita dalla delega ricognitiva un'eventuale attività discrezionale con cui il Governo faccia opera di interpretazione del contenuto delle materie ovvero di sostanziale riparto delle funzioni.

Considerato, 1., 3., 4., 5.

«I giudizi di legittimità costituzionale promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma della Sardegna e dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno ad oggetto in particolare, per quanto qui interessa, l'art. 1, commi 4, 5 e 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Le predette disposizioni vengono censurate per violazione del combinato disposto dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (nonché rispettivamente, "per quanto di ragione", dell'art. 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione, dell'art. 4 dello statuto speciale per la Regione Sardegna e dei "principi" dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta); dell'art. 11 della suddetta legge costituzionale n. 3 del 2001 e dell'art. 76 della Costituzione. Le censure, complessivamente considerate, si incentrano in particolare sull'art. 1, comma 4, della predetta legge n. 131 del 2003 sotto il profilo del contrasto con l'art. 76 della Costituzione per l'incongruenza e la contraddittorietà della delega legislativa prevista. Ed invero la "mera ricognizione", oggetto della delega stessa, o sarebbe del tutto "inutile", o, altrimenti, non potrebbe non avere carattere "innovativo", anche perché il conferimento della "forza di legge" e la predeterminazione dei principi e criteri direttivi cui si dovrebbe attenere il Governo mal si concilierebbero con un'attività meramente ricognitiva. In questo modo però, oltre all'art. 76, sarebbe violata la riserva di legge formale del Parlamento che l'art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce per i progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Inoltre, secondo le ricorrenti, non solo i principi della delega sarebbero, per così dire, "principi al quadrato" fatalmente destinati ad assumere "un carattere di assoluta evanescenza", ma sarebbero, sotto altro profilo, del tutto carenti e comunque assolutamente inidonei ad indirizzare e limitare l'esercizio del potere delegato del Governo a proposito dell'ulteriore individuazione, prevista dal comma 5 del medesimo articolo, delle disposizioni incidenti su materie di competenza

concorrente rientranti anche nella competenza esclusiva statale, come risulterebbe espressamente nella “più gran parte dei criteri enunciati dal sesto comma”. (...) Le questioni sono in parte infondate ed in parte fondate nei termini di seguito prospettati. Il profilo principale dei diversi ricorsi proposti si incentra essenzialmente sull’asserita 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, secondo le ricorrenti, 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”. Tale assunto non è però 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. Proprio per questo il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula, secondo la costante giurisprudenza sull’art. 76 della Costituzione, un processo interpretativo relativo all’oggetto, ai principi ed ai criteri direttivi della delega, “tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione” (sentenze n. 125 del 2003, n. 425 e n. 163 del 2000). È in conformità a questo metodo, pertanto, che va scrutinato l’art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, che, 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, mentre, dall’altro lato, contestualmente stabilisce che spetta comunque al Parlamento definire i “nuovi” principi. 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”. Per di più, è soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - 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, dal momento che il comma 3 dello stesso art. 1 ribadisce che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato, “o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti”. 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. D’altra parte, anche i principi direttivi enunciati nel citato comma 4 con il loro contenuto assai vago e generico indirizzano e delimitano il compito del legislatore delegato verso l’espletamento dell’indicata funzione ricognitiva. Il Governo è infatti abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all’individuazione, nell’ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare ed omogenee, tenendo peraltro conto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né “il loro compiuto tenore letterale” costituiscono in ogni caso “principi della legislazione dello Stato”, ma soltanto “i nuclei essenziali del contenuto normativo” che tali disposizioni esprimono (sentenza n. 482 del 1995). L’intento di conferire carattere sostanzialmente ricognitivo all’attività delegata può trovare ulteriore conferma nelle norme procedurali previste dalla delega stessa, che dispongono un’articolata serie di pareri obbligatori della Conferenza Stato-Regioni, delle commissioni parlamentari competenti e infine quello definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti legislativi, al fine esclusivo di rilevare se “non siano stati indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali (...) ovvero si riferiscano a norme vigenti che

non abbiano la natura di principio fondamentale”. In tutte queste ipotesi il Governo, ove decida di non attenersi alle relative indicazioni, si deve assumere la formale responsabilità politica, comunicando ai Presidenti delle Camere ed al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni delle difformità dei decreti rispetto al parere parlamentare. 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 (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. 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). (...) Va però osservato 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. Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale, sotto i profili prospettati, dei predetti commi 5 e 6 dell'art. 1 della citata legge n. 131 del 2003, restando assorbite le ulteriori censure».

Ordinanza n. 159/2004 (red. Maddalena)

Gli artt. 76 e 77 Cost. reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto delegato e non possono essere assunti quali parametri di legittimità di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.

Considerato

«(...) il giudice *a quo* ha errato nella individuazione della norma da censurare, in quanto egli avrebbe dovuto impugnare, per contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, non l'art. 126, comma 7, del d.lgs. n. 285 del 1992 rimasto inalterato, ma il d.lgs. n. 9 del 2002, nella parte in cui non avrebbe previsto la soppressione della sanzione accessoria del fermo del veicolo; (...) la giurisprudenza di questa Corte ha osservato che i parametri costituzionali invocati "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" (sentenza n. 218 del 1987); (...) pertanto, la questione è da ritenere manifestamente inammissibile».

Ordinanza n. 134/2003 (red. Onida)

V. *infra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 208/2002 (red. Mezzanotte)

Soltanto il testo originario di una disposizione delegata può formare oggetto di valutazione ai fini del rispetto della norma delegante e della rilevazione del dedotto vizio di eccesso di delega. È, pertanto, priva di fondamento la censura di violazione dell'art. 76 Cost. rivolta nei confronti di una disposizione posta da un atto avente forza di legge, qual è una legge di conversione, successivo al decreto legislativo censurato e prevalente in base al criterio della lex posterior. La legge sopravvenuta non è in alcun modo vincolata al rispetto della legge di delega, determinando lo scioglimento del nesso tra decreto legislativo e legge di delegazione.

Considerato, 1., 2.

«La Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nella parte in cui abilita alla rappresentanza e difesa dinanzi alle commissioni tributarie i soggetti iscritti nei ruoli dei periti e degli esperti delle camere di commercio (sub-categoria tributi) alla data del 30 settembre 1993, precludendo tale abilitazione agli iscritti in data successiva. Il remittente assume che la delimitazione temporale in tal modo posta non sia autorizzata dalla legge di delega 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione

obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale) e comunque determini una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che sono in possesso di identici requisiti professionali. (...) La questione non è fondata in riferimento a nessuno dei parametri invocati. Quanto alla ipotizzata violazione della disciplina costituzionale della delegazione legislativa, essa appare frutto di una errata ricostruzione della sequenza normativa che ha condotto alla formulazione attuale della disposizione censurata. In effetti, il testo originario dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, il quale soltanto può formare oggetto di valutazione ai fini del rispetto della norma delegante [art. 30, comma 1, lettera i), legge n. 413 del 1991] e conseguentemente della rilevazione del dedotto vizio di eccesso di delega, nel conferire l'abilitazione alla assistenza tecnica innanzi alle commissioni tributarie ad una serie di categorie di professionisti, non contemplava la categoria dei periti tributari. L'abilitazione dei cosiddetti "tributaristi" è sopravvenuta in forza dell'art. 69 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1993, n. 427, che ha anche introdotto lo sbarramento temporale di cui è questione. La disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità è stata posta, all'evidenza, da un atto avente forza di legge successivo rispetto al decreto legislativo censurato, e quindi prevalente, in base al criterio della *lex posterior*. Trattandosi di una legge di conversione, essa non era in alcun modo vincolata al rispetto della legge di delega: il nesso che il remittente assume sussistere tra decreto legislativo e legge di delegazione è stato nella specie sciolto dalla legge sopravvenuta, che ha assunto in proprio la disciplina della abilitazione dei periti tributari. È quindi priva di fondamento la censura di eccesso di delega svolta sull'assunto che la norma delegante non autorizzasse alcuna delimitazione temporale».

Sentenza n. 208/2001 (red. Conti)

L'art. 76 Cost. non è invocabile quale parametro di legittimità di una disposizione introdotta con legge ordinaria, pur se dichiaratamente interpretativa della legge delegata.

Considerato, 1., 6.

«Con due distinti ricorsi, le regioni Piemonte e Veneto hanno sollevato in via principale, in riferimento agli articoli 3, 53, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), recante - a tenore della rubrica - "Interpretazione autentica della disciplina concernente le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale", il quale prevede che l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), "riguardante l'applicazione della ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e titoli similari e sui conti correnti, deve intendersi nel senso che tale ritenuta si applica anche nei confronti dei soggetti - tra i quali, le regioni - esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche". Con un terzo ricorso, la regione Lombardia ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, in riferimento agli artt. 53, 76, 101, secondo comma, 114, 115 e 119 della Costituzione. La disposizione interpretativa impugnata ha ad oggetto l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), che disciplina le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale, disponendo che esse "sono applicate a titolo di imposta nei confronti dei soggetti esenti dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche ed in ogni altro caso". L'impugnato art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, recante "Interpretazione autentica della disciplina concernente le ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale", stabilisce, come si è poc'anzi ricordato, che l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, "deve intendersi nel senso che tale ritenuta si applica anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche". (...) In riferimento all'art. 76 della Costituzione, l'art. 14 della legge n. 28 del 1999 risulterebbe incostituzionale giacché l'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto della

denunciata disposizione interpretativa, nella parte in cui dispone che le ritenute sono applicate a titolo di imposta nei confronti dei soggetti esenti da Irpeg “ed in ogni altro caso”, va interpretato alla luce della legge di delega, la quale, “nel prevedere la ritenuta (a titolo d’acconto o d’imposta) sui redditi di capitale corrisposti esclusivamente a soggetti Irpeg o a soggetti esenti, aveva dimostrato la chiara intenzione di non assoggettare al prelievo alla fonte i soggetti esclusi dal tributo”; l’art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto di interpretazione autentica, potrebbe pertanto “dettare esclusivamente disposizioni in ordine all’applicazione dell’imposta, non potendo attrarre a tassazione ciò che la disciplina istitutiva [la delega] esclude”. (...) In riferimento all’art. 76 della Costituzione, la questione è parimenti inammissibile, dovendosi anche in questo caso accogliere l’eccezione di inammissibilità sollevata dall’Avvocatura dello Stato. Ad avviso delle ricorrenti, l’art. 14 della legge n. 28 del 1999 risulterebbe incostituzionale giacché l’art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, oggetto della denunciata disposizione interpretativa, nella parte in cui dispone che le ritenute sono applicate a titolo di imposta nei confronti dei soggetti esenti da Irpeg “ed in ogni altro caso”, va interpretato alla luce della legge di delega, la quale, “nel prevedere la ritenuta (a titolo d’acconto o d’imposta) sui redditi di capitale corrisposti esclusivamente a soggetti Irpeg o a soggetti esenti, aveva dimostrato la chiara intenzione di non assoggettare al prelievo alla fonte i soggetti esclusi dal tributo”. Condivisibile è l’eccezione della difesa erariale, che esclude la violazione dell’art. 76 della Costituzione, rilevando che la disposizione impugnata è stata introdotta con legge ordinaria e non già con legge delegata”.

Sentenza n. 63/1998 (red. Chieppa)

L’atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge (che, contestualmente, può anche con autonome disposizioni convertire un decreto-legge).

Considerato, 1., 5., 7.2., 7.3., 7.4., 7.5.

«Le questioni sollevate possono essere suddivise in due gruppi. (...) Il secondo gruppo concerne il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 197 (Attuazione dell’art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato). Di questo vengono impugnati gli artt. 3 e 4 (...) in riferimento all’art. 76 della Costituzione per la obliterazione delle ragioni della delega contenuta nella legge n. 216 del 1992, limitata alla mera perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell’Arma dei carabinieri rispetto agli ispettori della Polizia di Stato ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991 (...). Inoltre viene denunciata la illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97 e 76 della Costituzione, degli artt. 13, 14 e 15 del predetto decreto legislativo n. 197 del 1995, nella parte in cui disciplinano le funzioni e le modalità di progressione in carriera nell’ambito del nuovo ruolo degli ispettori, nonché, in via transitoria, le modalità di inquadramento del personale che, alla data del 1 settembre 1995, apparteneva ai precedenti ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori, in modo da determinare posizioni e scavalcamenti senza alcun ordine logico (...). Nel merito, le questioni sono prive di fondamento. (...) La prima delega contenuta nell’art. 2, comma 1, della legge 6 marzo 1992, n. 216, ha per oggetto la definizione “in maniera omogenea, nel rispetto dei principi fissati dai relativi ordinamenti di settore, stabiliti dalle leggi vigenti, ivi compresi quelli stabiliti dalla legge 11 luglio 1978, n. 382”, delle procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di Polizia anche ad ordinamento militare, ai sensi della legge 1 aprile 1981, n. 121, nonché del personale delle Forze armate, ad esclusione dei dirigenti civili e militari e del personale di leva. La delega doveva essere esercitata con un unico decreto legislativo su proposta del Ministro dell’interno di concerto con gli altri Ministri interessati, sulla base di appositi e ulteriori criteri e principi stabiliti nei commi 3 e seguenti del suddetto art. 2. Era evidente, come ha avuto occasione di sottolineare la Corte con sentenza n. 65 del 1997, la crescente preoccupazione del legislatore di non alterare gli equilibri tra i vari ordinamenti militari. La prima delega è stata esercitata con il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, che richiama anche la legge 29 aprile 1995, n. 130. La seconda delega, prevista nell’art. 3 della citata legge n. 216 del 1992 (quella esercitata, tra l’altro, con il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 197, denunciato con il secondo gruppo di ordinanze: r.o. nn. 240, 241, 242, 266 del 1997) prevede “le necessarie modifiche degli ordinamenti del

personale delle Forze di Polizia e delle Forze armate, esclusi dirigenti e direttivi, per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici, allo scopo di conseguire una disciplina omogenea, fermi restando i rispettivi compiti istituzionali, le norme fondamentali di stato, nonché le attribuzioni delle autorità di pubblica sicurezza, previsti dalle vigenti disposizioni di legge”. L’esercizio della delega era previsto con più decreti legislativi su proposta dei Ministri rispettivamente interessati e per le Forze di Polizia con la concertazione del Ministro dell’interno, attesi i suoi compiti istituzionali confermati nella legge n. 121 del 1981. I principi e i criteri direttivi sono fissati con specifiche disposizioni, che prevedono anche la copertura finanziaria. (...) Sulla base delle predette considerazioni è evidente che la delega, cui deve farsi riferimento per valutare l’osservanza, da parte del denunciato decreto legislativo n. 197 del 1995, dell’art. 76 della Costituzione, è quella dell’art. 3 della legge n. 216 del 1992, sicché è fuor di luogo il richiamo all’art. 2 e al “rispetto dei principi fissati dai relativi ordinamenti di settore”, che riguardano una delega diversa per oggetto, procedura e criteri. Allo stesso modo è completamente arbitrario ritenere che le ragioni della delega fossero circoscritte alle esigenze di colmare il vuoto evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 1991, di modo che ne risultasse anche una limitazione di oggetto. Il richiamo alla sentenza della Corte n. 277 del 1991 è contenuto nel titolo, nelle premesse e nell’art. 1 del decreto-legge n. 5 del 1992, convertito dalla legge n. 216, che a sua volta nella disposizione di conversione all’art. 1 si riferisce al decreto-legge, menzionandolo con il suo titolo. Invece, gli artt. 2 e 3 (contenenti le due deleghe) della legge n. 216 del 1992 sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell’esame dello stesso disegno di legge; né poteva essere altrimenti, posto che l’atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge. In realtà 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. Né 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. (...) In ordine alla infondatezza della ulteriore censura di eccesso di delega sotto il profilo che non si sarebbero dovuti modificare il ruolo degli ispettori né le nuove funzioni di investigazione, è sufficiente rilevare che la delega di cui all’art. 3 prevedeva tutte le necessarie modifiche degli ordinamenti per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici, allo scopo di conseguire una disciplina omogenea, si noti, con riguardo ad una vasta gamma di ordinamenti comprendenti Forze di Polizia e Forze armate. Di conseguenza, non può rinvenirsi nella delega l’affermazione della intangibilità della posizione del ruolo degli ispettori. Né ciò può dedursi dalle altre limitazioni contenute nell’art. 3, in quanto i compiti istituzionali sono quelli previsti per i singoli corpi, mentre gli artt. 3 e 4 del decreto legislativo di cui si tratta non coinvolgono norme fondamentali di Stato, né “attribuzioni delle autorità di pubblica sicurezza” (con chiaro riferimento alla prima parte del Capo I della legge 1 aprile 1981, n. 121). (...) Né le modifiche ordinamentali e di trattamento intervenute con riferimento ai sovrintendenti ed agli ispettori erano precluse dalla delega legislativa e dai relativi criteri e principi direttivi, che espressamente prevedevano “la revisione dei ruoli, gradi e qualifiche e, ove occorra, anche mediante la soppressione di qualifiche, gradi, ovvero mediante la istituzione di nuovi ruoli, qualifiche e gradi”, con “le occorrenti disposizioni transitorie”. Come si vede, la delega era di tale ampiezza da consentire certamente modificazioni dell’ordinamento del personale e dei ruoli ai fini di migliore organizzazione».

Sentenza n. 364/1993 (red. Cheli)

La legge delega non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge, con la conseguenza che essa, ricorrendo i presupposti di cui all’art. 77 Cost., può essere modificata anche con decreto-legge, salva la successiva conversione. La speciale procedura

eventualmente stabilita dalla legge delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive della normativa delegata non esclude, pertanto, la possibilità che innovazioni o modificazioni alla disciplina attuativa della delega possano essere introdotte anche attraverso i diversi canali di produzione normativa primaria previsti in Costituzione.

Considerato, 1., 3.

«La Corte d'appello di Firenze solleva questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 6 del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60, convertito nella legge 22 aprile 1991, n. 133, che ha modificato l'art. 544, secondo comma, del codice di procedura penale, riducendo da trenta a quindici giorni il termine per la redazione dei motivi della sentenza non motivata contestualmente alla redazione del dispositivo. (...) la norma denunciata (...) si porrebbe altresì in contrasto con gli artt. 72 e 77 della stessa Costituzione, non essendo consentito, nel primo triennio di vigenza del codice di procedura penale, modificare tale codice senza osservare la speciale procedura per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive regolata dagli artt. 7 e 8 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81. (...) Infondata si presenta, infine, anche l'ultima censura prospettata dal giudice *a quo* con riferimento agli artt. 72 e 77 della Costituzione. Questa Corte ha già affermato che “la legge delega per l'emanazione del codice di procedura penale non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge” con la conseguenza che essa, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione, “può essere modificata anche con decreto-legge, salva, ovviamente, la successiva conversione” (ord. n. 225 del 1992). La speciale procedura prevista dagli artt. 7 e 8 della legge delega n. 81 del 1987 per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del codice di procedura penale nel primo triennio di vigenza dello stesso codice non esclude, pertanto, la possibilità che innovazioni o modificazioni alla disciplina espressa in detto codice possano essere introdotte anche attraverso i diversi canali di produzione normativa primaria previsti in Costituzione».

Ordinanza n. 225/1992 (red. Spagnoli)

La legge delega non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può, quindi, essere modificata con una legge successiva e, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., anche con decreto-legge, salva la sua successiva conversione.

Considerato

«(...) la legge delega per l'emanazione del codice di procedura penale non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può, quindi, essere modificata con una legge successiva; (...) di conseguenza detta legge, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione, può essere modificata anche con decreto-legge, salva ovviamente la sua successiva conversione, che nella specie è avvenuta con la legge 8 novembre 1991, n. 356, che ha mantenuto nel medesimo testo la disposizione impugnata; (...) perciò la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 221/1992 (red. Mengoni)

In ragione del loro carattere eccezionale, gli artt. 76 e 77 Cost. non possono trovare applicazione fuori dell'ordinamento dello Stato e, dunque, non sono riferibili alla legislazione regionale.

Considerato, 1., 3.

«Il Commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, quarto e quinto comma, della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, per contrasto con gli artt. 76, 77, 117 e 118 Cost. (...) In riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., la questione è manifestamente inammissibile, non essendo tali norme applicabili alla legislazione regionale. La giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente escluso la possibilità di estendere alle regioni le disposizioni ora citate della Costituzione, le quali, a ragione del loro carattere eccezionale, non possono trovare applicazione fuori dell'ordinamento dello Stato (sentenze nn. 69 del 1983 e 37 del 1961).

La norma impugnata non è stata emanata in attuazione di una delega legislativa da parte del Parlamento nazionale, né contiene, a sua volta, alcuna delega di funzioni legislative, ma prevede il potere del consiglio regionale di porre in essere atti di mera amministrazione al fine di regolarizzare le autorizzazioni ad alienare terre civiche precedentemente concesse dal ministro dell'agricoltura e, dopo il 1977, dallo stesso consiglio regionale senza l'atto-presupposto di cui agli artt. 11 e 14 della legge sugli usi civici».

Sentenza n. 224/1990 (red. Baldassarre)

In base agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., la delegazione 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 il Governo nell'esercizio della funzione delegata. Tuttavia, mentre nell'ordinamento anteriore alla Costituzione la legge di delegazione, in coerenza con la flessibilità della Carta allora vigente, costituiva la fonte del potere di legislazione delegata del Governo, nell'ordinamento costituzionale attuale, invece, in armonia con la rigidità della Costituzione, è, più semplicemente, il presupposto che condiziona l'esercizio dei poteri delegati del Governo e delimita lo svolgimento della relativa funzione. La legge di delega, pur se rappresenta una deroga costituzionalmente stabilita al principio per il quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere e pur se è attribuita alla competenza riservata delle assemblee parlamentari, 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 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. 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, così non può essere negata, in linea di principio, l'impugnabilità ex se della legge di delegazione.

Considerato, 2.

«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. In conseguenza di ciò la legge di delega, pur se rappresenta una deroga costituzionalmente stabilita al principio per il quale “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere” (art. 70) e pur se è 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi e Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 218/1987 (red. Spagnoli)

Gli artt. 76 e 77 Cost. reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto delegato; pertanto, non possono essere assunti quale parametro di legittimità di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti.

Considerato, 2.

«La questione di legittimità costituzionale sollevata con ord. n. 113 r.o. 1981 dal Pretore di La Spezia, è inammissibile. Erroneamente, invero, il giudice rimettente impugna, per contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost., l'art. 29 della l. n. 1860 del 1962. I parametri costituzionali invocati, infatti, reggono soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato, come ha affermato questa Corte (cfr. sent. n. 178 del 1986), ed è pertanto fuor d'opera assumerli quale stregua del giudizio di costituzionalità qualora come nel caso di specie - sia questione di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti. Non varrebbe, in avverso, evocare il precedente rappresentato dalla sent. n. 265 del 1974, pervenuta ad opposte conclusioni in un caso analogo, riguardante l'art. 28 della l. n. 1860 del 1962. Tale precedente va infatti ritenuto superato, alla luce della più recente giurisprudenza di questa Corte, ora menzionata».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale.

Sentenza n. 178/1986 (rel. Pescatore)

L'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente la legislazione delegata. Perciò, non può essere invocato in relazione a una norma sostitutiva di altra contenuta in un decreto delegato ma di per sé non emanata in base a delegazione legislativa.

Considerato, 9.

«(...) va preliminarmente dichiarata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, lett. e) del d.P.R. n. 597 del 1973, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. sotto il profilo della non conformità ai principi stabiliti dall'art. 2, n. 19, lett. b) della legge di delegazione n. 825 del 1971. Infatti, l'ordinanza di rimessione ha ritenuto rilevante nel giudizio *a quo* e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, lett. e) del d.P.R. n. 597 del 1973, nel testo sostituito a quello originario dalla legge n. 482 del 1985; cosicché in relazione a detta nuova norma, non emanata in base a delegazione legislativa, una violazione dell'art. 76 della Costituzione non è configurabile, riguardando l'art. 76 esclusivamente la legislazione delegata».

Sentenza n. 69/1983 (rel. Saja)

Il principio generale di inderogabilità delle competenze costituzionali esclude la possibilità di estendere alle Regioni le disposizioni degli artt. 76 e 77 Cost. che hanno carattere eccezionale e non possono trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato.

Considerato, 3., 11.

«La disposizione denunciata testualmente stabilisce: “A modifica di quanto disposto dall’art. 5 della legge regionale n. 33 del 22 aprile 1975, il trattamento giuridico ed economico nonché l’inquadramento del personale già dipendente dalle imprese di trasporto private in atto utilizzato ai sensi della suddetta legge dalle Società Stefer e Romana per le Ferrovie del Nord, verranno definiti mediante trattative condotte dalle due citate Società e le organizzazioni sindacali di categoria e regionali confederali, sulla base degli accordi già intercorsi il 26 luglio 1973 e il 27 marzo 1975 e con decorrenza dal 1 novembre 1975. In relazione alle trattative di cui sopra la Regione adotterà provvedimenti in conformità all’art. 2, terzo comma, della legge regionale 20 marzo 1973 n. 10 e all’art. 6, secondo comma, della legge regionale 22 aprile 1975 n. 33”. Il dubbio di legittimità costituzionale è formulato dalle ordinanze di rimessione con riferimento agli artt. 117, 39 e 76 della Costituzione. (...) Infine risulta infondata l’ultima questione dedotta, secondo cui la norma impugnata violerebbe l’art. 76 Costituzione, in quanto conterrebbe una delega legislativa senza la determinazione di principi e criteri direttivi. Al riguardo, non può anzitutto condividersi il presupposto da cui muovono i giudici *a quibus*, che ritengono applicabile il cit. art. 76 Cost. alla legislazione regionale: il principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali esclude invece, come già questa Corte ha deciso (sent. 9 giugno 1961 n. 32) e come ritiene la migliore dottrina, la possibilità di estendere alle Regioni le disposizioni degli artt. 76 e 77 della Costituzione: disposizioni che hanno carattere eccezionale e pertanto non possono trovare applicazione al di là dell’ordinamento dello Stato. Senza dire che, in base a quanto sopra è stato precisato, la disposizione denunciata non conteneva alcuna delega legislativa, ma attribuiva alla Regione il potere di porre in essere gli atti di mera amministrazione per l’inquadramento del personale nell’ambito delle due società a cui, dopo la revoca delle precedenti concessioni, erano stati affidati gli autoservizi di interesse regionale».

Sentenza n. 91/1974 (rel. Trimarchi)

La legge di delega è soltanto fonte di un potere governativo, ha valore preliminare e necessita di essere integrata dall’atto di esercizio della delegazione, benché con essa il Parlamento deliberi ed esprima un’indicazione di preferenze, interessi e indirizzi. Pertanto, nella legge delega, in quanto tale, non possono rinvenirsi limiti alla competenza legislativa regionale concorrente.

Considerato, 2.

«Nelle deduzioni ed in sede di discussione orale della causa, la difesa della Regione sostiene che le norme della legge di delega n. 477 del 1973, in base al disposto dell’art. 19, comma secondo di essa, non siano applicabili ad essa Regione in quanto regione a statuto speciale; che l’applicabilità di quelle norme sia del pari esclusa perché gli istituti in oggetto sono regionali e pareggiati; e che in definitiva e comunque, nella legge di delega non si possano rinvenire o da essa non possano essere tratti (e sino a quando, in attuazione della stessa non siano emessi i decreti delegati) i principi ed interessi generali di cui all’art. 17 dello Statuto. Le tre considerazioni sono in modo evidente connesse e quindi ne è possibile una valutazione complessiva. Posto che si è in presenza di una attività legislativa regionale a svolgimento di competenza concorrente statutariamente garantita (art. 17 lett. d) (e quindi non dovrebbe rilevare la natura giuridica degli istituti di istruzione artistica e media ai quali la legge si riferisce), e che il ricorrente non si riporta a sostegno della denuncia di incostituzionalità, a norme della legge n. 477 del 1973 ritenute immediatamente operative e destinate alla generalità dei cittadini (e quindi alla detta legge di delegazione quale atto di produzione giuridica), a proposito dell’ultima osservazione c’è solo da ricordare 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 necessita di essere integrata dall’atto di esercizio della delegazione (sentenza n. 111 del

1972) e per ciò in essa, e nella specie, nella citata legge n. 477 del 1973, non possono rinvenirsi limiti alla competenza legislativa concorrente di cui all'art. 17 dello Statuto della Regione siciliana. Pertanto, mentre si deve rilevare che, appena saranno emessi e diverranno operanti i decreti delegati, la legislazione regionale, siccome la stessa difesa della resistente non manca di dare atto, dovrà attenersi ai principi che caratterizzeranno quella statale, risultano non fondate le denunce relative alle norme che, secondo il ricorrente, sarebbero in contrasto unicamente con i principi ed interessi generali a cui si informerebbe la legge di delegazione *de quo*. Tale conclusione vale per le impugnative concernenti gli artt. 6 e 7 della legge regionale. Ed infatti, secondo il Commissario dello Stato, l'art. 6 sarebbe costituzionalmente illegittimo solo perché prevede per i consigli di amministrazione degli istituti d'arte una composizione diversa da quella stabilita, per i consigli dei corrispondenti istituti statali, con l'articolo 6 della legge n. 477; e l'art. 7 solo perché stabilisce che il direttore dell'istituto è l'organo responsabile dell'attuazione delle deliberazioni del consiglio di amministrazione, e la ripetuta legge statale affida le medesime attribuzioni ad altro organo di governo dell'istituto, e precisamente alla giunta esecutiva, a sua volta eletta dal consiglio d'istituto e presieduta dal direttore didattico o dal preside».

Sentenza n. 138/1972 (rel. Bonifacio)

Una legge ordinaria, quale quella recante la delega per il trasferimento delle funzioni amministrative, nel fare espresso riferimento alle competenze regionali elencate nell'art. 117 Cost., non può attribuire alle Regioni più di quanto è loro riservato dalla norma costituzionale, non essendo a essa consentito di modificare una sfera di competenza stabilita dalla Costituzione.

Considerato, 3., 4., 5., 6.

«La problematica sollevata dai ricorsi, ancorché articolata in svariate denunce di illegittimità costituzionale, deve essere esaminata in modo unitario. La sua soluzione, infatti, dipende strettamente dall'esatta individuazione dell'oggetto della materia "fiere e mercati", assegnata dall'articolo 117 Cost. alla competenza legislativa delle Regioni e, con perfetta corrispondenza, dal successivo art. 118, primo comma, anche alla loro competenza amministrativa: ond'è che la decisione del presente giudizio, ancorché abbia ad oggetto immediato solo la titolarità di funzioni amministrative, esige che sia definitiva, nella materia *de qua*, l'intera sfera (legislativa ed amministrativa) delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, a tutela della quale le ricorrenti agiscono. Ciò posto, la Corte ritiene che molteplici ed univoci argomenti sorreggano la conclusione che in base alle citate norme costituzionali alle Regioni spettino solo poteri inerenti a fiere e mercati di livello (massimo) regionale. Giova anzitutto ricordare che in seno all'Assemblea costituente (cfr. Atti, vol. III, 5508) un emendamento inteso ad aggiungere ai sostantivi "fiere e mercati" la qualificazione "locali" venne respinto esclusivamente in considerazione della sua non dubitabile superfluità. Orbene, anche se ai lavori preparatori non si può attribuire valore decisivo, neppure è consentito negare ad essi ogni rilevanza, specialmente quando se ne deducano argomenti in armonia col quadro di insieme nel quale le singole norme vanno collocate ed interpretate. A tal proposito va tenuto ben presente che la stessa ragion d'essere dell'ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale. Dovendosi pertanto le Regioni considerare come enti esponenziali di interessi di livello regionale, è d'uopo ritenere che l'ordinamento costituzionale, come impone che siffatti interessi si soggettivizzino nelle Regioni (restando allo Stato, in armonia con l'art. 5 Cost., solo il potere di stabilire i principi fondamentali), così esige, nel quadro di una razionale individuazione delle due sfere di competenza, che allo Stato faccia capo la cura di interessi unitari, tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale. E questa affermazione, già di per sé non contestabile, appare avvalorata dal rilievo che altrimenti, non essendo riconosciuto allo Stato il potere di sostituirsi alle Regioni in caso di loro inerzia, fondamentali esigenze dell'intera comunità rischierebbero di restare insoddisfatte. Non si può affermare, dunque, che per la definizione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. sia sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici. Anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse viene

espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica. A ciò non contraddicono né l'oggetto né i criteri direttivi della delega contenuta nell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, in forza della quale sono stati emanati i vari decreti legislativi di trasferimento delle funzioni e, fra questi, quello intorno al quale qui si controverte. È evidente che una legge ordinaria, facendo espresso riferimento alle competenze regionali elencate nell'art. 117 Cost. (e, dunque, in primo luogo a quelle legislative), non avrebbe potuto attribuire alle Regioni più di quanto è loro riservato dalla norma costituzionale, non essendo ad essa consentito di modificare una sfera di competenza stabilita dalla Costituzione: sicché, quando dispone (art. 17, lett. b) che il trasferimento debba avvenire "per settori organici di materie", la legge lascia ovviamente impregiudicato il problema attinente alla definizione ed al contenuto di siffatte materie. E si può anche aggiungere che non sembra che al legislatore delegante siffatto problema sia sfuggito: se nel secondo comma dello stesso art. 17 si prendono in considerazione, sia pure in riferimento al passaggio degli uffici, "competenze statali residue" rispetto a quelle da trasferire ai sensi dell'art. 117 Cost. e per esse si prevede, di massima, la delega in base all'art. 118, secondo comma, Cost., ciò vuol dire che i "settori organici di materie" non corrispondono - o possono non corrispondere - alla pura e semplice qualificazione linguistica delle singole voci elencate nella disposizione costituzionale. Argomento non valido è quello che le Regioni ricorrenti credono si debba trarre, a favore delle loro tesi, dalla connessione fra il trasferimento che, come si è detto, la legge di delega dispone debba avvenire per settori organici di materie e la contestuale riserva allo Stato (art. 17, lett. a) della funzione di indirizzo e di coordinamento. Tale connessione fu già messa in luce da questa Corte nella sentenza n. 39 del 1971, ma va qui precisato che essa va intesa in un senso affatto diverso da quello fatto valere dalle ricorrenti. Una volta accertato, per quanto innanzi si è detto, che la legge delegante ha imposto di trasferire quelle materie che la Costituzione vuole fossero trasferite, ai criteri direttivi della delega si deve assegnare, per quanto riguarda gli aspetti qui rilevanti, lo scopo di predisporre lo strumento col quale si possa evitare il rischio che, nelle materie trasferite, l'esercizio delle corrispondenti potestà regionali comporti un sacrificio delle "esigenze di carattere unitario". È vero, infatti, che pur in presenza di interessi regionali, che radicano nelle Regioni determinate competenze costituzionali, possono essere mediamente coinvolti interessi di dimensione ultraregionale: si è voluto che questi ultimi siano salvaguardati non già attraverso una diminuzione qualitativa o quantitativa delle attribuzioni regionali, ma, più correttamente, indirizzando e coordinandone l'esercizio. In tal modo si delinea, come la Corte rilevò nella già citata decisione, un sistema coerente col disegno costituzionale, giacché, ferme restando le competenze regionali, il rispetto delle esigenze unitarie è garantito dai principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato per quanto riguarda la potestà legislativa, dalla funzione statale di indirizzo e di coordinamento per quanto riguarda la potestà amministrativa. (...) Applicando gli esposti principi all'attuale *thema decidendum*, si deve riconoscere che in base alla Costituzione le attribuzioni legislative e le corrispondenti attribuzioni amministrative delle Regioni hanno ad oggetto solo fiere e mercati di carattere regionale, giacché queste manifestazioni, quando abbiano più vasta dimensione, corrispondono ad interessi sostanziali che fanno immediatamente capo alla intera comunità nazionale ed appartengono, conseguentemente, alla competenza dello Stato: col che si vuol dire che siamo fuori delle ipotesi nelle quali le esigenze unitarie, esterne rispetto ad un interesse regionalmente localizzabile, consentono solo interventi di indirizzo e di coordinamento. Non si può infatti ragionevolmente ritenere che per il problema qui in esame possa aver rilevanza la circostanza che una fiera nazionale od internazionale si svolga in questa o in quella parte del territorio nazionale, in questa od in quella Regione. Hanno invece decisiva importanza l'ampiezza dell'area commerciale, industriale o agricola alla quale le fiere ed i mercati si riferiscono e l'estensione del mercato sul quale essi spiegano influenza (fino al punto che, quando si tratti di un mercato internazionale, sorge l'esigenza di coordinare le iniziative dei vari Stati, come è dimostrato dalla Convenzione di Parigi relativa alle esposizioni internazionali del 22 novembre 1928, ratificata dall'Italia con il r.d.l. 13 gennaio 1931, n. 24). Del resto, la distinzione delle fiere e dei mercati secondo il loro diverso carattere, territorialmente

qualificato, era già da tempo nota al nostro ordinamento (cfr. r.d.l. 29 gennaio 1934, n. 454) e, quel che più conta, risulta essere stata pacificamente utilizzata nella ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, nel senso di riconoscere di spettanza di queste ultime - si trattasse di competenza esclusiva o concorrente - solo le manifestazioni di carattere regionale, senza che alcun rilievo abbia mai avuto la circostanza che gli Statuti, proprio come avviene per l'art. 117 Cost., non specificassero il limite della regionalità (cfr. ad es., d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327, per la Sardegna; d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, per il Trentino-Alto Adige; d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, per il Friuli-Venezia Giulia). (...) Le considerazioni fin qui svolte non sono infirmate dal rilievo che l'art. 1, secondo comma, lett. a, dell'impugnato decreto legislativo ha operato il trasferimento alle Regioni anche delle funzioni inerenti a fiere nazionali e perfino internazionali, quando non siano organizzate (con periodicità) dagli enti riconosciuti ai sensi dell'art. 2 del r.d.l. n. 454 del 1934. La Corte osserva in proposito che la legge delegata ha disciplinato il trasferimento di "funzioni amministrative", in ordine alle quali la legge ordinaria - oltre che adempiere all'obbligo costituzionale risultante dal combinato disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, e dell'VIII disp. fin. della Costituzione - può, sulla base di valutazioni discrezionali, affidare alle Regioni (art. 118, secondo comma, Cost.) anche poteri non compresi nella sfera di attribuzioni regionali costituzionalmente garantita. Sicché - mentre in questa sede non viene in questione se ed in quali limiti il legislatore delegato avesse il potere di provvedere in proposito - si deve concludere che sulla legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, che tutte riguardano poteri riservati allo Stato, nessuna influenza può produrre la circostanza che altre disposizioni dello stesso decreto delegato abbiano trasferito alle Regioni competenze amministrative non comprese nella materia "fiere e mercati" ad esse attribuita dall'art. 117 della Costituzione. (...) Dovendosi escludere, per gli esposti motivi, che nella materia delle fiere e dei mercati assegnata dalla Costituzione alla potestà legislativa ed amministrativa delle Regioni debbano essere comprese le manifestazioni a carattere sovraregionale, vanno dichiarate non fondate - senza bisogno di ulteriore, analitico esame - tutte le questioni di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni ricorrenti a proposito delle disposizioni, innanzi indicate, che hanno conservato allo Stato poteri inerenti a fiere, mostre, esposizioni nazionali ed internazionali, non risultando violata nessuna delle norme di raffronto invocate nei ricorsi (neppure, per quanto riguarda l'art. 3, terzo comma, gli artt. 5 e 123 Cost., giacché gli enti ivi menzionati, contrariamente all'assunto della Regione ligure, né godono di autonomia costituzionalmente rilevante né, per le cose dette, appartengono all'organizzazione interna regionale). Resta, perciò, solo da esaminare l'art. 4, denunziato nella parte in cui viene attribuita al Ministro per il tesoro la designazione di un componente dei collegi dei revisori dei conti degli enti operanti nella materia indicata nell'art. 1: poiché, attraverso questo generico rinvio, la disposizione riguarda anche le fiere ed i mercati di livello regionale, sui quali le Regioni hanno competenza in base alla Costituzione, occorre accertare se, limitatamente a questo aspetto, quel potere sia stato legittimamente conferito. La Corte ritiene che anche quest'ultima questione sia non fondata. Potendo il Ministro per il tesoro provvedere alla designazione solo "in relazione alla permanenza di interessi finanziari dello Stato", la presenza, nel collegio dei revisori, di un componente di nomina statale è giustificata da uno specifico interesse statale (il cui presupposto, peraltro, le Regioni, se ne valuteranno l'opportunità, potranno rimuovere) e, valutata nel complesso della pienezza dei poteri trasferiti, non può esser considerata come una menomazione delle competenze regionali».

Sentenza n. 111/1972 (rel. Fragali)

La legge di delegazione ha come destinatario il Governo, determina l'oggetto dell'attività delegata e ne dà un limite, senza innovare direttamente e immediatamente l'ordinamento preesistente. Potrà discutersi della validità delle leggi delegate, dopo che il Governo avrà esercitato la potestà che gli è stata conferita, ma non della validità della legge delegante. In altre parole, la legge di delegazione è soltanto fonte di un potere governativo, ha valore preliminare e 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 promosso come fine a sé stante, tanto più che non si può escludere in via di fatto che il termine della delegazione trascorra inutilmente.

Considerato, 3.

«Tutti e tre i ricorsi hanno per oggetto una norma della su menzionata legge statale, che accordò al Governo delegazione per la Riforma tributaria. Precisamente hanno per oggetto uno dei criteri che il Governo deve seguire nell'attuazione della potestà attribuitagli: la legge delegata dovrebbe 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 sé stante, tanto più che non si può escludere in via di fatto che il termine della delegazione trascorra inutilmente. Né si obietti 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, proposta nella discussione orale, 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 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 24 febbraio 1964, n. 13)».

Sentenza n. 43/1972 (rel. Trimarchi)

Gli artt. 76 e 77 Cost. – 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 – fissano i presupposti, le condizioni e i limiti dell'attività legislativa delegata; e riflettono l'esigenza che la legge delegata sia nel suo contenuto sostanziale conforme a quella di delegazione. In particolare, non si ha difformità tra le due leggi, sufficiente a integrare una violazione dei citati precetti costituzionali, qualora con la legge delegata siano dettate o implicitamente mantenute norme già esistenti nel sistema, rientranti nella materia oggetto della delega e compatibili con i principi e criteri direttivi.

Considerato, 7.

«(...) escluso che il legislatore, con la legge di delegazione e con quella delegata, abbia innovato nei confronti della preesistente normativa, con l'abrogazione delle norme del 1906, ed abbia, con l'omissione di atti normativi, provocato un vuoto nel sistema, deve dirsi che la lamentata violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione non sussiste. Codeste disposizioni, 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, fissano i presupposti, le condizioni ed i limiti dell'attività legislativa delegata. E riflettono nel contempo l'esigenza che la legge delegata sia nel suo contenuto sostanziale conforme a quella di delegazione. In particolare, non si ha difformità tra le due leggi, sufficiente ad integrare una violazione dei citati precetti costituzionali, qualora, con la legge delegata siano dettate o implicitamente mantenute norme già esistenti nel sistema, rientranti nella materia oggetto della delega e compatibili con i principi e criteri direttivi. Non viola, pertanto, gli artt. 76 e 77 della Costituzione l'art. 31, n. 5, del d.P.R. n. 1068 del 1953, in relazione all'articolo unico della legge n. 3060 del 1952, perché, richiedendo, tra le condizioni per l'iscrizione nell'albo dei ragionieri

e periti commerciali tenuto dal Collegio provinciale, oltre il possesso del titolo di studio, il superamento dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione nel termine e con le modalità che sarebbero stati stabiliti con successiva legge su proposta del Ministro per la pubblica istruzione di concerto con quello per la grazia e giustizia, da un canto conferma che per l'iscrizione all'albo occorre il superamento, oltre che dell'esame scolastico, anche di quello professionale (che per i ragionieri e periti commerciali è l'esame pratico richiesto, unitamente al biennio di pratica, dalle citate norme del 1906) e dall'altro, attraverso il rinvio, non dà vita a norme estranee alla materia della delega o incompatibili con i principi ed i criteri direttivi di cui alla stessa legge di delega».

Sentenza n. 26/1966 (rel. Sandulli)

Il decreto emanato dal Governo, in virtù di delega del Parlamento, anche anteriore alla Costituzione, ha valore di legge ed è soggetto al sindacato della Corte ai sensi dell'art. 134 Cost. La Costituzione indica tassativamente i casi in cui è consentito a organi dello Stato diversi dal Parlamento di adottare provvedimenti dotati dello stesso valore giuridico delle leggi approvate da quest'ultimo.

Considerato, 2., 3.

«Le disposizioni denunciate sono gli artt. 10 e 11 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, sul riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani (così detta legge forestale). Tale decreto, essendo stato emanato dal Governo in virtù della delega contenuta nella legge 3 dicembre 1922, n. 1601, ha valore di legge. Esattamente il giudice *a quo* ne ha rimesso perciò l'esame a questa Corte (art. 134 della Costituzione). (...) Non occorre un lungo discorso per dimostrare l'infondatezza dell'assunto relativo alla violazione, a opera delle disposizioni denunciate, dell'art. 70 e delle altre norme della sezione della Costituzione intitolata alla formazione delle leggi. A parte la considerazione che il testo legislativo di cui si discute è anteriore alla Costituzione, ed è stato perciò emanato sotto il vigore di un diverso regime delle fonti dell'ordinamento, basterà osservare in proposito che, se l'art. 70 configura come organo della funzione legislativa il Parlamento, e se altri articoli della ricordata sezione della Costituzione indicano tassativamente i casi in cui è consentito ad organi dello Stato diversi dal Parlamento di porre in essere provvedimenti dotati dello stesso valore giuridico delle leggi approvate da quest'ultimo, ciò non esclude la possibilità che la legge (o atti equiparati) attribuisca il carattere di fonte dell'ordinamento - quando ciò faccia, come nel caso in esame, senza conferire ad essi valore di legge - a provvedimenti diversi da quelli contemplati dalle ricordate disposizioni. La Corte ha avuto numerose occasioni di occuparsi di poteri normativi conferiti da leggi ad autorità amministrative centrali e locali fuori delle ipotesi considerate dalla sezione della Costituzione relativa alla "formazione delle leggi", e di riconoscerne la legittimità (vedansi, tra le tante, le sentenze n. 16 e n. 30 del 1965; n. 40 del 1964; n. 134 del 1963; n. 31 del 1962; n. 11 del 1961; n. 20 del 1960; n. 35 del 1959; n. 52 del 1958; n. 103 del 1957)».

Sentenza n. 66/1965 (rel. Papaldo)

Diversamente dall'ipotesi di eccesso delle norme delegate rispetto alla legge delegante, il preteso contrasto tra la legge e i decreti presidenziali, da un lato, e alcune disposizioni del codice civile, dall'altro, non attiene alla sfera della legittimità costituzionale in una materia in cui le norme della legge e quelle emanate in base alla delegazione hanno lo stesso valore di quelle del codice civile.

Considerato, 5.

«Ugualmente infondate sono le censure riguardanti l'eccesso di delega. Non è rilevante ciò che è stato denunziato in relazione ad un preteso contrasto tra la legge ed i decreti presidenziali ed alcune disposizioni del Codice civile. Tale contrasto non attiene alla sfera della legittimità costituzionale in una materia come questa in cui le norme della legge e quelle emanate in base alla sua delegazione hanno lo stesso valore di quelle del Codice civile. Rilevante sarebbe stata la questione se fosse stato accertato un eccesso delle norme delegate rispetto alla legge delegante. Ma tale eccesso non sussiste giacché tutte le norme relative alla presa di possesso ed alla gestione delle aziende rispondono ai criteri dettati dalla legge

delegante. Del pari prive di fondamento sono le censure riguardanti le norme circa i provvedimenti che sono stati affidati ai Ministri per l'industria e per il commercio e per il tesoro ed agli Uffici tecnici erariali, rispettivamente agli effetti della determinazione del valore delle azioni e delle aziende cedute e della facoltà di stabilire la media dei valori di borsa delle azioni. Non sussiste eccesso di delega, giacché il Governo non era stato chiamato a determinare direttamente i valori delle azioni, delle aziende e la media dei valori di borsa, ma a dettare le norme in base alle quali queste determinazioni si dovessero compiere. Nell'affidare alla normale competenza dei Ministri per l'industria e per il commercio e per il tesoro e degli Uffici tecnici erariali le attribuzioni inerenti alle suddette determinazioni, i decreti delegati non si sono discostati dai poteri e dalle direttive provenienti dalla legge delegante».

Sentenza n. 106/1962 (rel. Cassandro)

È legittima una delega legislativa che, in via puramente transitoria, si prefigga di raggiungere un obiettivo costituzionalmente rilevante sia pure con forme e procedimento diversi da quelli prescritti dalla Costituzione. Per contro, è illegittima anche una sola reiterazione della delega che, togliendo alla legge i caratteri di transitorietà ed eccezionalità, finisce con il sostituire al sistema costituzionale un altro arbitrariamente costruito dal legislatore.

Considerato, 4., 5., 6.

«Al di là della intitolazione della legge e delle intenzioni che il legislatore si è attribuite, o che sono state attribuite al legislatore, vale la realtà delle norme contenute nella legge di delegazione e il modo col quale la delegazione è stata esercitata: l'una e l'altro non lasciano dubbi sul fatto che la legge abbia inteso di conferire e abbia in effetti conferito efficacia generale a contratti collettivi e ad accordi economici con forme e procedimento diversi da quelli previsti dall'art. 39 della Costituzione. (...) Senonché, la Corte non può ignorare che le forme e il procedimento previsti dalle norme costituzionali non sono ancora applicabili. La Corte non deve ricercare i motivi di questa inadempienza costituzionale, ma non può non prendere atto della carenza legislativa che ne deriva e delle conseguenze che essa provoca nel campo dei rapporti di lavoro. In questa situazione la legge impugnata assume il significato e compie la funzione di una legge transitoria, provvisoria ed eccezionale, rivolta a regolare una situazione passata e a tutelare l'interesse pubblico della parità di trattamento dei lavoratori e dei datori di lavoro. In questo senso, e soltanto in questo senso, può ritenersi fondata l'osservazione che ricorre ripetutamente nelle difese svolte davanti alla Corte, che con la legge impugnata non si sia voluto dare attuazione al sistema previsto dall'art. 39 della Costituzione, del quale, anzi, si può aggiungere, si presuppone imminente l'attuazione. Del che pare conferma la norma contenuta nell'art. 7, secondo comma, che limita l'efficacia delle norme delegate fino al momento in cui non siano intervenuti accordi e contratti validi per tutti gli appartenenti alla categoria: sicché si può dire che la legge miri a collegare il regime dei contratti di diritto comune con l'altro dei contratti con efficacia generale, a mezzo di un regolamento transitorio: circostanza che la pone al riparo dal contrasto con l'art. 39 della Costituzione. (...) Ma queste medesime ragioni, che inducono la Corte a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1959, n. 741, impongono, viceversa, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 1 ottobre 1960, n. 1027: più esattamente, dell'art. 1 di questa legge, il quale conferisce al Governo il potere di emanare norme uniformi alle clausole degli accordi economici e dei contratti collettivi stipulati entro i dieci mesi successivi alla data di entrata in vigore della richiamata legge n. 741. Questa norma, infatti, estende il campo di applicazione della delega oltre la data del 3 ottobre 1959 e ne allarga l'efficacia agli accordi e ai contratti stipulati dopo questa data. È da ritenere, infatti, che anche una sola reiterazione della delega (a tale riducendosi la proroga prevista dall'art. 1 della legge impugnata), toglie alla legge i caratteri della transitorietà e dell'eccezionalità che consentono di dichiarare insussistente la pretesa violazione del precetto costituzionale e finisce col sostituire al sistema costituzionale un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore e pertanto illegittimo. La stessa cosa non si può dire del successivo art. 2, che, preso da sé, si limita a prorogare di quindici mesi l'esercizio della delega, che, pertanto, il Governo dovrà

esercitare soltanto con riferimento ai contratti collettivi stipulati entro il termine fissato dalla prima legge di delegazione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale) e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Pregiudizialità dell'esame di legittimità costituzionale della legge di delegazione rispetto a quello della legge delegata.

Sentenza n. 32/1961 (rel. Jaeger)

Le ipotesi in cui la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (artt. 76 e 77) sono da ritenere eccezionali; nulla di simile si ritrova negli ordinamenti regionali, anche perché l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità dell'esercizio della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi. D'altra parte, non è consentito in via generale estendere alle Regioni le norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato, che non costituiscano applicazione di principi generali.

Considerato, 4.

«La denuncia della illegittimità dell'art. 16 della legge impugnata, che delega al Governo regionale il potere di emanare le norme di coordinamento con le altre disposizioni concernenti la stessa materia, offre alla Corte costituzionale quella occasione di esaminare *ex professo* il problema della ammissibilità delle leggi di delegazione nell'ordinamento siciliano, che non si era presentata finora, come venne rilevato nella sentenza n. 50 del 28 luglio 1959. In tale decisione, nella quale la Corte ebbe ad escludere che il Governo della Regione potesse emanare legittimamente decreti legge, essa ricordò una legge regionale 26 gennaio 1949, n. 4 (modificata con le leggi 1 settembre 1949, n. 52, e 3 gennaio 1952, n. 1), recante una “delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione” rinnovata poi ripetutamente, ed osservò che “il conferimento di una siffatta potestà legislativa di urgenza al Governo della Regione da parte dell'Assemblea regionale, per tempo determinato e previo parere vincolante delle Commissioni legislative, dimostra che l'Assemblea stessa riconosceva che il Governo regionale non era già investito di tale potestà, perché non si poteva ritenere applicabile, neppure in via analogica, la norma contenuta nell'art. 77 della Costituzione della Repubblica”. A questo richiamo la Corte faceva seguire l'osservazione, che non era certamente una manifestazione di adesione alla prassi adottata dalla Regione, che l'Assemblea “credette di poter supplire, con una legge ordinaria, al difetto di una norma attributiva di competenza”. Nemmeno può desumersi alcun argomento dalla precedente sentenza (n. 47 del 9 luglio 1959), nella quale fu dichiarata la illegittimità di una delegazione legislativa, contenuta nell'art. 2 della legge regionale 7 maggio 1958, n. 14, e del decreto legislativo presidenziale 5 luglio 1958, n. 4, con il quale erano stati espletati i poteri delegati, in accoglimento del motivo addotto nel ricorso dello Stato, fondato sul rilievo che nel citato art. 2 non erano stati determinati i principi e i criteri direttivi. Tale decisione dovette risolvere solo le questioni proposte e discusse dalle parti e non usò alcuna espressione, da cui potesse arguirsi il pensiero della Corte su un punto, che non faceva parte dell'oggetto della controversia. Il problema sottoposto all'esame della Corte nel presente giudizio trova soluzione nel principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali. Le ipotesi, nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (art. 76 e 77), sono da ritenere eccezionali; e nulla di simile si ritrova negli ordinamenti regionali, anche perché l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità dell'esercizio della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi. D'altra parte, la Corte ha già ripetutamente affermato che non è consentito in via generale di estendere alle Regioni le norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato, che non costituiscano applicazioni di principi generali. Si deve, pertanto, escludere che lo Statuto speciale della Regione siciliana ammetta l'istituto della delegazione legislativa al Governo regionale; ne consegue che l'art. 16 della legge impugnata non può essere considerato costituzionalmente legittimo».

Sentenza n. 50/1959 (rel. Jaeger)

Non sussistono analogie fra gli istituti della delegazione legislativa e della decretazione d'urgenza, che si fondano su presupposti del tutto diversi. Il primo deriva infatti da un'unità di intenti fra l'organo titolare del potere legislativo e il Governo, cui le Assemblee parlamentari conferiscono la potestà di legiferare su materie che difficilmente si presterebbero a essere regolate attraverso lunghi e complicati dibattiti da collegi molto numerosi; del resto, l'esercizio del potere delegato è limitato nel tempo e vincolato a direttive precisate nella legge di delegazione. Tali presupposti non ricorrono invece nel caso del decreto-legge, che è un atto del quale il Governo si assume da solo tutta la responsabilità e che deve trovare immediata applicazione, così che l'accertamento della sussistenza delle condizioni di urgente necessità può aver luogo soltanto in un momento successivo e quando le norme emanate hanno già prodotto effetti giuridici rilevanti e non sempre riparabili in caso di mancata conversione.

Considerato, 3., 4.

«(...) si deve passare all'esame del primo motivo del ricorso del Commissario dello Stato, il quale sostiene che la Regione siciliana non può emanare decreti legge, ma soltanto leggi. Lo Statuto speciale della Sicilia non contiene alcuna disposizione esplicita sull'argomento. Da questa constatazione il Commissario dello Stato deduce la conseguenza che i decreti legge non sono ammissibili perché, trattandosi di una forma eccezionale di attività legislativa, che importa una deroga alle regole di competenza, sarebbe stata necessaria una norma costituzionale apposita. La difesa della Regione, al contrario, afferma che il potere di decretazione di urgenza trova il suo fondamento nello stato di necessità e sussiste quindi anche nel silenzio della legge; aggiunge poi che esso corrisponde ad un principio generale dell'ordinamento positivo, desumibile da una pluralità di norme, quali l'art. 77 della Costituzione, la legge 13 gennaio 1926, n. 100, l'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, gli articoli 153, 140, 251, 324 della legge comunale e provinciale del 1915 e l'art. 342 di quella del 1934, l'art. 353 del testo unico delle leggi sanitarie, ecc. Essa attribuisce poi un valore particolare alla norma contenuta, per le Regioni a statuto ordinario, nell'art. 126 della Costituzione, che riconoscerebbe il potere di decretazione d'urgenza alla Giunta (*rectius*, Commissione di tre membri) nominata a seguito dello scioglimento del Consiglio regionale. Essa ricorda anche la sentenza 7 febbraio 1950, n. 13, dell'Alta Corte per la Regione siciliana, che riconobbe l'applicabilità alla Sicilia dell'art. 76 della Costituzione, con un procedimento analogico che dovrebbe valere anche per le norme sulla decretazione di urgenza; e osserva che ogni delegazione presuppone una particolare posizione dell'organo delegato, capace di esercitare il potere che gli viene conferito, e che, se il Governo regionale può emanare norme in base alla delegazione, non si vede perché non potrebbe farlo ove sussistano le condizioni della decretazione di urgenza. Rileva poi gli inconvenienti e i pericoli di una soluzione negativa, contestando decisamente che su materie di competenza regionale possa emettere decreti legge lo Stato. In quanto alle difficoltà di funzionamento della procedura di controllo preventivo su provvedimenti di urgenza regionale, afferma che il principio di urgenza dovrebbe prevalere comunque anche sui controlli previsti per le leggi ordinarie. (...) Ad avviso della Corte, questi argomenti non possono condurre ad una soluzione affermativa del problema in esame, come non può trovare applicazione nella specie la tesi che attribuisce carattere ed efficacia di fonte del diritto alla necessità, poiché nell'ambito dell'ordinamento costituito non esiste alcuna possibilità di derogare all'ordine delle competenze. Né il richiamo all'art. 134 della Costituzione, né quello all'art. 33 della legge 11 marzo 1953, n. 87, possono valere ai fini della presente causa, perché né l'una né l'altra norma prevedono o escludono espressamente la figura del decreto legge. Nemmeno si può ritenere che dalle numerose disposizioni legislative, ricordate dalla difesa della Regione, le quali regolano ipotesi molto diverse fra loro, e le regolano con soluzioni diverse, possa desumersi la sussistenza di un principio generale dell'ordinamento, per il quale gli organi del potere esecutivo sarebbero autorizzati a sostituirsi a quelli legislativi ogni qualvolta ravvisassero, o pretendessero di ravvisare, situazioni esigenti un pronto intervento del legislatore. L'art. 77 della Costituzione, approvato non senza opposizioni dall'Assemblea costituente, proclive a diffidare di possibili abusi, da parte del potere esecutivo, subordina l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge da parte del Governo a presupposti molto gravi (casi straordinari di necessità e d'urgenza) ed esige adempimenti

successivi sottoposti a termini rigorosi, al punto che, se le Camere legislative chiamate a convertire in legge quei provvedimenti sono sciolte, esse devono essere convocate appositamente e riunirsi entro cinque giorni. Lo Statuto speciale della Regione siciliana, che non prevede siffatti provvedimenti provvisori, non contiene ovviamente neppure alcuna precisazione di presupposti, di termini e forme per la conversione, tanto che il Presidente della Regione ha ritenuto di dovere egli stesso dettare una disposizione apposita (art. 3). Nessun argomento si può ricavare dalla esistenza in Sicilia di leggi di delegazione e tanto meno dalla giurisprudenza di questa Corte, che non ha avuto ancora occasione di esaminare *ex professo* la questione della ammissibilità di siffatte leggi nell'ordinamento siciliano. Anzi, dal testo della legge regionale 26 gennaio 1949, n. 4 (modificata con le leggi 1 settembre 1949, n. 52, e 3 gennaio 1952, n. 1), recante una "Delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione", poi rinnovata ripetutamente, si desumono argomenti in senso del tutto opposto. Nell'art. 1 di detta legge si leggeva invero una delegazione della potestà di emanare norme aventi forza di legge al Governo della Regione, oltretutto "su conforme parere delle Commissioni legislative permanenti dell'Assemblea, nei limiti delle rispettive competenze", tanto in ordine all'organizzazione ed al funzionamento provvisorio degli uffici e dei servizi della Regione, quanto "nei casi in cui sia opportuno provvedere con urgenza in rapporto alle condizioni particolari ed alle esigenze proprie della Regione". Il conferimento di una siffatta potestà legislativa di urgenza al Governo della Regione da parte dell'Assemblea regionale, per tempo determinato e previo parere vincolante delle Commissioni legislative, dimostra che l'Assemblea stessa riconosceva che il Governo regionale non era già investito di tale potestà, perché non si poteva ritenere applicabile, neppure in via analogica, la norma contenuta nell'art. 77 della Costituzione della Repubblica. Perciò l'Assemblea credette di poter supplire, con una legge ordinaria, al difetto di una norma attributiva di competenza. D'altra parte non sussistono le pretese analogie fra l'istituto della delegazione legislativa e quello della decretazione di urgenza, che si fondano su presupposti del tutto diversi. Il primo deriva infatti da una unità di intenti fra l'organo titolare del potere legislativo ed il Governo, a cui le Assemblee stesse conferiscono la potestà di legiferare su materie, che difficilmente si presterebbero ad essere regolate attraverso lunghi e complicati dibattiti da collegi molto numerosi; e, del resto, nel nostro sistema, l'esercizio del potere delegato è limitato nel tempo e vincolato a direttive precisate nella legge di delegazione. Tali presupposti non ricorrono invece nel caso del decreto legge, che è un atto del quale il Governo si assume da solo tutta la responsabilità e che deve trovare immediata applicazione, così che l'accertamento della sussistenza delle condizioni di urgente necessità può aver luogo soltanto in un momento successivo e quando le norme emanate hanno già prodotto effetti giuridici rilevanti e non sempre riparabili in caso di mancata conversione. Del tutto fuori di luogo è poi il richiamo alle disposizioni dell'art. 126 della Costituzione, dettato per le Regioni a statuto ordinario: esse disciplinano una situazione veramente eccezionale, come è quella dello scioglimento di autorità del Consiglio regionale e attribuiscono un potere molto diverso, di provvedere alla ordinaria amministrazione di competenza della Giunta regionale, compiendo tutti gli atti improrogabili, ad un organo straordinario nominato dal Presidente della Repubblica, ben distinto dall'organo titolare del potere esecutivo della Regione. Comunque, nello Statuto della Regione siciliana, esiste una norma apposita (art. 8), che non contiene neppure la menzione di quel potere. Giova rilevare, oltretutto, che nella vita delle Regioni può configurarsi assai più raramente la eventualità di situazioni talmente gravi ed urgenti, da richiedere l'intervento immediato di atti legislativi emanati dall'organo del Governo e ciò, non solo a causa delle limitazioni inerenti alla potestà legislativa delle Regioni, che può essere esercitata solo su determinate materie, rispetto alle quali situazioni del genere o non sono facilmente immaginabili o sono superabili mediante provvedimenti eccezionali di ordine diverso, come in materia sanitaria. Si deve tener presente infatti che i procedimenti per l'approvazione delle leggi possano svolgersi molto più speditamente nelle Regioni, le quali hanno una sola assemblea legislativa, meno numerosa. Per tutte queste considerazioni la Corte non ritiene neppure di poter accogliere la tesi della difesa della Regione, la quale sostiene di ricavare un principio generale, che informerebbe il sistema dei nostri ordinamenti regionali, da alcune disposizioni di altri statuti, come quelli del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta. Il sistema adottato dalla Costituente, nei limiti in cui si può parlare di sistema unitario, essendo

ben note le diversità sussistenti fra gli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale, che non consentono il ricorso a procedimenti analogici, è del tutto diverso. E lo dimostrano proprio le disposizioni ricordate della difesa della Regione, perché l'art. 38, n. 5, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e l'art. 36 dello Statuto della Regione della Val d'Aosta, se vengono interpretati correttamente, in base ai termini in essi adoperati ("provvedimenti", "deliberazioni", "ratifica"), ben diversi da quelli usati nelle norme che disciplinano il potere di decretazione di urgenza, e se vengono posti in correlazione con l'intero testo e con altre particolari disposizioni (specialmente l'art. 40 dello Statuto del Trentino-Alto Adige), portano a ritenere che vi si preveda soltanto il potere di emanare dei provvedimenti amministrativi. Questa conclusione è poi confermata dalla osservazione che è pienamente coerente con il sistema che la Costituente, nel regolare la organizzazione delle Regioni, dettando le norme sull'esercizio delle varie potestà, abbia voluto osservare il principio della divisione dei poteri ancora più rigorosamente che nell'ordinamento costituzionale dello Stato, garantendo anche in esse la massima osservanza dei principi democratici. Il ricorso del Commissario dello Stato deve essere pertanto accolto per il primo motivo, proposto in via principale, senza che occorra esaminare altre questioni, come quella concernente il potere della Corte di controllare la sussistenza delle condizioni di necessità e di urgenza, che non hanno ragione di essere, e gli altri motivi proposti in via subordinata. Rimangono pertanto del tutto impregiudicate anche le questioni riguardanti il contenuto del provvedimento e la competenza della Regione a disciplinare la materia».

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)

Nel sistema costituzionale, la funzione legislativa è esercitata in via ordinaria dalle due Camere collettivamente (art. 70) e solo eccezionalmente dal Governo (artt. 76 e 77); la legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase, il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata; successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i "decreti che hanno forza di legge ordinaria". Sia il precetto dell'art. 76 Cost. sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata.

Considerato

«Dal sistema sul processo formativo delle leggi, accolto dalla Carta costituzionale, risulta che la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere collettivamente con una procedura bene definita (ex artt. 70, 71, 1 comma, 72, 73, 74). Può inoltre essere esercitata, in via eccezionale, dal Governo con modalità legislativamente stabilite (artt. 76, 77). La legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i "decreti che hanno forza di legge ordinaria" (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso *iter*, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell'art. 76, attraverso la legge di delegazione, pongono il processo formativo della legge delegata, come una eccezione al principio dell'art. 70. La norma dell'art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata. La inscindibilità dei cennati momenti formativi dell'atto avente forza di legge si evince anche dalla disposizione dell'art. 77, comma 1, secondo cui si nega al Governo il potere normativo, se non sia intervenuta la delegazione delle Camere: 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale), Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost. nonché Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

FATTISPECIE ESTRANEE ALL'ISTITUTO DELLA DELEGA LEGISLATIVA

Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)

La legge delega può consentire al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute.

Considerato, 11., 11.1., 11.1.

«Per ragioni d'ordine logico, è opportuno esaminare la questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, in quanto anche detta disposizione concerne la disciplina delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio. Tale norma stabilisce: “Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove camere di commercio, alla soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione ed alle altre determinazioni conseguenti ai piani di cui ai commi 2 e 3. Il provvedimento di cui al presente comma è adottato anche in assenza della proposta di cui al comma 1, ove sia trascorso inutilmente il termine ivi previsto, applicando a tal fine i medesimi criteri previsti nei commi 1, 2, 3”. (...) Tale disposizione è stata impugnata dalla Regione Puglia, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera a) (*recte*, art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015. A suo avviso, quest'ultima norma disponeva che la “ridefinizione delle circoscrizioni territoriali” avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non avrebbe autorizzato il Governo a stabilire “criteri di ridefinizione”, rinviando ad un successivo atto governativo l'attuazione della stessa. A suo avviso, detto rinvio realizzerebbe una violazione del termine di esercizio della delega e dimostrerebbe che il Governo non è stato in grado di osservarlo, sottraendo altresì tale profilo (di pregnante interesse per le Regioni) al sindacato di questa Corte. (...) La questione non è fondata. Preliminarmente, è opportuno osservare che detta censura non è assorbita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale del censurato art. 3, comma 4, di seguito pronunciata (nel paragrafo 12.1.1.). Con la stessa la Regione Puglia mira infatti ad ottenere la caducazione della norma *in toto*, per una ragione preliminare, che in tesi potrebbe assorbire l'ulteriore questione avente ad oggetto la norma in esame. La censura è, altresì, ammissibile poiché la ricorrente ha prospettato la lesione di competenze ad essa spettanti, argomentando sufficientemente anche in ordine alla ridondanza dell'asserito vizio. L'obiettivo assegnato al legislatore delegato, di procedere alla “ridefinizione” delle circoscrizioni territoriali, tenuto conto del significato del sostantivo e della finalità posta dalla norma di delega – che rendeva ineludibile una ricognizione ed un'istruttoria non compatibile, di regola, con tempi e modi di un atto normativo (sia pure consistente in un decreto delegato) – consente, infatti, di interpretare quest'ultima, ritenendo che con essa il Governo sia stato autorizzato anche a disciplinare un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio. D'altronde, la legge delega, *in parte qua*, non vietava affatto al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute, secondo una modalità in passato già prevista e giudicata ammissibile da questa Corte (sentenza n. 33 del 2011)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale e Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo nonché Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere) e Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia)

V. *supra*, La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Ordinanza n. 176/1998 (red. Capotosti)

L'affidamento a un atto amministrativo di una funzione di mera esecuzione di quanto disposto per legge non integra una fattispecie di subdelegazione della funzione legislativa vietata dall'art. 76 Cost.

Considerato

«(...) l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 143 del 1994 dispone che, “previa approvazione dello statuto, l'ANAS è trasformata nell'Ente nazionale per le strade, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici” e fissa a tal fine un termine non perentorio di novanta giorni, demandando ad un atto amministrativo la mera esecuzione della trasformazione all'esito di un procedimento specificamente disciplinato; (...) pertanto, la norma denunciata non configura affatto una fattispecie di sub-delegazione della funzione legislativa, sicché la censura riferita all'art. 76 della Costituzione è manifestamente infondata».

Sentenza n. 167/1986 (rel. Borzellino)

Non è sindacabile in riferimento all'art. 76 Cost. un decreto presidenziale in cui non si rinvenga alcuna connotazione propria della legge delegata e rispetto al quale non vi sia traccia, a livello legislativo, dell'esercizio di una potestà delegante.

Considerato, 3.2., 3.3.

«(...) per l'art. 53, lett. f, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 - istituzione del servizio sanitario nazionale - veniva conferito al piano nazionale sanitario di stabilire per il periodo della sua durata, “di norma” (così testualmente la più recente legge 23 ottobre 1985, n. 595) triennale, le fasi per la graduale unificazione nella erogazione delle prestazioni sanitarie, nonché nella correlazione, che qui specificamente interessa, del corrispondente adeguamento dei contributi. Il successivo art. 57, secondo comma, che dischiude la serie delle disposizioni impugnate, intervenne a stabilire, richiamato l'art. 53, che alla partecipazione contributiva degli assistiti, quanto alle modalità ed ai tempi ed in funzione della soppressione delle preesistenti strutture mutualistiche, avesse a provvedersi con decreti del Presidente della Repubblica, emanandi previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro di concerto con i titolari del tesoro e della sanità. Ancora, con l'art. 76 gli adempimenti di riscossione restavano affidati agli enti mutualistici (sebbene in liquidazione) per le contribuzioni riferite agli anni 1979 e precedenti; con decorrenza dal 1 gennaio 1980 all'Istituto della previdenza sociale. (...) In realtà, solamente col d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, ebbe a disporsi, in punto, nella forma e con le modalità previste dall'art. 57 legge n. 833: si determinava nei confronti dei liberi professionisti - oggetto delle fattispecie in causa - una misura capitaria annua di L.125.000, maggiorata di una quota pari al 2% del reddito professionale ed entro il limite del massimale di L. 25 milioni. Va considerato che le questioni poste limitatamente alla denuncia dell'indicato d.P.R. n. 538 assumono violazione, come si vedrà meglio in appresso in ordine alle ulteriori disposizioni impugnate, di parametri costituzionali diversi, ricomprendenti per quel che qui immediatamente interessa presunto contrasto con

l'art. 76 Cost.: esse tutte, peraltro, difettano (nell'ambito del richiamato decreto) di ammissibilità in causa. Come anche vari giudici *a quibus* hanno ravvisato, sottraendo *ex ante* il provvedimento al vaglio di questa Corte, ancorché il decreto medesimo sia poi richiamato nella disciplina susseguitasi (*infra*, 3.5), nell'atto in parola non si rinviene alcuna connotazione propria della legge delegata e soprattutto non v'è riferimento di sorta negli enunciati dell'art. 57 l. n. 833 che possa essere utilizzato al fine di riconoscervi esercizio di una potestà delegante. Conclusivamente, il d.P.R. in parola sfugge *ex se* al sindacato in questa sede, ancorché esso venga a restare coinvolto poi, indirettamente, in altra specifica questione di legittimità costituzionale appuntata, però, sul ridetto art. 57 della legge n. 833/1978».

Sentenza n. 69/1983 (rel. Saja)

V. *supra*, *sub* La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 205/1981 (rel. Andrioli)

Non può essere ravvisato il conferimento della delega a emanare decreto avente valore di legge ordinaria in una disposizione nel cui tessuto non si riscontrino verba che esprimano siffatta volontà e manchi l'indicazione di principi volti a guidare l'attività normativa del Governo. Non rileva in contrario l'eventuale osservanza della procedura prescritta dall'art. 72, quarto comma, Cost. che ben può essere seguita anche per disegni di legge attributiva di potestà regolamentare.

Considerato, 5., 6.

«Sebbene il giudice *a quo* e l'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta per il Presidente del Consiglio dei ministri e costituitasi per il Ministro per i trasporti, non siansi fatti carico del problema, non può la Corte esimersi dal verificare se le Camere abbiano conferito con l'art. 8 l. 1369/1960 al Governo delega ad emanare decreto avente valore di legge ordinaria, perché, sol se il dubbio sia affermativamente sciolto, la questione prospettata dal Pretore è ammissibile in questa sede (in tali sensi sent. 47/1963, 72, 73, 91 e 118/1968). (...) Per l'art. 8 l. 23 ottobre 1960 n. 1369 “con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta congiunta dei Ministri per le finanze, per i trasporti, per le poste e le telecomunicazioni e per il lavoro e la previdenza sociale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, saranno emanate le norme per la disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti concessi dalle Amministrazioni autonome delle Ferrovie dello Stato, dei Monopoli di Stato e delle poste e telecomunicazioni, in conformità con le disposizioni di cui ai precedenti articoli, tenendo conto delle esigenze tecniche delle Amministrazioni stesse e salvaguardando gli interessi del personale dipendente delle imprese fornitrici di manodopera” (comma primo) e “qualora non vengano emanate le norme di cui al precedente comma nel termine ivi previsto, la presente legge troverà applicazione anche nei confronti delle predette Amministrazioni autonome dello Stato” (comma secondo). L'art. 8 in una con non poche modifiche fu inserito, nella proposta di legge approvata dalla Camera dei Deputati nella seduta del 15 ottobre 1959, dal Senato della Repubblica nella seduta del 14 luglio 1960 e le Commissioni permanenti IV e XIII della Camera così giustificarono l'inserzione nella Relazione presentata alla Presidenza il 6 ottobre 1960 (Atti parlamentari - Camera dei Deputati, n. 130-134-C): “Riteniamo che la delega data al Governo con l'art. 8 costituisca un notevole perfezionamento della legge e auspichiamo che, nei termini previsti dalla delega stessa, avvenga la sistemazione delle numerosissime situazioni difformi dal dettato della presente legge”. Nondimeno i due commi dell'art. 8 convincono che la norma non conferì al Governo delega ad emanare decreto avente valore di legge ordinaria: da un lato, nel tessuto verbale della disposizione non si avvertono *verba* che esprimano siffatta volontà perché le Camere si sono limitate a conferire il potere di emanare norme senza far parola della forza di legge che avrebbe dovuto in ipotesi rivestirle, e, per altro verso, non hanno additato al Governo principi ma gli han fatto obbligo di emanare norme conformi alle precedenti disposizioni - nessuna esclusa - della legge tenendo conto delle esigenze tecniche delle Amministrazioni e salvaguardando gli interessi del personale dipendente dalle imprese fornitrici della manodopera. Né la intitolazione della legge (divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di

servizi) fa verbo della delega di cui all'art. 8. In perfetta armonia con i dati ricavati del primo comma sta il secondo comma dell'art. 8, il quale condiziona l'applicazione di tutta la legge alle Amministrazioni autonome alla emanazione, da parte del Governo, delle norme di cui al primo comma nel termine di sei mesi dalla entrata in vigore della legge. In disparte il mancato richiamo degli artt. 76 e 77 Cost. nel preambolo del d.P.R., la fissazione di termini per la proloazione di questo e la carenza del parere del Consiglio di Stato per la equivocità degli indizi a favore della natura di decreto legislativo delegato del d.P.R. medesimo potrebbero gettar luce sulla frase della Relazione delle Commissioni referenti della Camera, che si è riportata, e, soprattutto, la procedura di approvazione diretta adottata nel caso dalla Camera, che è richiesta dall'art. 72 ultimo comma Cost. Peraltro è lecito replicare che tale procedura ben può essere seguita anche per disegni di legge attributiva di potestà regolamentare e che la frase della relazione per investire l'intera materia della proposta ha carattere polisenso. In tale guisa giudicando, la Corte rimane fedele all'orientamento interpretativo manifestato con la sentenza 13 marzo 1974 n. 63 con cui la dichiarazione di parziale illegittimità, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 21 d.P.R. 21 aprile 1975 n. 373 sul conglobamento dell'assegno temporaneo nello stipendio del personale statale fu tra l'altro motivata con l'affermata natura regolamentare delle norme contenute nell'art. 2 d.P.R. 1192/1961. Risultato esecutivo che non vincola ovviamente i giudici competenti che saranno chiamati a scrutinare se i materiali normativi che si sono passati in rassegna valgano a costruire un valido regolamento pur privo di forza di legge».

Sentenza n. 127/1981 (rel. Ferrari)

Il sindacato della Corte si esercita sugli atti di normazione primaria ai quali non può essere ricondotto, sotto il profilo sia soggettivo sia formale, un decreto presidenziale che trova la sua fonte non già in una legge di delegazione ma in una legge delegata ed è adottato non già dal Governo ma da un singolo ministro. Il legislatore, anche delegato, sovente colloca in un testo legislativo, per lo più come allegati e in aggiunta alla parte squisitamente normativa, dati della realtà, individuati in base a criteri tecnici. In tali casi, è demandato all'esecutivo, o all'organo dell'esecutivo competente per materia, di apportare a quei dati gli aggiustamenti consigliati dall'esperienza, da una più matura riflessione o dal progresso tecnico. Questo metodo, non certo irreprensibile sotto il profilo concettuale, non può tuttavia essere dichiarato di per sé illegittimo e non rende illegittimo l'atto con cui l'esecutivo modifica o integra i dati. Inoltre, appare improprio e contraddittorio richiamare gli artt. 76 e 77 Cost. con riguardo ad atti amministrativi che non configurano alcun esercizio di subdelega da parte del legislatore delegato.

Considerato, 2., 3.

«La materia delle malattie professionali è fondamentalmente disciplinata dal d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, che ha approvato il testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Con tale normativa risulta adottato nel nostro ordinamento il sistema tabellare rigido, o tassativo, così denominato, perché garantisce il riconoscimento automatico del diritto alla rendita solo nel caso in cui la malattia contratta e la lavorazione svolta risultino comprese nelle apposite tabelle che sono annesse al predetto testo unico, mentre nei casi di malattie o lavorazioni non tabellate, ancorché sostanzialmente affini a queste, i lavoratori non sono ammessi a provarne la natura o di origine professionale. Furono queste considerazioni ad indurre taluni giudici a dubitare, in rapporto agli artt. 3 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale del sistema tabellare e, quindi, a sottoporre la relativa questione al giudizio di questa Corte, chiamata peraltro a giudicare il d.P.R. n. 1124 del 1965, cioè la legge delegata, che appunto esprime e disciplina quel sistema (sentenza di questa Corte n. 206 del 1974). Il Pretore di Vigevano, viceversa, pur muovendo dalle stesse considerazioni che provocarono la summenzionata sentenza, con la quale questa Corte dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale del sistema tabellare, e pur invocando gli stessi artt. 3 e 38 della Costituzione, ha denunciato direttamente l'illegittimità costituzionale del d.P.R. n. 482 del 1975, e precisamente le modifiche ed integrazioni da questo apportate alle tabelle (allegati 4 e 5) annesse al d.P.R. n. 1124 del 1965. La questione, così come proposta, è inammissibile. Il d.P.R. n. 482 del 1975, trovando la sua fonte, non già in una legge di delegazione, ma in una legge delegata, ed essendo adottato, non già dal governo,

ma dal ministro della sanità, di concerto con quello del lavoro, palesemente non rientra, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo formale, tra gli atti di normazione primaria, sui quali soltanto questa Corte può esercitare il suo sindacato a norma dell'art. 134 della Costituzione. E non può non convenirsi esaminando l'atto anche sotto il profilo contenutistico, che il sistema tabellare, di cui appunto si denuncia l'incostituzionalità, è posto dal d.P.R. n. 1124 del 1965, al quale qui nessuna censura viene rivolta, non già dal d.P.R. n. 482 del 1975. Questo si limita a modificare ed integrare le tabelle annesse alla legge delegata, non solo mediante l'inserimento di nuove voci, ma anche mediante formulazioni più elastiche di pressoché tutte le voci, le quali pertanto assumono, per la loro genericità e comprensività, una notevole capacità di espansione. (...) È viceversa infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Bolzano, secondo il quale le tabelle delle malattie professionali e delle relative lavorazioni morbigena annesse al testo unico n. 1124 del 1965, essendo adottate con atto avente forza di legge, non possono essere modificate od integrate, se non con un atto di eguale valore normativo. Dovrebbe pertanto, secondo il giudice *a quo*, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 23, 76, 77 e 38 della Costituzione, l'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 1965, il quale facoltizza, invece, modifiche ed integrazioni alle proprie tabelle mediante un atto di natura amministrativa, quale appunto il d.P.R. n. 482 del 1975. Non può non osservarsi in contrario che nel nostro ordinamento è riscontrabile una certa proclività del legislatore a collocare in un testo legislativo, per lo più come allegati, e perciò in aggiunta alla parte squisitamente normativa, anche dati della realtà, individuati in base a criteri tecnici. Accade sovente, in tali casi, che il legislatore, anche quello delegato, demandi poi all'esecutivo, o all'organo dell'esecutivo competente per materia, di apportare a quei dati gli aggiustamenti che l'esperienza, una più matura riflessione, il progresso tecnico, rendano consigliabili. Meglio che un metodo, è un espediente, questo, tutt'altro che inconsueto, anche se non certo irreprensibile sotto il profilo concettuale, che non può tuttavia essere dichiarato di per sé illegittimo e che, quindi, non rende a sua volta illegittimo l'atto con cui l'esecutivo modifica o integra quei dati. La contestualità di tabelle, liste, elenchi e dell'autorizzazione alla loro modifica od integrazione mediante un atto di normazione secondaria è la prova che l'inserzione, in una legge o atto equiparato, specie se promosso dalla necessità ed urgenza, di quelle tabelle, liste, elenchi è meramente occasionale e che, pertanto, non può ravvisarsi in tale metodo l'intenzione di riservare al legislatore materie che postulano valutazioni di carattere tecnico, e perciò logicamente, oltre che tradizionalmente, di pertinenza dell'esecutivo. La Corte ha avuto più volte occasione di pronunciarsi sul punto (sentenze n. 43 del 1959, n. 61 del 1963, n. 40 del 1970, n. 139 del 1976, n. 142 del 1979). In particolare, ha escluso (sentenza n. 32 del 1966) l'illegittimità costituzionale di una norma - l'art. 17 del r.d.l. 8 settembre 1932, n. 1390 - che rimetteva al potere esecutivo l'approvazione delle modificazioni del piano regolatore di massima contestualmente approvato con lo stesso atto legislativo, implicitamente ritenendo compatibile col sistema - in quanto non sintomatico né di un trasferimento di competenza dagli organi del potere legislativo a quelli del potere amministrativo, né di un'attribuzione a questi ultimi del temporaneo esercizio del potere legislativo - la circostanza che, per particolari ragioni, si fosse fatto ricorso all'atto legislativo in materia istituzionalmente affidata alla cura di organi amministrativi, dei quali si confermava la potestà, prevedendone l'esercizio "come mezzo (e come mezzo più adatto) per adeguare il piano di massima alle esigenze pratiche della sua esecuzione e del suo sviluppo". Contrariamente perciò a quanto ritiene il Tribunale di Bolzano, l'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 1965 sfugge alla denunciata censura di illegittimità costituzionale e conseguentemente la relativa questione risulta non fondata. Appare, invece, improprio ed alquanto contraddittorio il richiamo agli artt. 76 e 77 della Costituzione nello stesso momento in cui si afferma che il d.P.R. n. 482 del 1975 è atto amministrativo, cui pertanto non si addice il richiamo ai menzionati articoli. Il vero è che nell'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 1965 non si configura alcuna subdelega da parte del legislatore delegato, come non si configura neppure nell'art. 140 - che, in termini identici a quelli della norma impugnata, prevede la possibilità di modifiche ed integrazioni della tabella allegato n. 8 -, nell'art. 139 - che prescrive l'approvazione con decreto del ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con quello della sanità, sentito il Consiglio Superiore di sanità, dell'elenco indicante le malattie professionali la cui esistenza va denunciata dai medici -, nell'art. 171 - che contempla la facoltà, dello stesso ministro per il lavoro e la previdenza

sociale, sentito l'Ispettorato medico provinciale, di emanare norme di carattere tecnico per l'esecuzione delle visite mediche di cui al capo VIII -, nell'art. 173 - il quale stabilisce che "le disposizioni particolari, concernenti le misure di prevenzione e di sicurezza tecniche e profilattiche individuali e collettive e i termini della loro attuazione a seconda della natura e delle modalità delle lavorazioni, sono prescritte da regolamenti speciali, da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il ministro per la sanità"».

Sentenza n. 4/1977 (rel. Crisafulli)

Agli atti governativi aventi forza di legge non sono equiparabili le ordinanze prefettizie necessitate che non sono ricomprese tra le fonti del diritto e non innovano al diritto oggettivo.

Considerato, 1., 2.

«La questione sollevata dal pretore di Rieti concerne l'art. 20 del t.u. della legge comunale e provinciale del 1934, n. 383, che attribuisce al Prefetto di adottare "ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica interessanti l'intera Provincia o più comuni della medesima". Tale disposizione contrasterebbe (...) con gli artt. 70, 76 e 77 Cost., a norma dei quali la funzione legislativa è riservata esclusivamente al Parlamento ovvero, in particolari ipotesi (delegazione legislativa, decretazione d'urgenza), al Governo. (...) La questione non è fondata. Giova preliminarmente rilevare che i ripetuti richiami dell'ordinanza del pretore alle sentenze di questa Corte nn. 8 del 1956 e 26 del 1961 non sono del tutto pertinenti, stante la diversità tra l'art. 2 del t.u. della legge di pubblica sicurezza, cui quelle decisioni avevano riferimento, e l'art. 20 del t.u. comunale e provinciale, che forma oggetto del presente giudizio (di contenuto identico al successivo art. 55, sul quale si fonda l'analogo potere del Sindaco, quando la situazione cui provvedere non ecceda l'ambito territoriale di un solo Comune). Mentre, infatti, nell'art. 2 non si rinviene alcuna delimitazione di materie, autorizzandosi il Prefetto, "nel caso di urgenza e per grave necessità pubblica", ad adottare "i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica", l'art. 20 del t.u. del 1934, per un verso, circoscrive il potere prefettizio a materie determinate, ancorandolo, per altro verso, ai soli motivi di sanità o di sicurezza pubblica. Quel che tuttavia accomuna le due disposizioni, insieme con altre che è superfluo rammentare qui partitamente, e consente di ricondurre i provvedimenti rispettivamente previsti entro la più ampia categoria concettuale delle c.d. "ordinanze libere" è, in primo luogo, che il contenuto dei provvedimenti stessi non è prestabilito dalla legge, ma da questa rimesso alla scelta discrezionale dell'organo agente, secondo richiesto dalle circostanze, diverse da caso a caso, che ne impongono l'emanazione; in secondo luogo, che dette circostanze non sono, a loro volta, previste - né, di regola, sono prevedibili in astratto - da specifiche disposizioni di legge. Onde la distinzione, corrente nella dottrina, tra "atti" necessitati e "ordinanze" necessitate; i primi, come le seconde, fondantisi sulla urgente necessità; ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni. Ciò precisato, dev'essere qui ribadito (ed *a fortiori*), con riguardo all'art. 20 del t.u. comunale e provinciale, quanto la Corte ebbe a rilevare, nelle decisioni sopra ricordate, per l'art. 2 del t.u. di p.s., e cioè che le ordinanze prefettizie, anche se e quando (eventualmente) normative, non sono certamente ricomprese tra le fonti del nostro ordinamento giuridico; non innovano al diritto oggettivo; né, tanto meno, sono equiparabili ad atti con forza di legge, per il solo fatto di essere eccezionalmente autorizzate a provvedere in deroga alla legge. Le ordinanze *ex art. 20* del t.u. comunale e provinciale, sia che si rivolgano (come nella specie è avvenuto) a destinatari determinati, prescrivendo loro un comportamento puntuale, sia che dispongano per una generalità di soggetti e per una serie di casi possibili, ma sempre entro i limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare, sono provvedimenti amministrativi, soggetti, come ogni altro, ai controlli giurisdizionali esperibili nei confronti di tutti gli atti amministrativi. Non sussiste pertanto la denunciata violazione del disposto degli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 139/1976 (rel. N. Reale)

Non costituisce illegittima subdelegazione di parte della potestà legislativa delegata dal Parlamento al Governo la previsione con cui la legge delegata conferisce al potere esecutivo la determinazione di criteri tecnici. Inoltre, la deliberazione del Consiglio dei ministri costituisce elemento formale necessario, anche se non sufficiente, per identificare gli atti del Governo aventi forza di legge.

Considerato, 1., 3., 4.

«Con legge 28 dicembre 1952, n. 3060, il Governo fu delegato a provvedere alla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercenti in economia e commercio e di ragioniere: ciò nel termine di nove mesi dall'entrata in vigore di detta legge e con l'osservanza di taluni criteri direttivi. Con d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, nell'ambito e in attuazione della delega anzidetta, fu approvato l'ordinamento della professione di ragioniere e, nell'art. 47, si stabilì che "i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità e per la liquidazione delle spese, spettanti a ragionieri e periti commerciali" fossero "stabiliti con tariffa, a carattere nazionale, approvata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, di concerto con i Ministri per l'industria e il commercio e per il tesoro, sentito il Consiglio Nazionale" (dei ragionieri e periti commerciali). Infine, con d.P.R. 25 gennaio 1959, n. 42, emanato in attuazione del già citato art. 47, venne approvata la tariffa che stabilisce i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità e per la liquidazione delle spese spettanti ai ragionieri e ai periti commerciali. (...) va, in primo luogo, esaminata la questione sub b), con cui si prospetta il dubbio che con l'art. 47 del d.P.R. n. 1068 del 1953 (in applicazione del quale è stato emanato il d.P.R. n. 42 del 1959) il Governo abbia illegittimamente subdelegato una parte della potestà legislativa che gli era stata delegata dal Parlamento mediante la legge n. 3060 del 1952. Il dubbio non ha ragione di essere. Non vi è, infatti, alcun elemento che autorizzi a ritenere che con la norma impugnata si sia inteso attribuire al potere esecutivo la potestà di emanare disposizioni aventi forza di legge. La formulazione letterale della norma, la quale si limita a disporre (...) che la tariffa va approvata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, di concerto con i Ministri per l'industria e il commercio e per il tesoro, sentito il Consiglio nazionale, null'altro specifica al riguardo. E tale silenzio appare significativo se si considera la ben diversa formulazione dello art. 31 n. 5 dello stesso d.P.R. n. 1068 del 1953 prescrivente in modo espresso che le modalità ed il termine per il conseguimento dell'abilitazione professionale, necessaria per ottenere l'iscrizione nell'albo e nell'elenco speciale, "saranno stabiliti con apposita norma legislativa". Deve pertanto escludersi, contrariamente a quanto si assume dal giudice *a quo*, che con la norma impugnata il Governo abbia subdelegato l'esercizio di potestà legislativa delegatagli dal Parlamento. La questione va quindi dichiarata non fondata. (...) Le altre questioni sollevate con l'ordinanza in epigrafe, aventi ad oggetto il già citato d.P.R. n. 42 del 1959 nel suo complesso e con particolare riferimento all'art. 38, vanno poi dichiarate inammissibili. Al suddetto decreto presidenziale non può infatti riconoscersi forza di legge. Oltre a doversi ripetere che l'art. 47 non contiene alcuna attribuzione di potere legislativo e rilevare che si versa in materia non coperta da riserva di legge (sent. n. 20 del 1960), mentre non ha importanza qualificante l'essersi nel preambolo del predetto d.P.R. menzionato oltre l'art. 47 della legge delegata anche la legge delega che di questa è il presupposto, è decisiva la circostanza che il decreto n. 42 del 1959 di cui è parte l'art. 38 è stato emanato senza la deliberazione del Consiglio dei ministri che, come è noto, costituisce elemento formale necessario (anche se non sufficiente) per identificare gli atti del Governo aventi forza di legge (sent. n. 43 del 1959; 61 del 1963 e 40 del 1970). Ma se la forza di legge va esclusa nell'atto in questione, è indubbio che esso, sia in tutto che in parte, non può costituire oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale demandato alla cognizione di questa Corte».

Sentenza n. 125/1976 (rel. Amadei)

L'esercizio della potestà legislativa, che costituzionalmente spetta solo alle Camere, non può essere delegato a un ministro. I decreti ministeriali, cui la legge demanda il compito di porre prescrizioni di

natura tecnica, sono espressione di potestà regolamentare e non hanno valore di legge ordinaria: le relative disposizioni non ricadono sotto gli artt. 76 e 77 Cost. e rimangono soggette al regime degli atti amministrativi.

Considerato, 2., 2., 3.

«La questione di legittimità costituzionale sulla quale la Corte è chiamata a decidere riguarda il D.M. 3 marzo 1975 - Approvazione delle norme tecniche per le costruzioni sismiche-, ed è stata posta in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione. La questione è inammissibile. (...) L'art. 1 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 - Provvedimenti per la costruzione con particolari prescrizioni per le zone sismiche - nel regolare in modo organico e con disposizioni di carattere generale, da valere per tutto il territorio nazionale, la disciplina delle costruzioni sia pubbliche che private, attribuisce al Ministro per i lavori pubblici e al Ministro degli interni la competenza ad emanare di concerto norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi circoscritti alle indicazioni di massima di cui al terzo comma dello stesso articolo. Nell'art. 3 della legge vengono disciplinate, pure con indicazione dei criteri e delle modalità da seguire, tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche. Anche in questo caso viene demandata al Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per l'interno, la emanazione di norme tecniche a carattere specifico, suscettibili, in prosieguo, di modifiche e di aggiornamento con la medesima procedura ogni qual volta occorra in relazione al progredire delle conoscenze dei fenomeni sismici. Nella complessità e ampiezza della competenza attribuita al Ministro dei lavori pubblici il pretore ha ritenuto di dover intravedere una vera e propria delega legislativa con le conseguenze giuridiche e costituzionali proprie delle leggi delegate. (...) La Corte ritiene che i decreti ministeriali di cui trattasi non hanno valore di legge ordinaria per cui le disposizioni in essi contenute non ricadono sotto gli artt. 76 e 77 della Costituzione e pertanto rimangono soggette solo al regime degli atti amministrativi. Infatti, la legge n. 64 del 1974 non accenna né induce a ritenere che il legislatore abbia voluto operare una delega dell'esercizio di quella potestà legislativa che costituzionalmente spetta solo alle Camere. Il legislatore ha inteso solo, nella legge, rimettere al potere del Ministro, organo amministrativo, la specificazione dei criteri tecnici da seguire per le costruzioni nelle zone sismiche sulla base delle indicazioni di massima a carattere generale contenute nella legge stessa. A parte l'inammissibilità di una delega legislativa ad un Ministro, vale rilevare che dal contesto stesso della legge e della precisazione degli elementi sui quali il Ministro può intervenire, emerge con chiarezza che, nel caso, vi è stato solo il riconoscimento di una potestà regolamentare di natura del tutto particolare, correlativa ad esigenze pratiche di esecuzione e di sviluppo delle costruzioni e alle necessità di adeguare e armonizzare i criteri generali a diverse e mutevoli situazioni ambientali da individuarsi, caso per caso, secondo concrete esigenze tecniche che solo organi amministrativi qualificati sono in grado di poter fissare e precisare nel tempo e nello spazio».

Sentenza n. 9/1972 (rel. Oggioni)

Non è riconducibile all'ambito della legislazione delegata un atto di mero accertamento amministrativo demandato alla competenza di un ministro.

Considerato, 3.

«(...) viene, inoltre, prospettata l'incostituzionalità delle suindicate disposizioni della legge speciale, sotto il profilo di un loro contrasto con l'art. 76 della Costituzione che detta le condizioni ed i limiti della delega di esercizio della funzione legislativa. La questione è parimenti e manifestamente non fondata, poiché le precedenti considerazioni e gli accennati richiami bastano ad escludere che si tratti, nel caso, di delega da comprendersi nell'ambito dell'art. 76. La mera elencazione di sostanze stupefacenti, demandata al Ministro per la sanità, non è atto di legislazione delegata bensì atto di accertamento amministrativo della capacità intrinseca di dette sostanze a conseguire gli scopi vietati dalla legge».

Sentenza n. 40/1970 (rel. Oggioni)

L'esclusione di ogni riferimento a deleghe legislative è uno degli indici formali cui la giurisprudenza costituzionale si attiene per escludere che un atto normativo abbia forza di legge e come tale sia soggetto al sindacato della Corte.

Considerato, 2.

«Per quanto concerne l'impugnazione delle norme del R.D. 18 giugno 1931, n. 787, va pregiudizialmente rilevato che è inammissibile la questione sollevata contro atti privi di forza di legge. Questa Corte ha più volte delineato i criteri distintivi formali, idonei, di per sé, ad escludere che un atto normativo abbia forza di legge, riferendoli costantemente alle caratteristiche costituite dalla autoqualificazione dell'atto come regolamento, dall'essere stato il medesimo emesso dal Governo, dalla citazione nel preambolo delle norme in base al quale l'atto stesso era emanato ed in particolare della legge 31 gennaio 1926, n. 100 (disciplinante l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo), dalla osservanza delle forme ivi previste, dall'esclusione di ogni riferimento a deleghe legislative. In particolare, poi, questa Corte ha espressamente e ripetutamente escluso che il suddetto R.D. n. 787 del 1931 abbia forza di legge, in puntuale applicazione dei criteri suddetti (v. Sentt. n. 72 e 91 del 1968). D'altra parte, la proposta questione non risulta accompagnata da motivi tali da indurre la Corte a discostarsi dalla ricordata giurisprudenza. Invero, l'argomentazione centrale, su cui poggia la motivazione dell'ordinanza di rinvio del tribunale di Torino per sostenere la natura legislativa delle norme impugnate, consiste nel riferimento alla delega legislativa disposta con la legge 24 dicembre 1925, n. 2260, e nella asserita intenzione del Governo di attuare la detta delega mediante il Regolamento in esame. Tali elementi peraltro, a parte l'effettiva diretta riferibilità della materia delegata con la detta legge alla disciplina regolata con le norme in questione, non tengono, comunque, conto delle precise caratteristiche formali rilevabili dal preambolo del Regolamento stesso che, per gli espliciti riferimenti ivi contenuti, e già valutati dalla Corte con le menzionate sentenze, chiaramente escludono che il Governo del tempo abbia inteso esercitare i poteri concessi con la legge di delega, cui si riferisce l'ordinanza di rinvio. La Corte pertanto non può che confermare la manifesta infondatezza della questione».

Sentenza n. 91/1968 (rel. Oggioni)

Condizione dell'azione diretta a promuovere il giudizio costituzionale è che oggetto della denuncia sia una legge ovvero un decreto legislativo o un decreto-legge: mai un regolamento che, per sua natura, è privo di quei caratteri intrinseci ed estrinseci che possano conferirgli forza di legge.

Considerato, 1.

«La questione di costituzionalità proposta dal Tribunale di Varese ha, anzitutto, per oggetto gli artt. 124, primo comma, 125, secondo, quinto e sesto comma, 126, primo comma, 327, secondo comma, del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 787. Ma, come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato, la questione è inammissibile in quanto proposta, contrariamente al disposto dell'art. 134 della Costituzione, nei riguardi di un atto non avente veste e forza di legge. Come già questa Corte ha affermato e ribadito, condizione dell'azione diretta a promuovere il giudizio costituzionale è che oggetto della denuncia sia una legge ovvero un decreto legislativo od un decreto legge: mai un regolamento che, per sua natura, è privo di quei caratteri intrinseci ed estrinseci, che possano conferirgli forza di legge. Tale il regolamento sugli istituti di prevenzione e di pena, emanato, come è detto espressamente nel preambolo, in dipendenza e correlazione con l'art. 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, autorizzativo del potere regolamentare del Governo e preceduto, come prescritto per atti del genere, dal parere del Consiglio di Stato».

Sentenza n. 106/1967 (rel. Papaldo)

Non è configurabile un'inammissibile ipotesi di subdelegazione né un eccesso di delega in presenza di una norma attributiva di un potere all'autorità amministrativa in un settore che non ha carattere legislativo e nel quale si tratta di dettare minute disposizioni tecniche in conformità ai criteri di legge.

Considerato, 4.

«La terza ordinanza ha sollevato un'altra questione, riguardante la illegittimità dell'art. 23, lett. a, del decreto legislativo in esame per eccesso di delega, perché il Governo, unica autorità delegata, avrebbe provveduto ad ulteriore delega ad un Ministro, come si evincerebbe dagli artt. 22 e 23 del medesimo decreto legislativo. Per la stessa ragione sarebbe anche illegittimo il decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste 29 settembre 1965, sulla determinazione dei limiti dei componenti dei mosti e dei vini. Altra illegittimità di questo decreto ministeriale deriverebbe dal fatto che esso è stato emanato oltre i tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega. La Corte osserva, anzitutto, che ogni impugnativa in questa sede del menzionato decreto ministeriale è inammissibile, trattandosi di un atto non avente forza di legge. Quanto al generico richiamo degli artt. 22 e 23 della legge delegata, che leggesi in una parte dell'ordinanza, occorre precisare che la disposizione da prendere in esame ai fini della questione sottoposta alla Corte è soltanto quella dell'art. 23, lettera a), come, del resto, si evince dall'ordinanza stessa. Ora, la previsione della competenza dei Ministri del ramo (agricoltura e sanità) di stabilire i limiti dei componenti dei mosti e dei vini in relazione ai risultati della sperimentazione non costituisce il conferimento di una sub delega, bensì il riconoscimento di un potere spettante all'autorità amministrativa in un settore normativo che non ha carattere legislativo, giacché trattasi di dettare minute disposizioni di carattere tecnico in conformità con i criteri della legge ed in armonia con i risultati della sperimentazione. E questa constatazione è sufficiente per dichiarare infondata la sola questione proposta, su questo punto, alla Corte, in quanto, trattandosi di materia non legislativa, è da escludersi un eccesso di delega».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 79/1966 (rel. Cassandro)

Non viola l'art. 76 Cost. una norma che, lungi dal delineare un'inammissibile subdelegazione del potere legislativo dal Governo delegato a un Ministro, attribuisca a quest'ultimo, nei limiti della delega, il compito di emanare una normativa di tipo regolamentare.

Considerato, 3.

«La Regione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, n. 5, del D.P.R. 15 dicembre 1962, n. 1670, che dichiara spettare al Ministro di “stabilire le modalità per le conferenze previste dal n. 7 dell'art. 3 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643”, che, come si è ricordato, impone al Governo delegato di prevedere periodiche conferenze per la consultazione di rappresentanze locali ed economiche, e, in particolare, delle Regioni e degli enti locali, delle organizzazioni sindacali e dei corpi scientifici. La questione è sollevata nei confronti dell'art. 76 della Costituzione, che risulterebbe violato, in quanto il Governo, al luogo di esercitare la delega conferitagli, avrebbe a sua volta delegato uno dei suoi componenti: il Ministro per l'industria e il commercio. La questione è irrilevante. Essa, infatti, non si trova in rapporto di pregiudizialità con il conflitto sollevato davanti alla Corte; non è necessario, cioè, stabilire se il legislatore delegato si sia tenuto o no nell'ambito della delegazione per risolvere il conflitto tra Stato e Regione, risultando *aliunde* che la competenza nella materia *de qua* è dello Stato e che perciò non si è verificata l'invasione della sfera di competenza regionale, costituzionalmente garantita. Ma la questione è anche infondata, dovendosi ravvisare nella norma impugnata, non già una subdelegazione, ma l'attribuzione di una competenza al Ministro per l'industria, che ben rientra nei limiti dei poteri del legislatore delegato. La legge di delegazione aveva dettato su questo punto già essa stessa norme sufficientemente precise circa i fini di questi organi consultivi, e circa gli enti che vi dovevano essere rappresentati, perché non rimanesse spazio se non per una normativa di tipo regolamentare».

Sentenza n. 32/1966 (rel. Chiarelli)

La norma con la quale si prevede che organi amministrativi dispongano varianti al piano regolatore di massima non può essere considerata attributiva del temporaneo esercizio del potere legislativo, come è proprio delle leggi di delega; né può riconoscersi natura di legge delegata ai successivi atti emanati in base a essa.

Considerato, 1., 2.

«Attiene, invece, al merito della sollevata questione di legittimità costituzionale stabilire se l'art. 17 del R.D.L. 8 settembre 1932 contenga effettivamente una delega legislativa, per giudicare, in caso affermativo, sulla costituzionalità di essa, nei limiti in cui, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è ammissibile tale giudizio in relazione a deleghe legislative anteriori alla Costituzione vigente. (...) In proposito è da osservare che, nel nostro ordinamento, la formazione dei piani regolatori e la dichiarazione di pubblica utilità connessa alla loro approvazione costituisce una tipica manifestazione di potestà amministrativa. I detti piani infatti, come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare (sentenza n. 11 del 1961), sono volti a soddisfare necessità pubbliche concrete, la cui realizzazione è istituzionalmente affidata alla cura di organi amministrativi. Nell'attribuire a questi ultimi la competenza a compiere gli atti relativi, apposite norme hanno regolato il procedimento di formazione e di approvazione dei piani, a garanzia sia del pubblico interesse che degli interessi e dei diritti privati (artt. 87 e segg. della legge 25 giugno 1865 sull'espropriazione per pubblica utilità; legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150). Da ciò consegue che, nei casi in cui il piano regolatore di massima sia stato approvato con atto legislativo (come avvenne frequentemente prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942, che diede alla materia una più ampia disciplina), la norma con la quale si prevede che organi amministrativi dispongano le varianti allo stesso piano, rese necessarie o opportune dalla sua attuazione, non può essere considerata come una norma operativa di un trasferimento di competenza dagli organi del potere legislativo a quelli del potere amministrativo, né come una norma attributiva a questi ultimi del temporaneo esercizio del potere legislativo, come è proprio delle leggi di delega. In essa va invece riconosciuta una norma con la quale, nello stesso momento in cui, per particolari ragioni, si faceva ricorso all'atto legislativo, si confermava la potestà degli organi amministrativi e di governo nella materia, e si prevedeva l'esercizio di questa potestà come mezzo (e come il mezzo più adatto) per adeguare il piano di massima alle esigenze pratiche della sua esecuzione e del suo sviluppo. In questo senso, il decreto-legge 8 settembre 1932, n. 1390 (convertito in legge 30 marzo 1933, n. 361), mentre approvava e dichiarava di pubblica utilità il piano regolatore di massima di alcune zone del centro della città di Genova, rimetteva al potere esecutivo la formazione dei piani particolareggiati (art. 3) e l'approvazione delle modificazioni del piano di massima e delle norme di esecuzione che si fossero rese necessarie nel corso della sua attuazione (art. 17), sempre col rispetto delle norme di cui agli artt. 87 e segg. della legge 25 giugno 1865. Il che significa che, soddisfatte le ragioni che avevano consigliato per il piano di massima il ricorso all'atto legislativo, si riconosceva la normale competenza del Comune e del Governo in materia e si prevedeva l'uso di essa per l'attuazione e per le variazioni del piano stesso. Nell'impugnato art. 17 non si può pertanto ravvisare una delega legislativa, né può riconoscersi natura di legge delegata nei successivi atti emanati in base ad esso. In particolare tale natura non si può riconoscere nel regio decreto 27 febbraio 1936, n. 501, il quale, anche formalmente, fu emanato col procedimento amministrativo di cui all'art. 87 della legge del 1865, come risulta dal testo di esso (proposta del Comune; pubblicazione; esame e rigetto delle opposizioni; motivazione sulle ragioni concrete del provvedimento; pareri della Sovrintendenza alle belle arti, del Consiglio superiore dei lavori pubblici, del Consiglio di Stato). In mancanza, nella specie, di una delegazione legislativa e di una conseguente legge delegata, la proposta questione di legittimità costituzionale non ha fondamento».

Sentenza n. 167/1963 (rel. Papaldo)

È sottratto al sindacato della Corte l'atto (regionale) che non riveste carattere legislativo né nella forma né nella sostanza.

Considerato

«L'eccezione di inammissibilità è fondata. Il denunziato decreto del Presidente della Regione siciliana 4 maggio 1954, n. 2, è un atto che non ha né forma né forza di legge. L'Assemblea regionale non ha conferito alcuna delega di funzioni legislative all'organo esecutivo: delega che, del resto, non sarebbe stata legittima. La legge regionale 7 dicembre 1953, n. 61, ha demandato al Presidente la determinazione delle categorie di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati che potranno beneficiare delle agevolazioni previste dalla legge. Tale determinazione non pone in essere un esercizio di potere legislativo. E pertanto, poiché l'atto denunziato non riveste carattere legislativo né nella sua forma né nella sua sostanza, esso è sottratto al sindacato di questa Corte».

Sentenza n. 134/1963 (rel. Chiarelli)

Non cade sotto la norma dell'art. 76 Cost. la disposizione che non contiene una delegazione a emanare atti che abbiano valore di legge ordinaria bensì conferisce all'autorità amministrativa il potere di adottare atti in tutto soggetti al regime degli atti amministrativi quanto alla causa, alla forma, all'efficacia e al sindacato di legittimità.

Considerato

«L'art. 23 del R.D. 5 giugno 1939, n. 1016, non contiene, a giudizio di questa Corte, una delegazione legislativa. Esso prevede l'emanazione, da parte del Ministro dell'agricoltura, di un provvedimento che, in considerazione del verificarsi di determinati interessi pubblici concreti, ponga temporaneamente particolari restrizioni all'esercizio della caccia, disciplinato, in linea generale, dalla legge stessa. È noto che, nel nostro sistema legislativo, l'esercizio della caccia è sottoposto ad autorizzazione amministrativa (licenza di caccia) ed è limitato ad alcuni periodi dell'anno, stabiliti dalla legge; la stessa legge però soggiunge, nell'articolo in discussione, che il Ministro per l'agricoltura e per le foreste, “nell'interesse della protezione di una o più specie di selvaggina, può restringere il periodo di caccia o di uccellazione o vietare le medesime, sia in modo generale e assoluto, sia per talune forme di caccia o specie di selvaggina o per determinate località”. Con tale disposizione viene attribuita al Ministro per l'agricoltura una competenza, la quale trova la sua ragione nella necessità che, ove si verificano particolari circostanze che pongano in pericolo una o più specie di selvaggina, si possa tempestivamente provvedere ad assicurare la protezione di esse, mediante quelle misure limitatrici dell'esercizio della caccia che siano richieste dalle predette circostanze, debitamente accertate e valutate dalla pubblica Amministrazione. Il potere in tal modo conferito al Ministro si manifesta in atti soggetti al regime degli atti amministrativi quanto alla causa, alla forma, all'efficacia, al sindacato di legittimità. Restando così escluso che l'art. 23 contenga una delegazione a emanare atti “che abbiano valore di legge ordinaria” (art. 77, primo comma, della Costituzione), la disposizione in esso contenuta non cade sotto la norma dell'art. 76 della Costituzione. Né l'attribuzione della sopra indicata competenza alla pubblica Amministrazione trova ostacolo nella riserva legislativa, giacché la materia della caccia non forma oggetto, nel nostro ordinamento, di tale riserva, ed il fatto che la legge ordinaria abbia regolato la materia con maggiore o minore ampiezza non significa che abbia con ciò costituito una riserva di legge. Dalle esposte considerazioni tuttavia non deriva che dei poteri conferitigli il Ministro possa fare un uso illimitato e insindacabile. Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare come sia ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere viene attribuito (sentenza n. 26 del 1961 e, precedentemente, sentenza n. 103 del 1957). Nel caso presente, i limiti del potere attribuito al Ministro risultano dal complesso della legge sulla caccia, la quale per ipotesi e fini diversi da quelli considerati nell'art. 23 prevede altre forme di pubblici interventi (come la costituzione di zone di ripopolamento), e risultano dalla stessa formulazione del detto articolo. Infatti, l'ampia enunciazione del possibile contenuto del provvedimento ministeriale (“può restringere il periodo di caccia” o vietarla, “in modo generale e assoluto”, o “per talune forme di caccia, e specie di selvaggina, o per determinate località”), più che indicare la vastità del potere attribuito al Ministro, indica la necessità che il provvedimento da adottare

corrisponda alla precisa individuazione delle esigenze da soddisfare sia conforme a queste il contenuto e l'estensione delle imposte limitazioni. L'emanazione del provvedimento dovrà, pertanto, trovare il suo fondamento nel fatto che si siano verificate delle circostanze, non specificamente previste dal legislatore, le quali abbiano provocato l'insorgere di un interesse a una particolare protezione di una determinata specie, o di più determinate specie, di selvaggina, e, con tale interesse, abbiano determinato la necessità di un sollecito e adeguato intervento. Palese sarebbe, invece, l'illegittimità dell'uso del potere previsto dall'art. 23, se fosse diretto alla tutela di un interesse diverso da quello innanzi indicato, come, ad es., l'interesse al ripopolamento di una zona o l'interesse turistico di una località. Inoltre, la discrezionalità degli apprezzamenti della pubblica Amministrazione non è sottratta ai comuni mezzi di tutela giurisdizionale contro gli atti amministrativi. Da ciò consegue che dovrà risultare dal contesto del provvedimento ministeriale, perché sia reso possibile l'esperimento di tali mezzi, lo specifico interesse all'attuazione di particolari misure di protezione della selvaggina, debitamente e concretamente valutato dall'Amministrazione. Discende, infine, dal carattere della competenza attribuita al Ministro e dalla funzione assegnata al suo intervento, la necessaria temporaneità del provvedimento, la cui durata dovrà congruamente corrispondere alle peculiarità delle condizioni che ne hanno provocato l'emanazione. È indagine riservata al giudice della legittimità degli atti amministrativi stabilire se nei singoli casi il Ministro abbia fatto retto uso del potere attribuitogli e si è mantenuto entro i limiti sopra indicati».

Sentenza n. 61/1963 (rel. Castelli Avolio)

Sul piano della forma, i decreti legislativi delegati sono adottati non da un singolo Ministro, sia pure di concerto con altro Ministro, ma dal Governo, previa deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, e quindi dal Governo nella sua concreta accezione di organo unitario; e sono emanati, quali decreti aventi valore di legge, non dal singolo Ministro competente per materia, ma dal Presidente della Repubblica. Quanto alla sostanza, il decreto delegato – atto avente forza di legge assoggetto al sindacato di legittimità costituzionale – possiede quel contenuto innovativo del preesistente ordinamento legislativo che è caratteristico della legge e degli atti a essa equiparati.

Considerato, 1., 2., 3.

«L'eccezione pregiudiziale di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta a questa Corte, sollevata tanto dalla difesa dell'I.N.P.S. quanto dall'Avvocatura generale dello Stato, è da ritenere fondata. (...) La legge 29 aprile 1949, n. 264, contenente provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati, agli artt. da 30 a 44 reca una disciplina organica dell'assistenza economica dei disoccupati, sia richiamando le disposizioni dettate al riguardo dal R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, sia apportando alle disposizioni medesime alcune modificazioni, fra cui, appunto, quelle riguardanti il sussidio straordinario. Questo risponde all'esigenza, economica e sociale, di estendere la tutela contro la disoccupazione anche alle categorie di lavoratori che ne restavano escluse in base all'applicazione della disciplina preesistente, a quei lavoratori cioè che, per non aver maturato i requisiti richiesti, si trovavano a non aver diritto all'indennità ordinaria di disoccupazione. La legge, dopo aver posto il principio generale secondo cui (art. 36, primo comma) per determinate località e limitatamente a particolari categorie professionali può essere disposta la concessione di sussidi straordinari di disoccupazione, affida la determinazione concreta delle località e delle categorie al Ministro del lavoro, previo concerto col Ministro del tesoro. E dispone altresì che, nell'ambito delle località e delle categorie professionali per le quali è fatta la concessione, i singoli lavoratori disoccupati saranno ammessi a godere della concessione stessa in concorso di particolari condizioni, espressamente indicate (art. 36, nn. 1 a 5), e consistenti in un minimo di contributi effettivamente versati ed altri requisiti personali e familiari particolareggiatamente elencati. Inoltre, nell'attribuire al Ministro del lavoro la menzionata facoltà, stabilisce (art. 36, ultimo comma) che la concessione del sussidio straordinario "è disposta avuto riguardo alle condizioni di lavoro e delle industrie locali ed ai lavori pubblici da eseguire". A completamento della disciplina così disposta, la legge fissa la misura del sussidio e la sua durata massima, nonché le modalità della relativa corresponsione (art. 39), e i casi in cui questa deve cessare (art. 41), prevedendo altresì la completa disciplina finanziaria

dell'onere e le sanzioni, penali e amministrative, per le indebite percezioni (artt. 42-44). (...) Ciò posto, è da escludere che al decreto emanato dal Ministro, in esplicazione del suo compito, come innanzi si è accennato, possa comunque attribuirsi quella "forza di legge", cui si riferisce l'art. 134 della Costituzione, quando indica gli atti sottoposti all'esame di questa Corte nei giudizi di legittimità costituzionale. A tale conclusione si perviene per considerazioni che attengono tanto alla forma dell'atto che al suo contenuto. Quanto alla forma, sia che si faccia riferimento all'art. 76 che all'art. 77 della Costituzione - articoli che sono tutti e due richiamati nell'ordinanza di rinvio del Tribunale di Lecce - è da notare che tanto i decreti-legge che i decreti legislativi delegati sono adottati non da un singolo Ministro - sia pure di concerto con altro Ministro - ma dal Governo (articoli citati), previa deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri (art. 95), e quindi dal Governo nella sua concreta accezione di organo unitario; e sono emanati, quali decreti aventi valore di legge, non dal singolo Ministro competente per materia, ma dal Presidente della Repubblica (art. 87). Inoltre i decreti-legge, in particolare, debbono essere convertiti in legge, secondo le forme e i termini stabiliti dall'art. 77. Quanto al suo contenuto, è da escludere che il decreto impugnato abbia in sé quel contenuto innovativo del preesistente ordinamento legislativo che è caratteristico della legge o dell'atto avente, comunque, forza di legge. Il legislatore, infatti, come innanzi si è accennato, prevede esso, nella legge del 1949, la serie di ipotesi, astratte e generali, organicamente collegate, che danno luogo alla concessione del sussidio straordinario di disoccupazione, ponendo così in essere una compiuta ed esauriente disciplina della materia: al Ministro, in sostanza, resta solo affidata la materiale attuazione del precetto legislativo, che si estrinseca nella scelta delle località e delle categorie di lavoratori cui applicare il beneficio previsto dalla legge».

Sentenza n. 47/1963 (rel. Sandulli)

L'art. 72 Cost. esclude espressamente la speciale procedura legislativa decentrata in Commissione per i disegni di legge di delegazione legislativa. La mera previsione dell'emanazione di norme di attuazione della legge non equivale al conferimento al Governo della potestà di adottare decreti aventi valore di legge ordinaria. L'omesso riferimento alla forza delle norme di attuazione esclude la possibilità di emanare disposizioni dotate di forza diversa e maggiore di quella normalmente posseduta dai provvedimenti governativi: del resto, nulla vieta che norme di attuazione siano emanate mediante atti di natura regolamentare. Non rileva in contrario la previsione di un parere da parte di una commissione parlamentare; ancorché generalmente siffatti interventi consultivi siano previsti per l'esercizio di poteri di legislazione delegata, ben può una legge contemplarli anche per provvedimenti non aventi valore di legge.

Considerato, 2.

«Ritiene però la Corte che la questione sottoposta esula dalla propria competenza, poiché l'impugnato D.P.R. 16 dicembre 1959, n. 1289, non appartiene alla categoria degli atti "aventi forza di legge", sui quali l'art. 134 della Costituzione ha introdotto il sindacato della Corte costituzionale. Innanzi tutto, nulla autorizza a ritenere che co15/n l'art. 16 della legge 13 marzo 1958, n. 264, si sia voluta delegare (o comunque attribuire) al Governo una potestà di emanazione di decreti aventi "valore di legge ordinaria" (come si esprime l'art. 77 della Costituzione). A parte il fatto che quella legge fu deliberata da entrambe le Camere in commissione (mentre tale procedura è espressamente esclusa dall'art. 72 della Costituzione per i disegni di legge di delegazione legislativa), è da tener presente che l'art. 16 citato non contiene alcuna espressione, né alcuna disposizione che possa far pensare a un intento del genere. Esso prevede l'emanazione, da parte del Governo, di "norme di attuazione della legge stessa". Ma, appunto perché nulla dice circa la "forza" di tali "norme di attuazione", è da escludere che la legge abbia voluto in tal modo conferire al Governo la possibilità di emanare disposizioni dotate di forza diversa e maggiore rispetto a quella che normalmente possiedono i provvedimenti governativi. Né l'espressione "norme di attuazione" autorizza a pensare altrimenti: non è da escludere la possibilità di "norme di attuazione" emanate mediante atti di natura regolamentare. E neanche autorizza a pensare altrimenti la disposizione dell'art. 16, secondo la quale le "norme di attuazione" di cui trattasi avrebbero dovuto essere emanate (e in effetti furono emanate) "sentita una commissione parlamentare composta di sette senatori e di sette

deputati”: ancorché generalmente siffatti interventi consultivi siano previsti per l’esercizio di poteri di legislazione delegata, nulla impedisce che una legge ne preveda anche per provvedimenti non aventi valore di legge; e infatti l’art. 13 della stessa legge di cui ci si occupa dispone che la “commissione di cui all’art. 16” sia sentita anche per l’adozione di un decreto ministeriale. Ma, a parte quanto si è detto circa la forma della legge 13 marzo 1958, n. 264, e la sostanza del suo art. 16, è decisivo che l’intento dichiarato e la procedura impiegata nell’emanazione del D.P.R. 16 dicembre 1959, n. 1289, non lasciano dubbi circa la natura regolamentare e non legislativa del potere effettivamente esercitato. Pur prescindendo dalla mancanza, nel decreto, di qualsiasi riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione - mancanza che non può avere valore determinante - non può, infatti, non darsi importanza - sopra tutto in concomitanza delle cose già dette - al fatto che, tanto nell’instestazione, quanto nel corpo del provvedimento, il testo normativo con esso approvato riceve il nome di regolamento; e, ancor più, alla circostanza che per la emanazione di esso il Governo, appunto sul presupposto della natura regolamentare di quel testo, ritenne necessario sentire il Consiglio di Stato (come l’art. 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, richiede per i regolamenti e non per gli atti aventi valore di legge). In presenza di una così univoca concordanza di elementi, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pretore di Aversa deve esser dichiarata inammissibile».

Sentenza n. 31/1962 (rel. Petrocelli)

L’art. 76 Cost. non è invocabile quale parametro di legittimità di una norma che conferisca all’autorità amministrativa non già funzioni di carattere legislativo bensì compiti propriamente amministrativi.

Considerato

«L’affermazione dell’ordinanza, secondo la quale l’art. 70 del Codice stradale, col dare all’autorità amministrativa potestà di accordare deroghe alle disposizioni in esso contenute, sarebbe in contrasto con gli artt. 70 e 76 della Costituzione, non ha fondamento. La norma impugnata non ha attribuito all’autorità amministrativa, come nell’ordinanza si assume, funzioni di carattere legislativo, e le invocate norme della Costituzione non possono riguardare la materia in esame. Fra le molteplici esigenze del traffico stradale, il T.U. del 15 giugno 1959, n. 393, ha dovuto prendere in considerazione quella relativa alla circolazione delle trattrici agricole; e poiché la sicurezza del traffico può subire notevoli intralci e pericoli dalla circolazione di trattrici trainanti più macchine operatrici, la norma dell’impugnato art. 70 ha inteso, appunto, disporre limiti a detta circolazione: limiti che riguardano i dispositivi di frenatura, da comandarsi dalla stessa trattrice, e la lunghezza del convoglio, che normalmente non dovrebbe superare i metri quattordici. Ma poiché era prevedibile, per la stessa qualità e destinazione dei veicoli cui queste disposizioni si riferivano, che si sarebbero presentate circostanze ed esigenze particolari tali da richiedere una qualche modificazione alla disciplina in quel modo stabilita, lo stesso art. 70, evidentemente considerando come rispondenti soltanto a criteri normali e generalissimi le limitazioni da esso disposte, ha dato facoltà all’Amministrazione di provvedere in modo diverso in caso di necessità. Con ciò l’art. 70 non ha fatto altro che procedere ad una attribuzione di competenza amministrativa al fine di soddisfare esigenze particolari del settore agricolo, valutabili per loro natura secondo criteri tecnici e contingenti. La stessa norma stabilisce che le relative disposizioni siano emanate su richiesta del Ministero dell’agricoltura e foreste, vale a dire a seguito di una concreta valutazione delle particolari necessità dei lavori agricoli, e inoltre con provvedimento di altro Ministero, competente nella materia del traffico. Pertanto, il precetto dell’art. 70 del Codice stradale contiene in se stesso la delimitazione del suo contenuto, e deve intendersi, anche dal punto di vista penale, nel senso che i conduttori delle trattrici hanno l’obbligo di attenersi alle caratteristiche in via generale fissate in detto articolo, ovvero a quelle che l’autorità amministrativa, in virtù della stessa norma, eventualmente stabilisca in riguardo a particolari esigenze e nell’interesse dell’agricoltura».

Sentenza n. 48/1961 (rel. Fragali)

Non sono invocabili i principi che regolano la delegazione legislativa in relazione a una norma che conferisce a un Ministro un potere, anche di durata illimitata, con cui si esprime un'attività di indole meramente amministrativa.

Considerato, 5.

«Nel merito si osserva che la questione sollevata è priva di fondamento. L'art. 1 della legge 20 ottobre 1954, n. 1044, come si esprime la sua lettera, dà al Ministro il potere di approvare un atto della Commissione censuaria centrale, e questo potere non può essere che espressione di attività di indole meramente amministrativa. Sulla legittimità costituzionale della norma impugnata non influiscono, pertanto, i principi che regolano la delegazione legislativa, sia che si opponga la durata illimitata del potere attribuito al Ministro dalla norma stessa, come ha fatto l'ordinanza di rinvio, sia che si rilevi l'inammissibilità di una delegazione ad un Ministro del potere legislativo, secondo quanto gli eredi Meocci hanno dedotto innanzi a questa Corte».

Sentenza n. 11/1961 (rel. Fragali)

Non conferisce delega di funzione legislativa e non attribuisce forza di legge al conseguente decreto una norma che prevede soltanto una collaborazione fra Governo e Comune nell'esercizio di una funzione amministrativa.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5.

«Il Tribunale di Torino ha rimesso a questa Corte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla difesa dei signori Bosia e Baricada in ordine all'art. 9 della legge 5 aprile 1908, n. 141, e al decreto del C.P.S. 8 maggio 1947, nella duplice premessa che il primo contenga una delegazione legislativa e il secondo trovi giustificazione in tale delegazione e, quindi, sia un atto avente forza di legge. La Corte è di diverso avviso. (...) L'art. 9 della citata legge del 1908, con il conferire, nella sua prima parte, al Governo la facoltà di consentire, mediante l'osservanza del procedimento prescritto nell'art. 87 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, alle modificazioni del piano regolatore di Torino che il Comune avesse riconosciuto necessarie in corso di sua attuazione, altro non dispose che l'impiego, per le dette modificazioni, della forma dell'atto amministrativo, che era stata derogata per l'approvazione del piano, ma alla quale si intendeva ritornare per l'adeguamento di questo alle esigenze pratiche della sua esecuzione ed eventualmente del suo sviluppo. I piani regolatori sono volti a soddisfare necessità pubbliche concrete, la cui realizzazione è affidata alla cura di organi amministrativi (art. 85 segg. legge 25 giugno 1865, n. 2359; art. 10 legge 17 agosto 1942, n. 1150); e la forma della legge, alla quale frequentemente si ricorreva per approvarli prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942, aveva la sua ragione d'essere unicamente nella mancanza, a quel tempo, di una completa disciplina generale. Senza una disposizione che, in tal caso, avesse consentito di apportare varianti al piano mediante un atto amministrativo, anche queste avrebbero dovuto approvarsi mediante legge, e avrebbe potuto così rimanere pregiudicata la speditezza necessaria all'attuazione del piano: nessuna norma costituzionale, peraltro, ostava a tale sistema. Nella specie, non è dubbio il carattere amministrativo del procedimento previsto per l'adozione delle modificazioni al piano; infatti, l'art. 9 della legge del 1908 rinvia all'art. 85 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e, indicando quale oggetto del procedimento l'esercizio della facoltà del Governo di "acconsentire" alle modificazioni proposte dal Comune di Torino, richiede unicamente manifestazioni di volontà concorrenti alla tutela dello specifico interesse pubblico considerato e, quindi, una collaborazione fra Governo e Comune nell'esercizio di una funzione amministrativa. (...) Quanto alla norma contenuta nella seconda parte dell'art. 9 della predetta legge del 1908, con la quale venne data facoltà di estendere alle modificazioni del piano la medesima disciplina dettata per le sue linee originarie, sembra evidente, non ostante la formulazione adottata, che essa si risolve nello statuire che alle varianti si sarebbero potute applicare, anche in via esecutiva, le disposizioni stabilite per il piano. (...) Pertanto, l'assunto del Tribunale e della difesa dei signori Bosia e Baricada, secondo il quale il decreto 8 maggio 1947 trova fonte nell'art. 9 della legge predetta del 1908, non giova a qualificarlo come atto avente forza di legge. Del resto, tale decreto non ha alcuno dei caratteri propri degli

atti aventi forza di legge. Vi si contiene un richiamo alla legge del 1865 e all'altra del 1942, oltre che alla legge del 1908, e non vi è introdotta alcuna norma diretta a disciplinare dal lato sostanziale la situazione creata dalle varianti. Esso è stato emanato a seguito di una richiesta del Comune di Torino, e a questa richiesta non si può riconoscere il carattere di una proposta legislativa; è stato preceduto dal parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che non è organo dell'attività normativa; ha approvato le modificazioni al piano originario previo rigetto delle opposizioni presentate contro di esso, e perciò si configura come atto di esercizio di funzioni di amministrazione attiva. Inoltre, il decreto del 1947 non è stato preceduto dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri, come era disposto, per gli atti di legislazione delegata, anche al tempo in cui fu emanato, essendo intervenuto soltanto il parere favorevole dei Ministri per l'interno e per la pubblica istruzione; vi si legge, non la clausola finale di esecutorietà prescritta per le leggi e gli atti aventi forza di legge, ma l'incarico al Ministro per i lavori pubblici di darvi esecuzione, secondo la formula propria dell'atto amministrativo; non vi si impone la sua inserzione nella "Raccolta ufficiale delle leggi e decreti", ma vi è esclusivamente ordinata la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica; infine, non vi risulta il visto del Guardasigilli, che era necessario pure per gli atti legislativi nell'ordinamento anteriore al 1 gennaio 1948. (...) In conseguenza, il decreto impugnato sfugge all'esame di questa Corte, che può essere svolto esclusivamente su una legge o su un atto avente forza di legge (art. 134 della Costituzione); così come l'art. 9 della legge del 1908 si sottrae a quell'esame in vista del suo valore sostanziale».

Sentenza n. 20/1960 (rel. Branca)

L'esistenza di una delega dell'esercizio di funzioni legislative può essere desunta dal testo della norma, dalla natura dell'organo a cui essa attribuisce certi poteri e dal contenuto di questi ultimi: in particolare, la delega può esserci soltanto nei confronti del Governo. L'art. 76 Cost., inoltre, non è invocabile in caso di conferimento di poteri regolamentari in materie non coperte da riserva di legge, per l'esercizio dei quali non sussistono tassativi limiti temporali e spaziali.

Considerato, 1., 2.

«La tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'articolo unico della legge 7 novembre 1957, n. 1051, non contiene una delega dell'esercizio di funzioni legislative, è esatta. Lo si ricava agevolmente sia dal testo della norma, sia dalla natura dell'organo a cui essa attribuisce certi poteri, sia dal contenuto di questi ultimi. Infatti la lettera della legge non accenna né fa pensare a delegazione dell'esercizio di potestà che istituzionalmente spettano solo alle due Camere: il legislatore vi si limita a disporre che i criteri per la determinazione dei compensi ad avvocati e procuratori "sono stabiliti dal Consiglio nazionale forense", e l'attribuzione d'una competenza come questa, anche se riguarda materia già disciplinata minutamente dalla legge, non è di per sé stessa delega di potestà legislativa. Siccome la delega può esserci soltanto nei confronti del; Governo non sembra che la norma impugnata abbia inteso attuarla nei riguardi del Consiglio nazionale forense. Inoltre la materia delle prestazioni forensi non è di quelle che debbano essere necessariamente disciplinate per legge o per delega dell'esercizio di funzioni legislative: anzi, a parte che non vi è su di essa alcuna riserva costituzionale di legge, i criteri per la fissazione dei compensi e le relative tariffe hanno tale natura che è opportuno rivederli periodicamente: di qui la convenienza d'affidarne l'aggiornamento ad un organo tecnico che sia in grado di prendere tempestive decisioni. Non per niente, mentre nella legge 13 giugno 1942, n. 794, criteri generali e tariffe erano contenuti nello stesso testo legislativo, precedentemente la loro fissazione spettava, almeno in parte, ai direttori dei sindacati forensi e al Ministro di grazia e giustizia (artt. 57 e 64 legge 27 novembre 1933, n. 1578, sulle professioni d'avvocato e procuratore). Sotto questo aspetto la norma impugnata non viola né l'art. 76, né l'art. 70 della Costituzione. (...) Resta da vedere se la legge 7 novembre 1957, n. 1051, come si desumerebbe dall'ordinanza di rinvio e in particolare dal suo accenno a una delega di potestà regolamentare, abbia attribuito al Consiglio nazionale forense la potestà di emanare regolamenti in materia coperta da riserve di legge o tali, comunque, che possano abrogare leggi vigenti. Solo in questo caso si potrebbe eventualmente dubitare della legittimità della norma in riferimento agli artt. 70 e 76 della Costituzione. Osserva però questa Corte che la potestà, conferita dalla norma impugnata

al Consiglio nazionale forense, non invade un campo soggetto a riserva legislativa, ma attua un nuovo sistema di elaborazione dei criteri relativi alla misura dei compensi che è voluto appunto dalla legge: prima del 7 novembre 1957 era il Parlamento l'organo che fissava direttamente quei criteri; dopo il 7 novembre 1957 è invece il Consiglio nazionale forense. La legge 7 novembre 1957, n. 1051, gli ha dato, modificando la legislazione precedente, una potestà regolamentare per il cui conferimento non sussistono i limiti temporali e spaziali indicati nell'art. 76 della Costituzione: essa ha stabilito che il Consiglio nazionale forense disciplini ogni biennio, predisponendo i criteri di attuazione concreta da sottoporre all'approvazione del Ministro Guardasigilli, la materia relativa a diritti a compenso derivanti da principi generali dell'ordinamento e da leggi speciali: e la determinazione di criteri diretti all'attuazione pratica di principi e di norme legislative è compito normalmente attribuito all'autorità amministrativa. Che se poi, come afferma il Pretore di Genova, la deliberazione consiliare del 15 febbraio 1958 ha toccato materia relativa alla stessa esistenza e inderogabilità delle obbligazioni che intercorrono fra difensori e clienti, ciò non prova che il Consiglio abbia avuto la potestà d'emanare atti capaci di abrogare le leggi; semmai, si tratterebbe di problema che attiene all'esercizio, legittimo o meno, della potestà regolamentare conferita dalla legge 7 novembre 1957, n. 1051, e non può essere affrontato in questa sede».

Sentenza n. 43/1959 (rel. Ambrosini)

Costituisce un atto amministrativo, sottoposto alle impugnative proprie degli atti amministrativi, e non un decreto legislativo, assoggettato al sindacato di costituzionalità, il decreto presidenziale che non solo non si richiama all'istituto della delegazione (artt. 76 e 77 Cost.) ma è stato anche adottato senza la deliberazione del Consiglio dei Ministri, necessaria per l'emanazione dei decreti delegati.

Considerato

«La Corte ritiene fondata l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità della questione, proposta d'ufficio dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici di Venezia con ordinanza del 12 giugno 1958, sulla legittimità del decreto del Presidente della Repubblica del 19 aprile 1958, n. 536, che, in particolare, ha apportato modifiche alla circoscrizione territoriale del Commissariato di Venezia. Secondo la norma dell'art. 134 della Costituzione, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale può essere soltanto una legge o un atto avente forza di legge. Ora, nel caso attuale, l'esame della forma del detto decreto è sufficiente per escludere che sia un atto avente forza di legge. A prescindere dalle questioni relative alla sua connessione con l'art. 27 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che peraltro attribuisce la competenza a determinare la circoscrizione e la sede di ciascun Commissariato al Ministro per l'economia nazionale e non al Capo dello Stato, sta di fatto che il decreto presidenziale non solo non si richiama all'istituto della delegazione previsto negli articoli 76 e 77 della Costituzione, ma è stato adottato senza la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che è necessaria per l'emanazione dei decreti delegati. Deve quindi considerarsi non un decreto delegato avente forza di legge come assume l'ordinanza, ma un atto amministrativo, sottoposto alle impugnative proprie degli atti amministrativi. Data la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta con l'ordinanza suindicata del Commissario per gli usi civici di Venezia, non vi è luogo ad esaminare i motivi di merito in essa prospettati».

Sentenza n. 52/1958 (rel. Battaglini)

Non è invocabile l'art. 76 Cost. in presenza di una norma di legge che non conferisce una delega ma attribuisce al Governo una competenza rientrante nel campo dell'attività amministrativa, al fine di adeguare l'esecuzione concreta della legge alle esigenze che vengano a manifestarsi.

Considerato

«Nel merito, la eccezione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate si vorrebbe desumere anzitutto dal contrasto di tali norme con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto la delega legislativa non conterrebbe la determinazione di principi e criteri direttivi per il suo espletamento e non sarebbe prefisso un termine per l'espletamento stesso. Ma, in contrario, deve essere ricordato che non è possibile

nella specie fare ricorso all'art. 76 della Costituzione, giacché non si tratta di una delega, ma dell'attribuzione di una competenza al Governo, rientrante nel campo dell'attività sostanzialmente amministrativa, al fine di adeguare la esecuzione concreta della legge alle esigenze che mano mano vengono a manifestarsi. Né osta il fatto che le tabelle originariamente fossero contenute in un atto formalmente legislativo, dal momento che, riconosciuto il carattere sostanzialmente non legislativo delle tabelle, la stessa legge del 1926 e quella successiva del 1934 hanno dichiarato che il Governo poteva adeguare le tabelle stesse alle ulteriori pubbliche esigenze».

Sentenza n. 4/1958 (rel. Ambrosini)

Ove intenda conferire una funzione di delega legislativa, il legislatore deve far riferimento al procedimento prescritto per l'emanazione dei decreti delegati.

Considerato

«La Corte ritiene che sono infondati i motivi adottati nell'ordinanza del 14 gennaio 1957 del Pretore di Fossano, e largamente illustrati dalla difesa della ditta Sardo e Borello, in ordine alla questione della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 10 aprile 1954, n. 125, col quale si dispone che al "riconoscimento" delle "denominazioni di origine e relative zone di produzione nonché delle denominazioni tipiche dei formaggi" si debba procedere con decreto del Presidente della Repubblica, emesso nel termine di diciotto mesi (così modificato con la legge 5 gennaio 1955, n. 5) su proposta del Ministro dell'agricoltura e foreste, di concerto con il Ministro dell'industria e commercio, sentito il Comitato previsto dall'art. 4. Nell'ordinanza è testualmente detto che con l'art. 3 "è stato violato l'art. 70 in relazione all'art. 76 e al primo comma dell'art. 92 della Costituzione, perché con esso fu delegata ad un organo diverso da quello voluto dalla norma costituzionale (Governo) una vera e propria funzione legislativa, se, come si rileva dalla lettera della disposizione di delega, il legislatore abbia voluto che la funzione delegata fosse esercitata con atto regolamentare di semplice esecuzione". Si deve anzitutto osservare che è da escludere che il legislatore abbia voluto, con l'art. 3, conferire una funzione di delega legislativa; perché, se lo avesse voluto, avrebbe fatto riferimento al procedimento prescritto per la emanazione dei decreti delegati. Non si può attribuire al legislatore una volontà contraria a quella che ha manifestato. Come risulta dal suo testo, e come sarà ancora chiarito dal raffronto che verrà fatto appresso col testo di altri articoli della stessa legge, l'art. 3 non è inteso al regolamento di alcun rapporto intersubiettivo e non mette in essere alcuna norma giuridica, ma prevede l'accertamento di determinate situazioni di fatto, sulla base di norme sostanziali che sono dettate nei precedenti articoli 1 e 2. L'art. 3 dispone che con decreto del Presidente della Repubblica si provvederà a "riconoscere le denominazioni di origine e relative zone di produzione nonché le denominazioni tipiche dei formaggi" e a fissare "le caratteristiche merceologiche dei singoli formaggi con denominazione di origine e tipica riconosciuta e tutelata, ed i relativi metodi di lavorazione in uso per la produzione dei formaggi medesimi". E si dovrà provvedere altresì all'accertamento degli "usi leali e costanti", a cui fa riferimento l'art. 2 in riguardo ad ambedue le denominazioni dei formaggi. Ora, data la varietà e particolarità dei dati da accertare e la natura tecnica dei rilevamenti e delle valutazioni, appare evidente che si tratta di funzione, che è di natura non legislativa, ma amministrativa, e che rientra quindi nella competenza propria del potere esecutivo. L'art. 3 della legge del 10 aprile 1954, n. 125, non prevede adunque l'emanazione di un decreto legislativo, sibbene amministrativo, e pertanto non viola le norme degli artt. 70, 76 e 92, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 103/1957 (rel. Gabrieli)

Non costituisce un'ipotesi di inammissibile subdelegazione di poteri legislativi il conferimento di compiti amministrativi che implicano l'esercizio di un potere di apprezzamento dell'interesse pubblico connotato da discrezionalità ampia ma non illimitata al punto da sconfinare in una valutazione di fattori riservata al legislatore.

Considerato

«(...) i decreti in oggetto si collegano con i provvedimenti legislativi che, in un primo tempo, introdussero il blocco rigido dei prezzi, delle merci, delle forniture e dei servizi (R.D.L. 5 ottobre 1936, n. 1746, artt. 1 a 4; R.D.L. 19 giugno 1940, n. 953; R.D.L. 12 marzo 1941, n. 142) e, successivamente, consentirono il sistema dei prezzi manovrati (R.D.L. 9 dicembre 1941, n. 1456, e R.D.L. 11 marzo 1943, n. 100), mantenuto dal D.L.L. 1944, n. 347, che istituì il comitato interministeriale ed i comitati provinciali per la coordinazione e la disciplina dei prezzi. Il D.L.L. 23 aprile 1946, n. 363, prevede la possibilità del ritorno alla libera contrattazione per alcune merci e prodotti (art. 6); mentre il D.L.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, integrò la composizione dei comitati, riconfermando i poteri ad essi attribuiti, con la facoltà di variare i prezzi anteriormente fissati (art. 18). Pertanto il comitato interministeriale da un lato ha il compito di adeguare i prezzi alle sopravvenute esigenze, attraverso la rivalutazione dei fattori della produzione; dall'altro di avviare, col sistema del blocco elastico dei prezzi, il mercato verso il libero scambio, pur nei limiti posti dalla Costituzione alla vita economica privata per fini sociali. Occorre ora esaminare, se le disposizioni dei decreti impugnati siano in contrasto con le norme dell'art. 41 della Costituzione. Questo articolo, dopo avete affermato, nel primo comma, che l'iniziativa economica privata è libera, pone, nel secondo comma, limiti a tale libertà; e nel terzo comma stabilisce che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali. È bene precisare che quest'ultimo comma è fuori discussione. Dalla richiamata legislazione sulla disciplina dei prezzi esula infatti ogni intento di attribuire ai comitati prezzi funzioni di carattere diriggistico, considerate dal detto terzo comma. L'attenzione va invece portata sul secondo comma, il quale dispone che "l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Questo divieto di contrastare con l'"utilità sociale e le sue finalità" legittima l'intervento legislativo dello Stato, come del resto riconosce la stessa difesa del Malvestito, e le relative misure protettive del benessere sociale e, contemporaneamente, restrittive della privata iniziativa. Ora con questi principi non sono in contrasto i decreti legislativi, che regolano la disciplina dei prezzi, delle merci, dei servizi, delle prestazioni e delle forniture a largo consumo (D.L.L. 1944, n. 347, art. 4, primo comma; e D.L.C.P.S. 1947, n. 896). In primo luogo infatti lo scopo assegnato al comitato interministeriale e ai comitati provinciali, non è già quello di attuare una regolamentazione dell'economia del Paese, in ossequio ad un piano generale che condizioni direttamente o indirettamente ogni attività privata in vista del conseguimento di determinati fini economico-politici, ma bensì l'unificazione e perequazione dei prezzi di talune merci, servizi e prestazioni (D.L.C.P.S. 1947, n. 896, art. 1, primo comma), al fine di tutelare in un mercato internazionale ed interno ancora turbato dallo sconvolgimento prodotto dalla economia di guerra, la stabilità della moneta e il valore reale dei salari. Né si può dire che cotesto intervento, nella sfera della libertà economica, sia senza regole e senza garanzie. Invero la determinazione dei prezzi è preceduta da una istruttoria da parte della commissione centrale (D.L.L. 1946, n. 363, art. 2), che si avvale degli accertamenti dei costi delle merci, dei servizi e delle prestazioni, compiuti da appositi ispettori, autorizzati a prendere in esame registri, libri e corrispondenza delle imprese interessate. D'altra parte una garanzia per la retta determinazione dei prezzi è rappresentata dalle persone chiamate a comporre le commissioni consultive e i comitati deliberativi dei prezzi. Tali persone, quali tecnici o quali rappresentanti delle categorie interessate, esercitano una qualificata funzione sia di accertamento dei fattori economici che incidono sui prezzi (costi, salari, condizioni del mercato e valutarie), che di tutela delle categorie a interessi contrapposti. Inoltre i ministri tecnici, sostenendo in seno al comitato il particolare interesse collegato al settore economico dei rispettivi dicasteri, concorrono a fissare il prezzo equo nella visione unitaria dell'economia nazionale. Affermata la legittimità costituzionale dei decreti del 1944, n. 347, e del 1947, n. 896, occorre qualificare la natura giuridica dei provvedimenti emanati dal comitato interministeriale e dai comitati provinciali per stabilire i prezzi delle merci, dei servizi e delle prestazioni. Non si può certo ritenere che coi decreti legislativi di cui si discute si sia realizzata una delega dei poteri legislativi a favore dei comitati prezzi. La questione che è stata fatta a questo proposito, che il Governo e il Consiglio dei Ministri avrebbe illegittimamente delegato poteri legislativi che erano stati, a loro volta, a esso Consiglio dei Ministri o al Governo delegati attuando una subdelegazione - è senza fondamento.

Anzitutto in relazione all'art. 4 del D.L.L. 25 giugno 1944, n. 151, primo comma, e all'art. 3, primo comma, del D.L.L. 16 marzo 1946, n. 98, non può parlarsi di una delegazione di poteri legislativi, ma bensì di una particolare ed eccezionale attribuzione temporanea del potere legislativo al Governo salva la materia costituzionale. In secondo luogo nulla vi è, nei contestati decreti, che possa far pensare a una delegazione siffatta da parte del Governo ai comitati-prezzi. Né l'esame dei provvedimenti emanati da codesti comitati consente di andare in contrario avviso, chiara essendo la loro natura amministrativa sia dal punto di vista formale, sia dal punto di vista sostanziale. La natura formale di atto amministrativo si evince infatti dalla struttura degli organi che quei provvedimenti emanano (art. 1 D.L.L. 23 aprile 1946, n. 363; 3 D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 347); organi che, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato, sono da considerarsi organi esterni; nonché dalla forma che gli atti assumono: ordinanze o decreti sottoscritti dal presidente del C.I.P. o dal ministro delegato (art. 6 D.L.C.P.S. n. 896) ovvero, per i comitati provinciali, dal prefetto che li presiede (art. 7 e 10 cit. D.L.C.P.S. n. 896). Il carattere sostanzialmente amministrativo di detti provvedimenti si desume, invece, dalla molteplicità dei compiti assegnati al C.I.P. e ai comitati provinciali; compiti insuscettibili di preventiva regolamentazione, perché collegati ai vari settori della produzione, alle diverse fasi di scambio e alle non prevedibili contingenze della mutevole situazione economica. Detti organi, chiamati a coordinare i prezzi delle merci, servizi e prestazioni (art. 4, primo comma, D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 347), svolgono un'attività a carattere continuo e permanente, esercitando di volta in volta un potere di apprezzamento dell'interesse pubblico in relazione ai fatti economici che influenzano la disciplina dei prezzi. Peraltro la discrezionalità, pur essendo ampia, non è illimitata. Trattasi di discrezionalità in cui la scelta dell'attività amministrativa da svolgere richiede l'uso di criteri tecnici: accertamento del costo delle merci, ecc., con un margine di utile. Ciò importa un limite della libertà di apprezzamento per l'atto da emanare. E che il C.I.P. provveda sulla base di elementi tecnici risulta, come si è detto, dalla qualità tecnica dei componenti degli organi consultivi e deliberativi preposti alla disciplina dei prezzi (D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 347, art. 2; D.L.L. 1946, n. 363, artt. 2, 5); dalla possibilità di avvalersi di un servizio ispettivo (D.L.C.P.S. 1947, n. 896, art. 13) e di esperti (cit. D.L.L. 1944, n. 347, art. 3, ult. comma); nonché dal fatto che alla fissazione dei prezzi si perviene sulla scorta dei dati elaborati dall'Istituto centrale di statistica (cit. D.L.L. n. 347, art. 8), dopo un'istruttoria per accertare i costi di produzione, le condizioni del mercato e i fattori che comunque possono operare sulla determinazione dei prezzi (D.L.L. 1946, n. 363, art. 2). I provvedimenti-prezzi non sono poi sforniti di garanzia giurisdizionale, come sostiene la difesa del Malvestito; contro di essi si può proporre ricorso al Consiglio di Stato, anche per eccesso di potere. Devesi infine rilevare che il comando di non superare il prezzo d'imperio delle merci e dei servizi, in deroga alla privata autonomia negoziale, non è contenuto nel provvedimento del C.I.P. o dei comitati provinciali, ma discende dalle sanzioni predisposte dal D.L.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, per garantirne l'osservanza; art. 12: inserimento di diritto del prezzo d'imperio nei contratti, se più favorevole ai consumatori o agli utenti, possibilità di ripetere il maggior prezzo corrisposto; art. 14: sanzioni penali per chi vende o mette in vendita merci ovvero offre od esegue servizi o prestazioni a prezzi superiori a quelli stabiliti. Pertanto il C.I.P. e i comitati provinciali, nel determinare i prezzi, si avvalgono di un potere che, lungi dall'essere illimitato si da sconfinare in una valutazione di fattori riservata al legislatore, come assume la difesa del Malvestito, è collegato a elementi di natura tecnica, che ne circoscrivono l'ambito. Da quanto sopra è stato esposto consegue la legittimità costituzionale dell'art. 14 del D.L.C.P.S. del 1947, n. 896, specificamente impugnato con l'ordinanza del Pretore di Varallo Sesia; il quale punisce "chiunque vende o mette in vendita merci, ovvero offre od esegue servizi o prestazioni a prezzi superiori a quelli stabiliti a norma del presente decreto"».

Sentenza n. 8/1956 (rel. Papaldo)

Gli artt. 76 e 77 Cost. determinano rigidamente la procedura di formazione degli atti aventi forza di legge.

Considerato, 3.

«(...) la questione fondamentale da risolvere è se l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza, attribuendo al Prefetto il potere di adottare, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, sia in contrasto con le norme della Costituzione (artt. 76 e 77) che determinano rigidamente la procedura della formazione delle leggi e degli atti aventi valore di leggi, o comunque sovverta l'ordinamento dei pubblici poteri con menomazione della sfera di attribuzione del legislativo e della libertà dei cittadini. Rileva la Corte che la disposizione di cui trattasi deve essere interpretata, al fine di accertarne la legittimità costituzionale, non nel sistema in cui essa storicamente ebbe nascita, bensì nell'attuale sistema nel quale vive. Ora, la giurisprudenza, tanto della magistratura ordinaria che di quella amministrativa, nell'ultimo decennio può dirsi costante nel ritenere che i provvedimenti in questione - non i soli di questo genere previsti nel nostro ordinamento - hanno il carattere di atti amministrativi, adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico. Secondo questa interpretazione, che pone in risalto il significato attuale della norma, questa non appare in contrasto con i principi costituzionali che regolano la produzione delle leggi, giacché i provvedimenti amministrativi adottati dal Prefetto, anche se talvolta valgono a fronteggiare una pluralità di situazioni, non sono da confondersi né con le leggi né con i decreti-legge, che hanno altro carattere ed altri effetti. Nel quadro della esposta interpretazione, l'esercizio di queste facoltà del Prefetto non viene a sovvertire l'ordinamento dei pubblici poteri, restando tali provvedimenti nella legittima sfera delle attribuzioni dell'autorità amministrativa locale».

I decreti di attuazione degli statuti speciali

Sentenza n. 353/2001 (red. Chieppa)

Ferma restando l'estraneità all'ambito tipico ed esclusivo del sindacato costituzionale di una norma di legge statale promosso con ricorso regionale o provinciale, quando non vi sia un coinvolgimento di principi o criteri di delega volti a salvaguardare le competenze dell'ente ricorrente, le norme di attuazione dello statuto speciale non possono essere inquadrate nell'istituto della delega legislativa. Il richiamo all'art. 76 Cost. appare inappropriato, essendosi sicuramente al di fuori della delega legislativa, in quanto norme statutarie, di rango costituzionale, attribuiscono poteri legislativi al Governo, che li esercita nel contesto di peculiari procedure caratterizzate dalla partecipazione della Regione e Provincia a statuto speciale.

Considerato, 1., 3., 4.

«La questione di legittimità costituzionale sottoposta in via principale dalla Regione Veneto all'esame della Corte riguarda l'art. 2, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica). La questione è proposta sotto il profilo che la norma denunciata, nel porre una equipollenza tra il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche - previsto dall'art. 14 dello statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige") e stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della Provincia autonoma - e il piano di bacino di rilievo nazionale, violerebbe: l'art. 76, della Costituzione, in quanto introdurrebbe disposizioni che non hanno natura accessoria e funzionale rispetto allo statuto speciale, con distorsioni inammissibili; gli artt. 76, sotto un ulteriore profilo, e 3, 115, 116, 117 e 123 della Costituzione, per violazione dei principi generali concernenti l'autonomia statutaria, legislativa ed amministrativa della Regione Veneto (...). Quanto alle eccezioni di inammissibilità deve essere ritenuta la fondatezza delle eccezioni proposte relativamente ai profili attinenti alla violazione degli artt. 76, 11 e 123 della Costituzione. Innanzitutto per l'art. 76 della Costituzione vi è una estraneità all'ambito tipico ed esclusivo del sindacato costituzionale di una norma di legge statale promosso con ricorso diretto della Regione (o Provincia), quando non vi sia un

coinvolgimento di principi o criteri di delega volti a salvaguardare le competenze regionali (o provinciali) (sentenze n. 87 del 1996; n. 272 del 1988). Per di più le norme di attuazione dello statuto speciale non possono essere inquadrate nell'istituto della delega legislativa, di modo che "il richiamo alla disciplina dell'art. 76 della Costituzione non appare appropriato", essendo sicuramente al di fuori della delega legislativa, in quanto norme statutarie, di rango costituzionale, attribuiscono poteri legislativi al Governo, che li esercita nel contesto di particolari procedure caratterizzate dalla partecipazione della Regione (e Provincia) a statuto speciale (sentenza n. 160 del 1985). (...) le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980) e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972). Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem* non essendo escluso un "contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano", con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" (sentenza n. 212 del 1984; n. 20 del 1956). È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)».

Sentenza n. 160/1985 (rel. Elia)

È inappropriato il richiamo all'art. 76 Cost. per i decreti di attuazione degli statuti delle autonomie speciali. Infatti, si è sicuramente al di fuori della delega legislativa in quanto norme statutarie di rango costituzionale attribuiscono poteri legislativi al Governo, che li esercita nel contesto di particolari procedure caratterizzate dall'intervento consultivo di organi cui partecipano mediamente le comunità interessate. Tale conferimento di competenze legislative ha carattere riservato e separato.

Considerato, 2.

«La questione non è fondata. Da un punto di vista più generale, concernente tutte le norme di attuazione degli Statuti delle Regioni differenziate, può affermarsi che il richiamo alla disciplina dell'art. 76 della Costituzione non appare appropriato. Si è sicuramente al di fuori della delega legislativa, in quanto norme statutarie, di rango costituzionale, attribuiscono poteri legislativi al Governo, che li esercita nel contesto di particolari procedure caratterizzate dall'intervento consultivo di organi cui partecipano mediamente le comunità interessate. Tale conferimento di competenze di natura legislativa "ha carattere riservato e separato" rispetto a quelle esercitabili, in applicazione dell'ottava disp. trans. Cost., dalle ordinarie leggi della Repubblica (sent. n. 180 del 1980, n. 3 del considerato in diritto): inoltre l'esercizio di tali competenze è consentito al Governo "in via permanente" (sent. n. 212 del 1984, n. 2, in fine, del considerato in diritto). Tale permanenza della particolare fonte "norma d'attuazione" va naturalmente intesa in termini compatibili col nostro sistema; e dunque, in contrasto con il carattere meramente transitorio che si vorrebbe attribuire ad essa, dev'essere riconosciuta fino a che non si esaurisca l'attuazione delle norme statutarie. D'altra parte non si vede come, al di fuori di una specifica normativa di rango costituzionale, sarebbe possibile prevedere un procedimento di legislazione parlamentare che mantenesse gli elementi di compartecipazione regionale e di intervento governativo ora previsti. Naturalmente gli argomenti di natura generale, ora adottati per escludere che sia qui accettabile lo schema della delega in cui il Consiglio di Stato inquadra le norme di attuazione, non toccano l'eccezione avanzata

in ordine alla violazione del termine biennale *ex art. 108*, primo comma, dello Statuto del Trentino-Alto Adige».

Sentenza n. 212/1984 (rel. E. Gallo)

Non rappresenta una deroga all'art. 76 Cost., che regola la delega della funzione legislativa al Governo, la previsione negli statuti speciali della peculiare competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria (preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da esponenti dello Stato e della Regione interessata), la quale ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica.

Considerato, 2.

«La Corte dei Conti ritiene poi che l'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Approvazione dello Statuto speciale Regione Sardegna), con riferimento al quale è stato emanato il d.P.R. in parola, rappresenta una deroga all'art. 76 Cost., che regola la delega della funzione legislativa al governo. In realtà - come pure è stato già precisato dalla giurisprudenza di questa Corte - la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria (preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) ha carattere "riservato e separato" rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (cfr. sentenze 22 dicembre 1980, n. 180, 25 luglio 1983, n. 237). Ne deriva che le norme così prodotte si pongono con rango sicuramente non subordinato a quello delle norme ordinarie, e con possibilità quindi di derogarvi nell'ambito della loro specifica competenza».

La delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto ai sensi dell'originario testo dell'art. 79 Cost.

Sentenza n. 52/1968 (rel. Trimarchi)

La concessione di un'amnistia non rinunciabile, quale provvedimento non sostanzialmente diverso da quella rinunciabile, ben poteva essere delegata al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 79 Cost., non venendo in rilievo la diversa fattispecie della delega al Governo.

Considerato, 5.

«L'art. 14 del D.P.R. 1966, n. 332, sarebbe, infine, in contrasto con gli artt. 79 e 76 della Costituzione. «La norma che consente di ricusare il beneficio, togliendogli quel valore cogente che, derivante dalla sua essenziale natura di *publica abolitio*, ne era caratteristica identificatrice, trasforma così radicalmente l'istituto, da legittimare la affermazione che un'amnistia rinunciabile non è un'amnistia». E la decretazione, allorché si tratti di qualcos'altro che di un'amnistia in senso tecnico, può essere "bensì delegata, non però al Capo dello Stato *ex art. 79* della Costituzione, ma al Governo *ex art. 76*". Contro le premesse e l'assunto del giudice *a quo* è possibile osservare che l'amnistia prevista dall'art. 79 non è necessariamente non rinunciabile ed è invece indifferentemente rinunciabile o meno, perché la rinuncia - come richiesta di giudizio da parte dell'imputato - non elimina né snatura l'amnistia in relazione alla quale sia consentita, dato che costituisce un possibile modo di attuarsi del diritto di difesa ed il suo esercizio rende inoperante l'amnistia in dipendenza della valutazione degli interessi in contestazione discrezionalmente operata dal legislatore, e perché l'ipotesi della rinunciabilità non poteva dall'Assemblea costituente non essere considerata come naturale, dato che negli anni immediatamente precedenti l'approvazione della Costituzione erano stati emessi ben quattro provvedimenti di amnistia rinunciabile. Ad ogni modo, non è pensabile che l'amnistia rinunciabile sia qualcosa di sostanzialmente diverso da quella non rinunciabile. E per ciò come appare inaccettabile la premessa, così lo è la conseguenza che se ne vorrebbe trarre».

Sentenza n. 110/1962 (rel. Sandulli)

I provvedimenti del Presidente della Repubblica di concessione dell'amnistia e dell'indulto, adottati su delega del Parlamento ai sensi del previgente art. 79 Cost., erano atti aventi forza di legge, come tali

suscettibili del sindacato della Corte. Oltre alla natura di legge della necessaria previa determinazione del Parlamento e alla qualificazione del suo contenuto in termini di delegazione, erano decisive due circostanze: i provvedimenti di amnistia e indulto erano atti normativi destinati a operare nel campo dei reati e delle pene, che la Costituzione riserva alla legge; l'art. 79 riprese e semplificò un testo nel quale detti provvedimenti venivano espressamente indicati come decreti legislativi. Del resto, tutti i provvedimenti di amnistia e indulto adottati successivamente all'entrata in vigore della Costituzione sono stati posti in essere nelle forme proprie dei decreti legislativi. Tanto l'impiego del concetto di "delegazione" quanto soprattutto le esigenze di tecnicismo e tempestività che ispirarono l'Assemblea costituente a disporre che i provvedimenti del Presidente della Repubblica di amnistia e indulto non fossero adottati dalle Camere ma su legge di delegazione delle Camere hanno indotto a ritenere che il previgente art. 79 Cost. intese sicuramente consentire che attraverso i decreti legislativi di amnistia e indulto venisse esercitato un qualche potere di scelta. Anche tali peculiari leggi di delegazione dovevano contenere un'adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti. Indipendentemente dalla loro assimilabilità alle leggi previste dall'art. 76 Cost, ciò discendeva da un principio cardinale dell'ordine costituzionale in base al quale, nelle materie riservate alla legge, il Parlamento, quando pur gli sia consentito di conferire poteri ad altri organi o enti, non può operare tale conferimento se non con adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5.

«La Corte è stata investita del giudizio di legittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge 10 luglio 1959, n. 459, intitolata "delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto" e dell'ultimo comma dell'art. 2 del D.P.R. 11 luglio 1959, n. 460, intitolato "concessione di amnistia e indulto". Non può esser dubbio che anche quest'ultimo provvedimento sia da considerare un "atto avente forza di legge", come tale suscettibile del sindacato della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione. Oltre alla natura di legge dell'atto del Parlamento, sulla base del quale deve procedersi, ai sensi dell'art. 79 della Costituzione, alla emanazione di provvedimenti di amnistia e indulto, e al fatto che la citata disposizione costituzionale denomina "delegazione" il contenuto di tale atto, appaiono decisive in tali sensi due circostanze: la prima è che i provvedimenti di amnistia e indulto sono atti normativi destinati a operare nel campo dei reati e delle pene, che la Costituzione riserva alla legge (art. 25); la seconda è che la formula dell'art. 79 è il risultato della elaborazione e semplificazione (non innovativa sul punto) di un testo, nel quale i provvedimenti in questione venivano espressamente indicati col nome di "decreti legislativi". In effetti, i provvedimenti di amnistia ed indulto adottati successivamente all'entrata in vigore della Costituzione sono stati posti in essere tutti (compreso quello di cui si discute) nelle forme proprie dei decreti legislativi. (...) Nel merito, la Corte non ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale sottoposta. Quest'ultima riguarda soltanto il fatto che con la legge 10 luglio 1959, n. 459, e precisamente con l'ultimo comma dell'art. 2, sia stato consentito un potere di indulto sotto certi profili "discrezionale ed autonomo". Per decidere tale questione è sufficiente, dunque, stabilire se l'art. 79 della Costituzione consenta alla legge che disponga l'adozione di provvedimenti di amnistia e indulto di lasciare che, in sede di emanazione dei relativi decreti legislativi, venga esercitato un qualche potere di scelta. Orbene, non tanto e non soltanto dall'impiego, nell'art. 79, del concetto di "delegazione", quanto dalle esigenze di tecnicismo e di tempestività che - come risulta dalle discussioni parlamentari - ispirarono l'Assemblea costituente a disporre che i provvedimenti di amnistia e indulto non fossero adottati dalle Camere, ma "su legge di delegazione delle Camere", risulta che il citato articolo intese sicuramente consentire che attraverso i decreti legislativi di amnistia e indulto venisse esercitato un qualche potere di scelta. (...) Ove, poi, la questione sottoposta alla Corte dovesse essere intesa nel senso che nel caso in esame la legge di delegazione avrebbe conferito un potere non adeguatamente specificato e delimitato, essa sarebbe egualmente infondata. La Corte ritiene che anche le leggi di delegazione previste dall'art. 79 della Costituzione debbano contenere un'adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti. Indipendentemente dalla assimilabilità di esse alle leggi previste dall'art. 76, ciò discende da un principio cardinale dell'ordine costituzionale vigente, in base al quale, nelle materie riservate alla legge (come, appunto, la materia dei reati e delle pene, dove operano i provvedimenti di amnistia e indulto), il

Parlamento, quando pur gli sia consentito di conferire poteri ad altri organi od enti, non può operare tale conferimento se non con adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti (come è stato più volte affermato da questa Corte a partire dalla sentenza n. 4 del 1957, fino alle sentenze nn. 35 e 48 del 1961 e nn. 5 e 54 del 1962). Ciò premesso, non può dirsi tuttavia che la legge 10 luglio 1959, n. 459, non abbia sufficientemente specificato e delimitato il potere da essa delegato. Mentre escludeva espressamente dall'indulto i reati militari e finanziari, essa dispose che il potere stesso venisse esercitato per la generalità dei reati e fissò l'entità massima delle misure di clemenza, consentendo al decreto di attuazione una possibilità di esclusione dell'indulto limitata a pochissime figure di reati: quelle previste negli artt. 278, 416, 519, 520, 521, 575, 628, 629, 630 del Cod. penale, nonché negli artt. da 531 a 536 dello stesso Codice e nell'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75. Di tale limitato potere di scelta, il D.P.R. 11 luglio 1959, n. 460, si avvale poi accordando l'indulto per una soltanto delle figure di reato per cui era stato consentito il potere di esclusione (quella prevista dall'art. 278, riguardante l'offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica). È da tener presente che le figure delittuose per le quali fu accordato il potere di esclusione dall'indulto possono essere raggruppate - a parte quella, già menzionata, per la quale l'indulto fu concesso - , in cinque categorie, comprendenti una l'associazione a delinquere (art. 416), un'altra l'omicidio (articolo 575), e, le rimanenti, reati tra loro omogenei, particolarmente gravi, lesivi, rispettivamente, della libertà sessuale (artt. 519, 520, 521), del patrimonio mediante violenza alle persone (artt. 628, 629 e 630), o riguardanti la repressione dell'istigazione e dello sfruttamento della prostituzione (artt. da 531 a 536 del Cod. pen. e art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75). Nella legge è contenuta cioè la direttiva di una particolare ponderazione nella concessione dell'indulto per le anzidette figure di reati, tutte particolarmente ripugnanti alla coscienza sociale. E ciò è sufficiente a far ritenere osservato l'art. 79 della Costituzione. (...) Resta da esaminare l'ulteriore profilo di illegittimità prospettato nell'ordinanza di rinvio, consistente nel fatto che la legge di delegazione impugnata ebbe a fare un trattamento diverso per l'amnistia e per l'indulto, lasciando al Governo un certo potere di scelta unicamente per quest'ultimo e non anche per la prima. Anche sotto il profilo in esame la questione sollevata, in relazione all'ultimo comma dell'art. 2 della legge di delegazione, non appare fondata. Infatti nulla esclude che il Parlamento, nel suo criterio politico insindacabile dalla Corte, faccia uso del potere di delega con maggiore rigidità per l'amnistia e con minore rigidità per l'indulto. (...) Dalla dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge 10 luglio 1959, n. 459, discende necessariamente una identica dichiarazione a proposito dell'analoga questione relativa all'ultimo comma dell'art. 2 del D. P. R. 11 luglio 1959, n. 460, impugnato per invalidità derivata».

Il rinvio legislativo alle disposizioni della contrattazione collettiva

Sentenza n. 129/1976 (rel. Volterra)

Il rinvio legislativo alla contrattazione collettiva per la graduale applicazione di una disciplina generale a peculiari categorie di lavoratori (ciò che ne implica una qualche forma di adattamento) non concreta un inammissibile conferimento di potestà legislativa delegata alle associazioni sindacali.

Considerato, 1., 6.

«Le ordinanze di rimessione, muovendo dalla premessa dell'inapplicabilità al personale marittimo e di volo della disciplina del licenziamento per giusta causa e giustificato motivo di cui alle leggi n. 604 del 1966 e n. 300 del 1970, nonché della piena vigenza degli artt. 345 e 916 del codice della navigazione, i quali prevedono la facoltà di licenziamento *ad nutum* da parte dell'armatore o dell' esercente, sollevano questioni di legittimità costituzionale del citato art. 345 del codice della navigazione nonché degli artt. 1 e 10 della legge n. 604 del 1966 nella parte in cui non estendono la disciplina dei licenziamenti disposta nelle su citate leggi alle categorie di cui agli artt. 114 e 732 del codice della navigazione, e dell'art. 35, comma terzo, della stessa legge n. 300 del 1970 nella parte in cui rinvia ai contratti collettivi di lavoro l'applicabilità alle imprese del principio della giusta causa e del giustificato motivo per i licenziamenti del

personale navigante. (...) Secondo un'ordinanza del pretore di Roma il rinvio ai contratti collettivi di cui al medesimo art. 35, comma terzo, della legge n. 300 del 1970 violerebbe inoltre le norme costituzionali in tema di delegazione legislativa (art. 76 della Costituzione), di libertà di associazione (art. 18 della Costituzione), di libertà di organizzazione e di adesione ai sindacati (art. 39 della Costituzione) e di uguaglianza innanzi alla legge (art. 3 della Costituzione). (...) Infondate si palesano anche le censure mosse al terzo comma dell'art. 35 dello Statuto da parte del pretore di Roma. La disposizione in esame (...) non prevede affatto una sorta di delega legislativa ai sindacati, ma indica nel contratto collettivo il mezzo più idoneo per assicurare gradualmente, nella peculiare materia del lavoro nautico (ed aereonautico), la stabilità nel posto di lavoro, attraverso i necessari adattamenti della disciplina generale della legge n. 604 del 1966, di quella della legge n. 300 del 1970 e di quella specifica del codice della navigazione, rimessi alle organizzazioni sindacali di categoria che meglio possono apprezzare e tradurre in atto nelle loro contrattazioni le esigenze proprie di quello specifico settore. Non può accogliersi l'interpretazione che il pretore di Roma dà al disposto dell'art. 35, ultimo comma, dello Statuto dei lavoratori considerandolo come una delega data dal legislatore ai sindacati "di legiferare, mediante atti di privata negoziazione, cioè ordina, violando la loro libera autonomia, di concludere contratti collettivi con suo particolare contenuto" con conseguente denuncia di illegittimità in riferimento all'art. 76 della Costituzione. La letterale dizione dell'articolo denunciato e la sua logica connessione con altre norme legislative e con il sistema introdotto dalla legge n. 300 del 1970 non consentono di attribuirgli un siffatto significato ed una siffatta portata. È da escludere che l'ultimo comma dell'art. 35 costituisca un'investitura ad associazioni sindacali di una potestà legislativa delegata, che non può del resto essere conferita a tali organizzazioni liberamente costituibili senza limite di numero ad iniziativa di privati. Il contenuto precettivo della norma consiste nell'affermazione della diretta applicazione di alcune norme della legge n. 300 alle imprese di navigazione per il personale navigante e nell'affermazione che l'applicabilità dei principi dello Statuto è affidata ai contratti collettivi concernenti detto personale, il che, come abbiamo visto, non contrasta con i dettati costituzionali».

Gli straordinari poteri legislativi del Governo nell'ordinamento provvisorio

Sentenza n. 144/1970 (rel. Rocchetti)

Non integra violazione degli artt. 76 e 77 Cost. la tempestiva richiesta governativa per la ratifica parlamentare dei decreti legislativi emanati nel periodo dell'Assemblea Costituente.

Considerato, 5.

«Vengono da ultimo in esame le varie questioni relative al decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50. L'eccezione al riguardo sollevata dal pretore di Bologna, e concernente l'asserita violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, perché, secondo si assume, tale decreto sarebbe stato ratificato fuori del termine previsto dal D.Leg.Luog. 16 marzo 1946, n. 98, è infondata. Secondo questo ultimo decreto, tutti i provvedimenti legislativi emessi nel periodo della Costituente e prima dell'inizio di attività del nuovo Parlamento, dovevano essere sottoposti a ratifica entro un anno dalla sua entrata in funzione. Il decreto n. 50 del 1948, di cui si discute, fu sottoposto a ratifica con richiesta da parte del Governo il 4 maggio 1949, e quindi in termine. La questione è stata trattata e decisa nella sentenza 104 del 1969; e poiché l'ordinanza che la ripropone non aggiunge nessun nuovo argomento in contrario, null'altro deve osservarsi in proposito».

Sentenza n. 104/1969 (rel. Rocchetti)

La facoltà di emanare provvedimenti aventi forza di legge, concessa al Governo nel vigore dell'ordinamento provvisorio dello Stato, non può inquadrarsi nei principi della delega legislativa, dovendo considerarsi come attribuzione al Governo del potere di legiferare in sostituzione degli organi legislativi mancanti, e salvo ratifica da parte di essi dopo la loro intervenuta ricostituzione. Alla

struttura di questo sistema straordinario e provvisorio, come ai provvedimenti in forza di esso emanati, sono da ritenersi estranei e inapplicabili gli artt. 76 e 77 Cost.

Considerato, 2.

«Pregiudiziale si presenta l'esame delle censure contenute nelle ordinanze dei pretori di Bolzano e di Chiusa, perché esse investono l'intero decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, che si assume emanato in violazione dei principi di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione. Tale decreto risale ad epoca anteriore alla ricostituzione delle Assemblee parlamentari e fu emesso in forza delle disposizioni del decreto legislativo 25 giugno 1944, n. 151, che conferì al Governo la facoltà di emanare norme giuridiche, nonché in forza di quelle del successivo decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 48, che prescrisse, per tutti i provvedimenti legislativi in tal modo emanati, l'obbligo della loro sottoposizione a ratifica del nuovo Parlamento, entro un anno dalla sua entrata in funzione. Ora, secondo i pretori di Bolzano e di Chiusa il decreto legislativo n. 50 del 1948 sarebbe da ritenersi costituzionalmente illegittimo, sia perché mancherebbe per esso una legge di delegazione, stante che la delega al Governo fu conferita non con legge, ma con decreto legislativo; e sia perché la ratifica cui un decreto doveva essere, per la già richiamata norma speciale, sottoposto entro un anno, sarebbe intervenuta fuori del termine anzidetto, a mezzo della legge 22 aprile 1953, n. 342. Entrambe le questioni sono infondate. Quanto alla prima, è da rilevare che questa Corte ha già ritenuto più volte (sentenze nn. 46 del 1960, 85 del 1962, 27 e 95 del 1964) che la facoltà di emanare provvedimenti aventi forza di legge, concessa al Governo a mezzo dei due decreti legislativi luogotenenziali 151 del 1944 e 98 del 1946 sull'ordinamento provvisorio dello Stato, non può inquadarsi nei principi della delega legislativa, dovendo essere considerata come attribuzione allo stesso Governo del potere di legiferare in sostituzione degli organi legislativi mancanti, e salvo ratifica da parte di essi dopo la loro intervenuta ricostituzione. Alla struttura di questo sistema straordinario e provvisorio, come ai provvedimenti in forza di esso emanati, sono da ritenersi estranee, e perciò inapplicabili, le norme degli artt. 76 e 77 della Costituzione. Questa, per altro, avendo, nella disposizione XV transitoria, disposto la conversione in legge del decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato, ha reso con ciò impossibile ogni riferimento a disposizioni diverse da quelle di cui al detto decreto per quanto attiene al riscontro della validità dei provvedimenti in base allo stesso emanati. Anche l'altra censura sul preteso superamento dei termini stabiliti per la ratifica è poi da ritenersi priva di fondamento, giacché nulla rileva che tale ratifica è intervenuta soltanto con la legge n. 342 del 1953, dal momento che la sottoposizione a ratifica da parte del Governo venne effettuata nei termini dell'anno dall'entrata in funzione del nuovo Parlamento, così come disposto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 98 del 1946, il cui precetto aveva come destinatario il primo e non il secondo dei detti due poteri dello Stato (sentenze 46 del 1960, 27 e 95 del 1964). La richiesta di ratifica da parte del Governo avvenne infatti alla Camera dei Deputati il 4 maggio del 1949, e quindi prima che scadesse l'anno dall'entrata in funzione del nuovo Parlamento, la cui seduta inaugurale aveva avuto luogo il 9 maggio 1948. Ed è appena il caso di rilevare, giacché la formula del citato art. 6 ("i provvedimenti... devono essere sottoposti a ratifica") non ammette equivoci, che nell'anno doveva avvenire la sottoposizione a ratifica, e cioè la presentazione per la ratifica e non già la ratifica stessa, per provvedere alla quale il Parlamento non aveva avuto assegnato alcun termine».

Ordinanza n. 27/1964 (rel. Verzi)

I provvedimenti legislativi emanati dal Governo in virtù dei poteri conferitigli con il decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944 e con il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 non costituiscono esercizio di funzione legislativa delegata.

Considerato

«(...) questa Corte con sentenza n. 103 del 25 giugno 1957 ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 347, e del D.L. C. P. S. 15 settembre 1947, n. 896, in riferimento all'articolo 41 della Costituzione; (...) né il D.L.L. 23 aprile 1946, n. 363, incide sulla decisione adottata dalla Corte, in quanto si limita a modificare la composizione del Comitato

interministeriale dei prezzi; (...) né costituisce nuovo motivo quello relativo alla riserva di legge, avendo questa Corte nella menzionata sentenza già implicitamente ritenuto i surriportati decreti (del 1944 e del 1947) leggi in senso formale e successivamente affermato che i provvedimenti legislativi emanati dal Governo in virtù dei poteri conferitigli col decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944 e con il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, non costituiscono esercizio di funzione legislativa delegata (sentenza n. 46 del 1960 e n. 85 del 1962); (...) con l'ordinanza sopra citata, quindi, la questione è prospettata, in sostanza, sotto il medesimo profilo e non viene addotto alcun nuovo motivo che induca a modificare la decisione».

Sentenza n. 85/1962 (rel. Papaldo)

Il decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944 non ha concesso al Governo una delega ma gli ha conferito poteri straordinari di carattere legislativo; non trattandosi di un caso di delegazione legislativa, non sono invocabili gli artt. 70, 76 e 77 Cost. né i principi valevoli per la legittimità delle deleghe legislative anteriori all'entrata in vigore della Costituzione. Il conferimento straordinario di poteri legislativi traeva ragione dalla particolare situazione in cui il Paese si trovava nel periodo precedente al referendum istituzionale e alla formazione dell'Assemblea costituente.

Considerato

«La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, è stata sollevata non rispetto al contenuto della norma denunziata, ma rispetto alla legittimità del potere esercitato dall'organo che pose in essere la norma stessa. In sostanza, quindi, la questione non ha per oggetto la legittimità del decreto n. 475 del 1945, bensì quella del decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, in base al quale fu emanato dal Governo il decreto legislativo predetto. Ora, la Corte con ripetute pronunce ha dichiarato, sia pure per inciso, che con il decreto-legge del 1944 non fu concessa al Governo una delega, ma gli furono conferiti poteri straordinari di carattere legislativo. Escluso che si tratti di un caso di delegazione legislativa, non sorge alcun problema circa il contrasto tra la denunziata disposizione e gli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione, né circa un eventuale contrasto con i principi valevoli per la legittimità delle deleghe legislative anteriori all'entrata in vigore della Costituzione. Il conferimento straordinario di poteri legislativi, che, del resto, non costituiva una novità nella tradizione dello Statuto albertino, traeva ragione dalla particolare situazione in cui il Paese si trovava nel periodo precedente al referendum istituzionale ed alla formazione dell'Assemblea costituente. E l'Assemblea costituente riconobbe espressamente la giustificazione storica e giuridica del sistema provvisorio dichiarando, nella XV disposizione transitoria della Costituzione, che con l'entrata in vigore della Costituzione stessa il detto decreto-legge "si ha per convertito in legge"».

Sentenza n. 65/1962 (rel. Papaldo)

Non è invocabile l'art. 77 Cost. in riferimento a decreti emanati dal Governo in forza dei poteri legislativi ad esso attribuiti dal decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944, convertito in legge per effetto della XV disposizione transitoria della Costituzione.

Considerato, 5., 8., 9., 10.

«Passando all'esame di merito, deve essere dichiarata infondata la questione relativa al decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142. Si assume che il citato decreto contrasterebbe con il decreto legge 28 novembre 1938, n. 2138, e con l'art. 77 della Costituzione. La questione non si riferisce al contenuto del decreto 2 aprile 1946, ma si basa sul presupposto che quel decreto contrasterebbe con il decreto-legge del 1938, quale pretesa legge delegante, e con l'art. 77 della Costituzione, in quanto il decreto stesso sarebbe stato emanato senza una delega. La censura è infondata, giacché il decreto del 1946 non fu emanato in virtù della delega conferita con il decreto-legge del 1938, bensì in forza dei poteri legislativi che il Governo traeva dal decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, convertito in legge per effetto della disposizione transitoria XV della Costituzione. Dal che risulta anche il nessun fondamento della censura di violazione dell'art. 77 della Costituzione. (...) È, invece, fondata la censura

secondo cui le disposizioni degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, abbiano un contenuto che eccede la delega conferita con il R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739. Ed è anche da riconoscere che i predetti artt. 4 e 5 sono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Il decreto-legge del 1938 ebbe lo scopo di procedere alla unificazione e semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le assicurazioni sociali e per gli assegni familiari. Nell'art. 1 si enuncia espressamente il principio che i contributi sono stabiliti sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola e si conferiscono al Governo deleghe per determinare le modalità di accertamento dei contributi, del loro riparto fra gli enti interessati e della loro riscossione. I punti di orientamento che nella legge appaiono come essenziali sono due: l'unificazione dei contributi e non l'istituzione di un tributo sostitutivo dell'onere contributivo; l'accertamento sulla base di impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola. Nel decreto n. 1949 i due criteri non sono stati seguiti dal legislatore delegato, il quale si è attenuto ad un criterio diverso, che è quello del "presunto impiego" di mano d'opera, fissato dalla Commissione provinciale per tutta la Provincia o per zone della Provincia stessa, sulla base del numero delle giornate di lavoro occorrenti annualmente su un ettaro di terreno. Non è che criteri presuntivi non possano essere stabiliti dalla legge e affidati alla determinazione di organi amministrativi. Nelle leggi tributarie non mancano disposizioni del genere: esse non sono da considerarsi illegittime quando quei criteri siano dettati nei limiti dell'art. 23 della Costituzione e nel rispetto delle altre norme costituzionali. Ma nel caso attuale il cosiddetto criterio dell'ettaro-coltura è la negazione del principio voluto dalla legge delegante, che è quello dell'accertamento dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola. Su questo, che a giudizio della Corte è il punto essenziale della controversia, non può essere seguita la tesi della difesa del Servizio dei contributi unificati, secondo cui il legislatore delegato era libero di scegliere il criterio da esso ritenuto più idoneo per accertare l'impiego della mano d'opera e, pertanto, sarebbe insindacabile il criterio adottato, che è quello di compiere l'accertamento non azienda per azienda, ma mediante l'applicazione di criteri più generali. Che, per accertare l'impiego della mano d'opera in ogni azienda, il legislatore delegato potesse - e, si potrebbe aggiungere, dovesse - dettare criteri generali, è esatto. Ma occorre che codesti criteri valessero effettivamente per accertare quell'impiego in ogni azienda. In realtà la cosa è diversa: il criterio dell'ettaro-coltura, così come è stato congegnato dalla legge, è inadatto per tale accertamento. Stabilita la zona, che può anche corrispondere a tutto il territorio della Provincia, e stabiliti i criteri valevoli per i vari tipi di coltura nella zona stessa, ogni altra più peculiare caratteristica delle singole aziende diventa irrilevante. Né l'interessato può avvalersi di alcun rimedio amministrativo o giurisdizionale per fare rilevare codeste caratteristiche peculiari, giacché il sistema non consente di andare al di là del criterio dell'ettaro-coltura. Tale sistema non può non determinare la violazione del principio posto dalla legge istitutiva, la quale volle che ogni azienda fosse gravata di un carico corrispondente all'impiego della mano d'opera nell'azienda stessa, come si evince dal testo della legge che non dovette usare a caso le parole "per ogni azienda". Nel suo significato letterale, quale risulta dal contesto di tutto il periodo, quelle parole significano: per ogni singola azienda. Dal punto di vista logico quelle parole significano che qualunque criterio, anche se presuntivo, doveva essere suscettibile di applicazione non rispetto alle zone, ma rispetto alle singole aziende, considerate nella loro peculiare struttura ed organizzazione. E che questa fosse la volontà della legge risulta anche dal fatto che la legge volle unificare i contributi, non istituire un tributo che li sostituisse, come in realtà è avvenuto per effetto del sistema ettaro-coltura. Da questa situazione sono derivati nella specie gli inconvenienti per le conclamate sperequazioni fra Province e Province, zone e zone, aziende ed aziende, datori di lavoro e datori di lavoro, lavoratori e lavoratori, e per gli svantaggi a carico degli imprenditori che usano mezzi più moderni di coltura e degli effettivi lavoratori agricoli nei confronti dei lavoratori appartenenti ad altri settori produttivi o di persone non appartenenti ad alcun settore, che pesano indebitamente sulla previdenza dei lavoratori agricoli. Non è esatto dire che l'addurre tali inconvenienti non costituisca un argomento, né che l'esame degli stessi inconvenienti sia interdetto all'organo di giustizia costituzionale, giacché essi sono la riprova più chiara della denunciata illegittimità per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto il criterio dell'ettaro-coltura ha portato al risultato di imporre pesi disuguali a

soggetti che si trovavano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non erano in uguali condizioni. L'accertamento di queste ragioni di illegittimità rende superfluo l'esame del dedotto contrasto delle citate disposizioni con gli articoli 35 e 38 della Costituzione. (...) La dichiarazione di illegittimità degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940 investe anche la disposizione dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, ma solo nella parte in cui mantiene il sistema dell'accertamento presuntivo. Non sarebbe esatto affermare che, avendo il D.L. 23 gennaio 1948 lo stesso valore di legge al pari del R.D.L. 28 novembre 1938, rispetto al D.L. del 1948 non esisterebbe una illegittimità per eccesso di delega. La realtà è che il D.L. del 1948 non istituì *ex novo* l'accertamento presuntivo, ma lo riconobbe esistente e come tale lo mantenne: non si potrebbe, quindi, sostenere (a parte ogni altra questione) che quel decreto legislativo avrebbe convalidato o ratificato la precedente situazione legislativa. Ad ogni modo, anche se, in ipotesi, la norma dell'art. 5 si dovesse considerare come norma nuova e immune dal vizio originario degli artt. 4 e 5 del precedente decreto del 1940, la norma stessa, nella parte in cui mantiene il sistema presuntivo, sarebbe egualmente illegittima per contrasto con l'art. 3 della Costituzione».

Ordinanza n. 14/1961 (rel. Castelli Avolio)

Non sono applicabili i principi costituzionali in materia di ordinaria delegazione legislativa con riguardo al decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944 che non conferì al Governo una normale delegazione legislativa a emanare norme giuridiche su determinate materie, ma gli attribuì, in considerazione dello stato eccezionale di guerra e delle condizioni particolari in cui si era trovato il Paese, un generale e autonomo potere legislativo, con conseguente esclusione dell'esigenza di convalida o ratifica dei provvedimenti così adottati.

Considerato

«(...) la prima questione, principale ed assorbente, perché inficierebbe di illegittimità costituzionale non soltanto il decreto luogotenenziale n. 111 del 1945, ma, altresì, il precedente D.L. n. 151 del 1944, col quale, in relazione allo stato eccezionale della guerra e delle condizioni particolari in cui si era trovato il Paese, erano stati conferiti al Governo straordinari poteri legislativi, è manifestamente infondata. Come, infatti, varie volte questa Corte ha ritenuto, col decreto legge luogotenenziale n. 151 del 1944 non venne conferita al Governo una normale delegazione legislativa ad emanare norme giuridiche su determinate materie, ma gli fu attribuito, in vista di quelle circostanze, un generale ed autonomo potere legislativo, onde è esclusa, al riguardo, l'applicabilità dei principi costituzionali in materia di ordinaria delegazione legislativa e i provvedimenti emanati non erano soggetti a convalida o ratifica (v. sentenze 25 giugno 1957, n. 103, e 23 giugno 1960, n. 46). Né, in contrasto con tale assunto, la Corte d'appello ha addotto nella sua ordinanza alcun nuovo motivo, che non fosse già stato esaminato da questa Corte».

Sentenza n. 46/1960 (rel. Perassi)

L'art. 76 Cost. non è invocabile in riferimento a un decreto delegato emanato in virtù dei poteri attribuiti al Governo dalla legislazione anteriore alla Costituzione che ne prescriveva la presentazione al Parlamento (tempestivamente avvenuta) per la ratifica.

Considerato, 2.

«Il termine per la notificazione dell'avviso di accertamento d'ufficio dei valori venali di beni trasferiti agli effetti dell'imposta di registro, che era stato fissato in 180 giorni dal decreto-legge 7 agosto 1936, n. 1639 (convertito in legge 7 giugno 1937, n. 1016), ed elevato temporaneamente ad un anno dalla legge 19 febbraio 1942, n. 133, venne stabilito dal decreto legislativo del C. P. S. 21 gennaio 1947, n. 25, in un anno dal pagamento dell'imposta e, nel caso di dilazione regolarmente concessa, dalla data dell'atto di dilazione. Il decreto del C. P. S. 21 gennaio 1947, n. 25, è stato emanato in virtù dei poteri legislativi attribuiti al Governo dall'art. 4 del decreto-legge 25 giugno 1944, n. 151, e dall'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98. Secondo l'art. 6 di quest'ultimo decreto, i provvedimenti legislativi deliberati dal Consiglio dei Ministri nel periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione dovevano "essere sottoposti alla ratifica

del nuovo Parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione”. La Commissione provinciale delle imposte dirette ed indirette sugli affari di Ragusa, con le due ordinanze 3 e 10 luglio 1958, ha proposto alla Corte la questione di legittimità costituzionale del decreto del C. P.S. 21 gennaio 1947, n. 25, prospettando il dubbio se “la mancata presentazione al Parlamento per l’approvazione abbia comportato o meno l’inefficacia” del detto decreto “ed abbia, quindi, automaticamente ripreso vigore il decreto-legge 7 agosto 1936, n. 1639, che limita a 180 giorni il termine per la notifica dell’accertamento di valore da parte dell’Ufficio del registro”. La questione della legittimità costituzionale del decreto 21 gennaio 1947, n. 25, è stata sottoposta al giudizio di questa Corte con riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione adducendosi, come unico motivo dell’impugnazione, l’allegata “mancata presentazione” al Parlamento del detto decreto in relazione alla disposizione dell’art. 6 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, secondo la quale quel decreto legislativo doveva essere sottoposto a ratifica del nuovo Parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione. Per decidere la questione di legittimità costituzionale così proposta dalla Commissione provinciale di Ragusa è preliminarmente necessario di accertare se si è verificata in fatto la circostanza della mancata presentazione del decreto impugnato al Parlamento, addotta come unico motivo di pretesa illegittimità costituzionale di esso. Ora il decreto del C.P.S. 21 gennaio 1947, n. 25, come è attestato da una comunicazione del Segretario generale della Camera dei deputati in data 29 aprile 1959, esibita in giudizio dall’Avvocatura generale dello Stato, e come risulta dagli atti parlamentari, venne presentato insieme con molti altri decreti legislativi alla Camera dei deputati per la ratifica il 4 maggio 1949 (stampato Camera n. 620), e cioè entro l’anno dalla sua entrata in funzione, che ebbe luogo l’8 maggio 1948. Non essendo stato ratificato nel corso della prima legislatura a causa del sopraggiunto scioglimento della Camera, quel decreto venne ripresentato alla nuova Camera il 19 novembre 1953 (stampato Camera n. 377) e ratificato con la legge 17 aprile 1956, n. 561 (Gazzetta Ufficiale 25 giugno 1956, n. 156), essendo compreso nella tabella annessa a detta legge nella quale sono indicati i decreti legislativi ratificati con la medesima a norma dell’art. 6 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98. Ma la circostanza che la ratifica del decreto impugnato, presentato alla Camera dei deputati il 4 maggio 1949, si sia perfezionata solo nel 1956 con la legge 17 aprile 1956, n. 561, non è rilevante agli effetti dell’art. 6 del decreto luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, in quanto questa norma si è limitata a prescrivere l’obbligo per il Governo di presentare al Parlamento per la ratifica i decreti legislativi, da esso emanati, entro l’anno dall’entrata in funzione delle nuove Camere. In queste condizioni, - a prescindere dalla considerazione che la questione di legittimità costituzionale del decreto del C.P.S. 21 gennaio 1947, n. 25, non può porsi in riferimento agli artt. 76 e 77 della sopravvenuta Costituzione, non essendo stato il detto decreto esercizio di funzione legislativa delegata ai sensi dell’art. 76 della Costituzione, ma dei poteri legislativi attribuiti al Governo dal decreto-legge 25 giugno 1944, n. 151, e dal decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98 -, la Corte non può che dichiarare non fondata la questione, proposta dalle ordinanze della Commissione provinciale delle imposte di Ragusa, sulla legittimità costituzionale del decreto del C.P.S. 21 gennaio 1947, n. 25».

Sentenza n. 103/1957 (rel. Gabrieli)

V. *supra*, Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi.

Il (cessato) potere legislativo del Commissario generale di Governo nel territorio di Trieste

Sentenza n. 53/1964 (rel. Cassandro)

Con riguardo al territorio di Trieste, riassegnato all’amministrazione italiana nel secondo dopoguerra, l’approvazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia ha comportato la cessazione dell’esercizio di ogni potere legislativo da parte del Commissario generale di Governo. Pur in assenza di un’esplicita dichiarazione di convalida, il legislatore costituzionale ha inteso sanare il pregresso esercizio di poteri legislativi.

Considerato, 3.

«L'Avvocatura dello Stato insiste sul carattere decisivo, ai fini della soluzione della questione di legittimità, dell'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, contenente lo "Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia", e segnatamente sull'art. 70 di essa. E a ragione. L'interpretazione che di questo articolo sostiene la difesa della Società Arrigoni non sembra accoglibile. Le norme contenute in quell'articolo devono essere interpretate, com'è ovvio, nel sistema dello Statuto, e comportano il passaggio dei poteri amministrativi dal Commissario generale del Governo al Commissario del Governo per la Regione, al Prefetto e alla Regione nell'ambito della rispettiva competenza, quale è stabilita dall'ordinamento regionale e dall'ordinamento statale. Ma comportano anche la cessazione dell'esercizio di ogni potere legislativo da parte del Commissario generale di Governo e del suo successore, il Commissario di Governo. Nell'ambito, infatti, del Territorio di Trieste, ricompreso nei confini della Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, il potere legislativo sarà esercitato dallo Stato e dalla Regione nei limiti della rispettiva competenza. I residui poteri di amministrazione del Commissario generale, quelli, vale a dire, che non rientrano nelle previste attribuzioni della Regione, del Prefetto e del Commissario di Governo, passano anch'essi a quest'ultimo, ma senza confondersi con le competenze che ordinariamente a lui spettano, e saranno esercitati "fino a quando non sarà diversamente disposto con legge della Repubblica": tra questi sono da ricomprendere le competenze regolate nei commi 3 e 4 dell'art. 70 dello Statuto. Con che la peculiarità della situazione del Territorio triestino è riconosciuta anche dallo Statuto speciale. Le parti hanno discusso se con questo medesimo art. 70 il legislatore costituzionale ha inteso sanare o convalidare l'esercizio da parte del Commissario generale di poteri legislativi. La Corte ritiene che la difesa della parte privata lo neghi a torto. L'interpretazione che occorre dare, come si è or ora visto, all'art. 70 porta a ritenere - anche in assenza di un'esplicita dichiarazione di convalida -, che il carattere *extra ordinem* del regime del Territorio di Trieste è stato riconosciuto e, per quanto necessario, convalidato dal legislatore costituzionale; che, anzi, sotto il profilo di una particolare amministrazione, è stato altresì confermato. Sicché anche per questo motivo non può essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del decreto impugnato».

II. La legge di delega

CONTENUTI COSTITUZIONALMENTE NECESSARI (IN GENERALE)

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia)

Ai sensi dell'art. 76 Cost., il legislatore delegante, nel conferire al Governo l'esercizio di una porzione della funzione legislativa, è tenuto a circoscriverne adeguatamente l'ambito, predeterminandone i limiti di oggetto, di contenuto e di tempo. A questo scopo, la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato ma può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa. I confini del potere legislativo delegato risultano dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo in cui essa si inserisce, nonché della ratio e delle finalità che la ispirano. Entro questa cornice unitaria – emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica – deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, chiamato a sviluppare, e non solo a eseguire, le previsioni della legge di delega. Peraltro, non è possibile specificare in astratto ulteriori canoni rigidamente predeterminati, valevoli per ogni evenienza, che il Parlamento debba rispettare all'atto dell'approvazione di una legge di delegazione.

Considerato, 1., 1.1., 3., 3.1., 3.2.

«(...) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-bis, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, lettera b), e 4, lettera f), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), in riferimento all'art. 76 della Costituzione (...). L'art. 5 della legge n. 240 del 2010 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma del sistema universitario, al fine di conseguire alcuni obiettivi, che includono (comma 1, lettera b) la “revisione della disciplina concernente la contabilità, al fine di garantirne coerenza con la programmazione triennale di ateneo, maggiore trasparenza ed omogeneità, e di consentire l'individuazione della esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione” (...). Il comma 4 dello stesso art. 5 enuncia i principi e i criteri direttivi cui il Governo doveva attenersi nell'esercizio della delega predetta, tra i quali il seguente (di cui alla lettera f): “introduzione del costo *standard* unitario di formazione per studente in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1; individuazione degli indici da utilizzare per la quantificazione del costo *standard* unitario di formazione per studente in corso, sentita l'ANVUR” (...). Le due disposizioni citate, ad avviso del rimettente, violano l'art. 76 Cost., in quanto definiscono solo l'oggetto della delega – vale a dire, secondo il TAR, l'introduzione del costo *standard*, la definizione di indici per la quantificazione del costo *standard*, la definizione della percentuale del Fondo per il finanziamento ordinario per le università (FFO) da attribuire sulla base di tale criterio – ma non i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega stessa. (...) La questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. e avente ad oggetto l'art. 5, comma 1, lettera b), e comma 4, lettera f), della legge n. 240 del 2010 non è fondata. (...) Non v'è dubbio che, ai sensi dell'art. 76 Cost., il legislatore delegante, nel conferire al Governo l'esercizio di una porzione della funzione legislativa, è tenuto a circoscriverne adeguatamente l'ambito, predeterminandone i limiti di oggetto e di contenuto, oltre che di tempo. A questo scopo, secondo gli orientamenti costanti di questa Corte, la legge delega, fondamento e

limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ma ben può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di "riempimento" normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione "legislativa" (*ex multis*, sentenze n. 98 del 2008 e n. 158 del 1985). I confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. A tal fine il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano (tra le molte, sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015, n. 229 del 2014). Entro questa cornice unitaria – emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica – deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega. Ferma questa esigenza di contenere adeguatamente l'ambito del potere legislativo affidato al Governo nello svolgimento della funzione legislativa delegata, occorre peraltro ribadire che non è possibile specificare in astratto ulteriori canoni rigidamente predeterminati, valevoli per ogni evenienza, che il Parlamento sia tenuto a rispettare all'atto dell'approvazione di una legge di delegazione (sentenze n. 98 del 2008 e n. 340 del 2007). (...) Nel caso odierno, le previsioni censurate sono effettivamente scarse nel delineare lo specifico istituto del costo *standard*, ma, come rilevato dalla difesa statale, una loro lettura nel complessivo contesto delineato dall'art. 5 e dalle altre disposizioni della legge n. 240 del 2010, nonché dalle finalità di quest'ultima, non consente di ravvisare il vizio di illegittimità costituzionale prospettato dal giudice rimettente. L'art. 5 contiene una pluralità di previsioni di delega legislativa, ciascuna contraddistinta da profili di complessità. Queste previsioni individuano gli aspetti del sistema universitario da riformare e, per ciascuno di essi, i principi e i criteri direttivi degli interventi di riforma. In questa prospettiva, l'introduzione del costo *standard* è solo una delle direttive di innovazione che la legge stabilisce in merito alla riforma della finanza universitaria, orientata, tra l'altro, a conseguire obiettivi di trasparenza e di coerenza con la programmazione triennale di ateneo, la quale, a sua volta, abbraccia anche la didattica, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, richiamato dalla difesa statale. L'art. 5, d'altra parte, si inserisce in un disegno di riforma ancora più articolato, tra i cui principi ispiratori – che in parte si riallacciano ad assetti normativi precedenti – figurano la valorizzazione della responsabilità, assieme all'autonomia, delle università; la previsione dei poteri, in capo al Ministero competente, di dettare indirizzi strategici e, tramite l'ANVUR, di verificare e valutare i risultati conseguiti; il collegamento tra la distribuzione delle risorse pubbliche, da un lato, e, dall'altro, il conseguimento degli indirizzi anzidetti e i risultati delle valutazioni eseguite (art. 1, commi 2, 4 e 5). Attraverso numerose disposizioni, anche diverse da quelle su cui si è appuntata l'attenzione del rimettente, la legge n. 240 del 2010 tende a stabilire, o a rafforzare, le correlazioni tra la distribuzione delle risorse finanziarie per le università e l'applicazione di parametri diversi dalla spesa storica, aventi scopi perequativi (art. 11) o premiali (art. 13). Pertanto, non può condividersi la lettura riduttiva della delega offerta dal giudice *a quo*: essa trascura del tutto il complesso reticolo di previsioni (istituzionali, programmatiche, incentivanti) in cui le disposizioni di delega si inseriscono e, così facendo, pretermette gli elementi sistematici e teleologici che, invece, concorrono a delineare l'alveo entro il quale può esprimersi la discrezionalità del legislatore delegato, indubbiamente ampia con riguardo alla specifica fisionomia del costo *standard*».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)

Ai sensi dell'art. 76 Cost., la delega deve definire l'oggetto, prescrivere un tempo limitato e certo per il suo esercizio e determinarne i principi e i criteri direttivi, con indicazioni di contenuto idonee a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato in ogni caso garantita quando l'elaborazione di testi legislativi complessi viene affidata al Governo nella forma della delega legislativa.

Considerato, 1., 3.

«(...) la Corte d'appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nonché degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), “nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva amministrativa in generale, e del T.A.R. Lazio – sede di Roma in specie”, le controversie relative alle sanzioni amministrative irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (d'ora in poi, CONSOB). (...) La Corte d'appello di Torino dubita, infatti, della legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante delega al governo per il riassetto del processo davanti ai giudici amministrativi, in quanto tale delega sarebbe generica e indeterminata e non soddisferebbe pertanto i criteri stabiliti dall'art. 76 Cost. La questione non è fondata. La delega contenuta nella norma censurata ne definisce, conformemente a quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione, l'oggetto, indica un tempo limitato e certo per l'esercizio della stessa e determina i principi e i criteri direttivi, con indicazioni di contenuto idonee a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, che, in ogni caso, è sempre garantita quando l'elaborazione di testi legislativi complessi viene affidata al Governo nella forma della delega legislativa (tra le molte sentenza n. 230 del 2010). In particolare, rispetto alle censure mosse dal giudice rimettente, basti osservare il tenore testuale della disposizione sottoposta all'esame della Corte, che definisce l'oggetto della delega nei seguenti termini: delega “per il riassetto del processo dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele”. In riferimento ai principi e criteri direttivi, inoltre, ai fini che qui rilevano per l'esame della sollevata questione di illegittimità costituzionale, la delega specifica che il Governo deve “assicurare snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo (...); disciplinare le azioni e le funzioni del giudice: 1. Riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni; 2. Riordinando i casi di giurisdizione estesa al merito”. Complessivamente intesa, dunque, la delega, volta al riordino e alla razionalizzazione del processo amministrativo e ai necessari aggiustamenti del riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, risulta idonea a circoscrivere i pur necessari margini di discrezionalità del legislatore delegato. La delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 deve pertanto ritenersi sufficientemente specifica e determinata secondo i canoni della giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 76 Cost. (da ultimo sentenza n. 80 del 2012)».

Per ulteriori riferimenti a tale pronuncia v. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Pregiudizialità logico-giuridica delle censure di violazione dell'art. 76 Cost.

Ordinanza n. 75/1963 (rel. Mortati)

L'art. 76 Cost. individua le condizioni generali prescritte per la validità della legge delega nella fissazione di principi e criteri direttivi nonché del limite di tempo al potere delegato al Governo (oltre che nella determinazione di oggetti definiti).

Considerato

«Del pari infondata è l'obiezione desunta dalla mancata individuazione dei vizi da cui si ritengono affette le norme denunciate. Infatti, se pure è vero che impropriamente l'ordinanza, sulla scorta della citata requisitoria, qualifica come eccesso di delega il vizio addebitabile alle medesime, risulta tuttavia chiaramente da quest'ultima (contrariamente a quanto assume l'Avvocatura dello Stato) che la violazione dell'art. 76 della Costituzione è riferita alla legge delegante 28 novembre 1938, n. 2138, e si fa consistere nel fatto che questa, oltre a non contenere principi e criteri direttivi, non fissa alcun limite di tempo al potere che viene delegato al Governo (ai sensi dell'art. 3, n. 1, della legge n. 100 del 1926) di stabilire annualmente la misura dei contributi unificati in agricoltura. Non può invocarsi, per contrastare tale conclusione, la sentenza di questa Corte n. 65 del 1962, cui l'Avvocatura si richiama, poiché nella specie la censura si rivolge all'intera legge delegante, per l'allegato difetto delle condizioni generali prescritte per la sua validità, e non può quindi richiedersi che siano specificate quelle fra le sue singole parti ritenute affette da incostituzionalità».

Sentenza n. 106/1962 (rel. Cassandro)

La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato si giustifica con le finalità della delega e non integra una violazione dell'art. 76 Cost., che impone al legislatore di non delegare i suoi poteri se non con limiti precisi e che, pertanto, non si può ritenere lesa se queste condizioni e questi limiti siano posti con molto rigore. Stabilire qual'è il punto nel quale codesto rigore è tale da escludere affatto che si sia in presenza di una delega è quanto mai difficile e ad ogni modo non può riflettersi sulla legittimità delle norme di delegazione il modo con cui il legislatore delegato abbia esercitato la delegazione.

Considerato, 7., 9., 10.

«La seconda questione nasce dall'affermato contrasto tra la legge di delegazione e le norme contenute nell'art. 76 della Costituzione. Si sostiene che la legge non contenga i principi e i criteri direttivi e non si riferisca a un oggetto definito: una delle ordinanze fa cenno anche alla mancanza del "tempo limitato", entro il quale deve essere esercitata la delega secondo la ricordata norma costituzionale, ma si tratta di una evidente svista. Anche questa seconda questione deve ritenersi infondata. Non nega la Corte che l'oggetto e la particolare finalità della delega abbiano indotto nella legge singolarità che, a un primo esame, possono apparire in contrasto con le norme della Costituzione, ma ritiene anche che una considerazione più approfondita delle norme impugnate persuade che codeste peculiarità, mentre da un lato confermano il fine che il legislatore si è prefisso, quello, vale a dire, di conferire efficacia generale agli accordi economici e ai contratti collettivi stipulati entro un certo termine, dall'altro non sono tali da trasformarsi in violazioni della Costituzione. Così non si può dire che la delega si riferisca a un oggetto non definito, non potendosi qualificare tale quello di "emanare norme giuridiche, aventi forza di legge, al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti a una medesima categoria"; così, pure, non si può dire che manchino i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega, dato che il Governo deve uniformarsi a "tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della ... legge". Del che è riprova, come è stato notato, il fatto che la censura, che così si muove alla legge di delegazione, trapassa nell'altra, contraria e opposta, secondo la quale il legislatore delegato troverebbe nell'esercizio della delegazione limitazioni tali da escludere del tutto una sua attività discrezionale. Le due censure finiscono così per eliminarsi a vicenda: ma com'è infondata la prima, così non pare fondata la seconda. La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato si giustifica con le finalità della delega e non è tale, ad ogni modo, da costituire una violazione dell'art. 76 della Costituzione, che impone al legislatore di non delegare i suoi poteri se non con limiti precisi e che, pertanto, non si può ritenere violato se queste condizioni e questi limiti siano posti con molto rigore. Stabilire qual'è il punto nel quale codesto rigore è tale da escludere affatto che si sia in presenza di una delega è quanto mai difficile e ad ogni modo non può riflettersi sulla legittimità delle norme di delegazione il modo col quale il legislatore delegato abbia esercitato la delegazione, e che

sia, in ipotesi, tale da precludere ogni margine di attività libera. (...) Nemmeno da accogliere sono le censure mosse all'art. 5, secondo il quale le norme delegate non possono essere in contrasto con norme imperative di legge. Si sostiene che una norma siffatta conferirebbe al Governo il potere di emanare norme di efficacia inferiore a quelle aventi forza di legge e di creare così, con violazione dell'art. 77 della Costituzione, norme di un'efficacia particolare o, come si è detto, norme di legge affievolite, che si porrebbero nella gerarchia delle fonti al disotto delle norme della legge ordinaria. La tesi non è fondata. Anche qui occorre tener presente il fine che il legislatore ha perseguito con la delega, quello cioè di conferire transitoriamente efficacia generale a contratti collettivi. Codesto conferimento non vuole alterare o modificare l'efficacia propria delle clausole dei contratti collettivi, non vuole cioè che le clausole contrarie a norme di legge imperative si trasformino in norme aventi vigore di legge. Nell'operare in una materia istituzionalmente riservata all'autonomia collettiva professionale, il legislatore si è proposto di rispettare il più possibile codesta autonomia, assumendo a contenuto delle norme il contenuto dei contratti collettivi e degli accordi economici e nei limiti in cui questi possono acquistare efficacia generale nel sistema tradizionale della contrattazione collettiva. Perciò l'art. 5 si pone fuori dei confini della delega, non ne rappresenta un limite. Esso agisce direttamente sui contratti ai quali il Governo deve conformare le proprie norme, non ha come destinatario il Governo. Si potrebbe dire, in un certo senso, che esso è logicamente anteriore alla delega. Dal che consegue che, qualora le clausole siano comprese nei decreti delegati, la loro inserzione si deve ritenere inoperante e incapace perciò di conferire ad esse forza di legge; e, pertanto, non può 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. (...) Infine, non può configurarsi come vizio della legge la circostanza che essa non indichi il criterio che il Governo deve adottare nel caso di più contratti collettivi o di più accordi economici relativi alla medesima categoria. Anche ammesso, infatti, che si tratti di un'omissione del legislatore, non se ne può dedurre l'illegittimità costituzionale della legge. Altra questione è quella degli effetti che codesta pretesa omissione esercita sui poteri del legislatore delegato, ma è una questione che non viene nel presente giudizio e deve, pertanto, rimanere impregiudicata».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Pregiudizialità dell'esame di legittimità costituzionale della legge di delegazione rispetto a quello della legge delegata.

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)

La legge delegante, pur possedendo carattere normativo generale, vincola 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 l'hanno determinata; devono dall'altro consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata devono trovare una nuova regolamentazione. Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, si pone in contrasto con l'art. 76 Cost., incorrendo in un vizio denunciabile alla Corte, dopo l'emanazione della legge delegata.

Considerato

«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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti, e *infra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost. nonché Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Principi e criteri direttivi

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

V. *infra*, Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo nonché *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata e Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesouro)

V. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante)

V. *infra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 54/2007 (red. Amirante)

V. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 303/2005 (red. F. Gallo)

Data anche l'evidente differenza semantica tra i termini "norma" e "principio", in dottrina è unanime l'opinione secondo cui i "principi e criteri direttivi" prescritti dall'art. 76 Cost. per la delega al Governo dell'esercizio della funzione legislativa hanno una funzione delimitativa meno stringente delle "norme generali regolatrici della materia" che, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, le leggi ordinarie devono indicare nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare governativa in materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Considerato, 1., 3.

«(...) la medesima Commissione tributaria provinciale deduce l'illegittimità dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 - in forza del quale è stato emanato il regolamento governativo previsto dal sopra citato art. 3, comma 78, della legge n. 662 del 1996 - 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 e criteri direttivi", analoghi a quelli prescritti dall'art. 76 Cost. per la delega al Governo dell'esercizio della funzione legislativa. (...) La seconda questione sollevata dalla stessa Commissione tributaria, concernente l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, è inammissibile. La censura del rimettente si articola in diversi assunti, tra loro strettamente connessi, nessuno dei quali è motivato. Il giudice *a quo* omette, infatti, 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. Tali carenze rendono la questione inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Ordinanza n. 134/2003 (red. Onida)

Una sufficiente determinazione dei principi e dei criteri direttivi deve essere rinvenuta nelle leggi di delegazione per poterle ritenere conformi all'art. 76 Cost. dal quale discendono, da una parte, il vincolo della legge delegata ai criteri direttivi della delega e, dall'altra, l'obbligo, a carico del legislatore delegante, di definire l'oggetto della delega e di indicarne i principi e criteri direttivi, senza lasciare il Governo delegato libero di effettuare qualsiasi scelta, ma anche senza doverne vincolare tutte le scelte concrete, che restano invece affidate, nei limiti dei criteri direttivi, proprio al delegato. 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.

Considerato

«(...) si deve preliminarmente correggere il riferimento fatto dal remittente alla disposizione di legge delegante su cui si fonda la norma del decreto delegato impugnata; (...) infatti, il d.lgs. n. 285 del 1998 non è stato emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 128 del 1998 - relativa all'attuazione di una serie di direttive comunitarie, elencate nell'allegato A alla medesima legge, fra le quali non è compresa la direttiva 88/379/CEE in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi - e per la quale erano dettati i criteri direttivi generali contenuti nell'impugnato art. 2, comma 1, lettera c, della stessa legge; bensì è stato adottato sulla base dell'art. 38 della legge n. 128 del 1998, che delegava il Governo ad emanare, entro un termine autonomo e più breve di quello dell'art. 1, un decreto legislativo "recante, a completamento delle disposizioni emanate ai sensi dell'articolo 38 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, le norme necessarie a dare integrale ed organica attuazione alla direttiva 88/379/CEE del Consiglio e successive modificazioni", e stabiliva, per l'esercizio di tale delega, che si applicassero "i principi ed i criteri direttivi previsti dall'articolo 38 della legge n. 52 del 1996"; (...) a sua volta, tale ultima disposizione dettava specifici criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 92/32/CEE in tema di classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose, che integravano (cfr. sentenza n. 49 del 1999) i criteri generali stabiliti nell'art. 3 della stessa legge n. 52 del 1996, validi per l'attuazione delle direttive elencate nell'allegato A alla medesima, fra cui era compresa quest'ultima direttiva: criteri tutti che il legislatore delegante del 1998 ha evidentemente inteso estendere all'attuazione della direttiva 88/379/CEE, e successive modificazioni, in tema di preparati pericolosi; (...) peraltro, il tenore del criterio di delega dettato dall'art. 3, comma 1, lettera c, della predetta legge n. 52 del 1996 è testualmente identico a quello dell'art. 2, comma 1, lettera c, della legge n. 128 del 1998, cui fa riferimento il remittente; (...) pertanto, è a detto art. 3, comma 1, lettera c, della legge n. 52 del 1996, unitamente al denunciato art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998, che deve riferirsi la censura del remittente; (...) detta censura si appalesa però manifestamente infondata; (...) infatti, essa confonde i requisiti di

determinatezza che deve possedere la norma incriminatrice, allorché delinea la fattispecie di reato, per essere conforme all'art. 25 della Costituzione, al fine di garantire ai destinatari la preventiva conoscenza di quali siano le condotte punite, con la sufficiente determinazione dei principi e dei criteri direttivi che deve rinvenirsi nelle leggi di delegazione per poterle ritenere conformi all'art. 76 della Costituzione; (...) in concreto, la norma incriminatrice contenuta nell'art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998 determina in modo preciso le condotte sanzionate penalmente, e dunque non contrasta con le esigenze che discendono dal principio costituzionale di legalità in materia di reati e di pene; (...) una volta ammesso, come la giurisprudenza di questa Corte ha sempre ammesso (cfr. sentenze n. 26 del 1966; n. 113 del 1972; n. 282 del 1990), il ricorso alla delegazione legislativa per l'introduzione di nuove norme penali, sulla base della equiparazione fra legge ed atti aventi forza di legge ai fini del rispetto della riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione – dall'art. 76 della Costituzione discendono, da una parte, il vincolo della legge delegata ai criteri direttivi della delega (vincolo il cui rispetto non è qui messo in discussione, nella specie, dal giudice *a quo*), nonché, dall'altra parte, l'obbligo, a carico del legislatore delegante, di definire l'oggetto della delega e di indicarne i principi e criteri direttivi, senza lasciare il Governo delegato libero di effettuare qualsiasi scelta, ma anche senza doverne vincolare tutte le scelte concrete, restando invece affidate queste ultime, nei limiti dei criteri direttivi, proprio al delegato; (...) 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, ma, in ogni modo, esso non ha a che vedere con le esigenze di determinatezza della norma incriminatrice, nella specie soddisfatte dalla formulazione del decreto legislativo; (...) 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 (cfr. sentenze n. 53 del 1997 e n. 49 del 1999), in relazione a disposizioni di delega di siffatto tenore, affinché impieghi formule più precise; (...) in ogni caso, la legge di delega considerata delimitava sufficientemente l'ambito delle scelte del Governo nell'impiego dello strumento penale, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di interessi particolarmente rilevanti, analoghi a quelli che avevano indotto il legislatore, con gli articoli 34 e 35 della legge n. 689 del 1981, ad escludere determinate fattispecie dalla depenalizzazione (fattispecie che il legislatore del 1981 aveva individuato bensì avendo riguardo ad una pluralità di testi legislativi, fra cui il codice penale, ma pur sempre con riferimento circoscritto alle ipotesi - astrattamente riconducibili all'oggetto della disposta depenalizzazione - per le quali nella legislazione preesistente erano previste solo pene pecuniarie)».

Sentenza n. 93/2003 (red. Contri)

Non sussiste difetto di indicazione di principi e criteri direttivi ove la legge deleghi il Governo a emanare un testo unico che raccolga, coordinandole, le leggi vigenti in una data materia. Infatti, il riferimento alla normativa preesistente consente di delimitare la potestà del legislatore delegato, da esercitarsi in funzione dell'esigenza di raccolta e di coordinamento della disciplina, ciò che costituisce, al tempo stesso, la finalità da raggiungere e i principi e i criteri direttivi da osservare.

Considerato, 1., 4., 4.2.

«La Regione Lombardia sottopone al controllo di costituzionalità la legge 24 ottobre 2000, n. 323, recante "Riordino del settore termale", con particolare riferimento agli artt. 1, commi 4 e 5, 3, comma 1, 4, commi 1 e 4, 6, commi 1 e 2, 13, per contrasto con gli artt. 3, 5, 32, 76, 97, nonché 117, 118 e 119 (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) della Costituzione. (...) Un'altra censura riguarda l'art. 1, comma 5, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che il Governo, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, è delegato ad emanare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, un decreto legislativo recante un testo unico delle leggi in materia di attività idrotermali che raccolga, coordinandola, la normativa vigente.

Secondo la Regione Lombardia, il Governo avrebbe in base alla disposizione censurata il potere non solo di raccogliere ma anche di modificare la normativa vigente, senza che siano indicati principi e criteri direttivi. Sarebbero così violati gli artt. 3, 5, 76, 97, 117 e 118 della Costituzione. (...) Le censure mosse dalla ricorrente alle disposizioni della legge impugnata sono infondate. (...) Quanto all'art. 1, comma 5, della legge impugnata, la delega al Governo ad emanare un testo unico delle leggi in materia di attività idrotermali è ormai scaduta e comunque la disposizione censurata si limita a prevedere che il testo unico "raccolga, coordinandola, la normativa vigente", previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il rilievo della ricorrente circa l'assenza di qualsiasi principio e criterio direttivo e la conseguente abilitazione del Governo ad un esercizio "indiscriminato" (e non "guidato") della delega, ritenuto di per sé idoneo a ledere prerogative regionali, non può essere accolto. Il riferimento alla normativa preesistente consente di delimitare la potestà del Governo che avrebbe dovuto essere esercitata in funzione dell'esigenza della raccolta e del coordinamento di essa, costituenti, al tempo stesso, le finalità da raggiungere e i principi e i criteri direttivi da osservare. Il potere normativo così attribuito al Governo non è di per sé idoneo a compromettere prerogative regionali, dovendo il relativo esercizio essere volto alla riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in precedenti atti normativi».

Sentenza n. 49/1999 (red. Mirabelli)

V. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Ordinanza n. 8/1999 (red. Marini)

La determinazione dei principi e criteri direttivi, richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa, non può eliminare ogni margine di scelta nell'esercizio della delega. I principi e criteri direttivi se servono, da un lato, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno ispirata, dall'altro, devono consentire al potere delegato di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Considerato

«(...) come più volte affermato da questa Corte, 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 (sentenze n. 198 del 1998, n. 362 del 1995, n. 158 del 1985, n. 56 del 1971, ordinanze n. 21 del 1988, n. 321 del 1987); (...) i principi e criteri direttivi se servono, 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, 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 (sentenze n. 198 del 1998, n. 362 del 1995, n. 158 del 1985, n. 56 del 1971, ordinanze n. 21 del 1988, n. 321 del 1987); (...) il criterio direttivo di carattere generale, dettato dal legislatore delegante nell'art. 30, comma 1, lettera g), è quello dell'adeguamento, e non dell'uniformità, delle norme del processo tributario a quelle del processo civile; (...) ulteriore criterio direttivo, di carattere specifico, è quello della sollecita definizione del processo tributario previsto dal citato art. 30, comma 1, lettera g), numero 3, per l'ipotesi di sospensione, interruzione ed estinzione del processo; (...) con riferimento alla disciplina della sospensione nel processo tributario, questa Corte ha affermato che "il legislatore, limitando i casi di sospensione del processo, ha inteso rendere più rapida e agevole la

definizione del processo tributario operato di una rilevante mole di contenzioso”, sicché le commissioni tributarie possono decidere, *incidenter tantum* ogni questione pregiudiziale alle controversie ad esse devolute (sentenza n. 31 del 1998); (...) con riferimento alla sospensione per pregiudizialità nel processo civile disciplinata dall’art. 295 del codice di procedura civile, questa Corte ha rilevato che la recente riforma di tale norma “nell’attenuare il nesso di pregiudizialità penale in consonanza con l’autonomia voluta dal nuovo codice di procedura penale per le azioni civili restitutorie e risarcitorie, ha espresso, più in generale, il disfavore nei confronti del fenomeno sospensivo in quanto tale” (sentenza n. 182 del 1996); (...) alla luce delle suesposte considerazioni, la mancata previsione - nella norma denunciata - della ipotesi di sospensione necessaria di cui all’art. 295 cod. proc. civ. non viola i criteri direttivi della legge delega n. 413 del 1991 e, dunque, l’art. 76 della Costituzione; (...) pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 198/1998 (red. Marini)

La determinazione dei principi e criteri direttivi, richiesta dall’art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa, non può eliminare ogni margine di scelta nell’esercizio della delega. I principi e i criteri direttivi servono, da un lato, a circoscrivere il campo della delega sì da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l’hanno ispirata; dall’altro, devono consentire al potere delegato di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi. La determinazione assunta dal legislatore delegato nell’esercizio della sua discrezionalità si sottrae alla censura di violazione dell’art. 76 Cost.

Considerato, 1., 2., 2.1., 2.2.

«La Commissione tributaria di primo grado di Milano dubita - in riferimento all’art. 76 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell’art. 17, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Ad avviso della Commissione rimettente, la disposizione denunciata, nella parte in cui stabilisce che l’esclusione dall’imposta locale sui redditi ivi indicati ha effetto - per i soggetti all’imposta sul reddito delle persone giuridiche il cui periodo di imposta non coincide con l’anno solare - sui redditi prodotti dal primo periodo di imposta successivo al 1 gennaio 1993, violerebbe il criterio direttivo fissato dall’art. 4, comma 1, lettera a), punto 16, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e, conseguentemente, l’art. 76 della Costituzione. (...) La questione non è fondata. (...) Come costantemente affermato da questa Corte, 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 (sentenze n. 56 del 1971, n. 158 del 1985, n. 362 del 1995; ordinanze n. 321 del 1987, n. 21 del 1988). (...) Per quanto riguarda il caso in esame, la legge delega n. 421 del 1992, nello stabilire, in sede di istituzione dell’ICI, quale criterio direttivo (art. 4, comma 1, lettera a), punto 16) l’esclusione dei redditi dominicali delle aree fabbricabili, dei redditi dei terreni agricoli e dei redditi dei fabbricati dall’ambito di applicazione dell’imposta locale sui redditi (ILOR), non ha fissato - come invece ha fatto al successivo punto 17 della citata legge per la soppressione dell’INVIM - il termine dal quale tale esclusione deve avere effetto. Il legislatore delegato, pertanto, nell’attività di riempimento allo stesso riferibile, ha fissato quale data di decorrenza dell’esclusione dall’ILOR dei redditi sopra specificati il periodo di imposta successivo a quello in corso all’entrata in vigore del decreto legislativo. Determinazione che, in quanto rimessa alla discrezionalità del potere delegato, si sottrae alla censura di costituzionalità che il rimettente prospetta sotto l’esclusivo parametro dell’art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 53/1997 (red. Onida)

Specialmente ove conferisca deleghe ampie relative a settori dell'ordinamento numerosi e molto diversi, il legislatore deve adottare – quanto al ricorso alla sanzione penale per cui è opportuno il massimo di chiarezza e certezza – criteri configurati con particolare precisione.

Considerato, 2., 3., 4.

«Nel merito, la questione non è fondata. 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. Essa infatti - riecheggiando l'analogia, ma non identica, formulazione già utilizzata dal legislatore delegante in occasione di precedenti "leggi comunitarie", che indicavano come criterio per la introduzione di nuove sanzioni penali quello degli "interessi generali dell'ordinamento interno, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689" (art. 2, lettera d della legge 29 dicembre 1990, n. 428; art. 2, lettera d della legge 19 febbraio 1992, n. 142) - 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. Ma 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. È questo il caso della tutela del diritto d'autore, la cui disciplina, tradizionalmente accompagnata da sanzioni penali, è rimasta del tutto estranea all'area della depenalizzazione disposta nel 1981, in quanto le relative fattispecie, nelle ipotesi aggravate, sono punite con pene anche detentive (cfr. art. 171, secondo comma, della legge sul diritto d'autore, in relazione all'art. 32, secondo comma, della legge n. 689 del 1981). La Corte esprime dunque l'auspicio che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, 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. In ordine alla questione in esame, si osserva che la legge di delega, in primo luogo, fa "salva l'applicazione delle norme penali vigenti", fra le quali dunque quelle che già punivano le condotte poste in essere in violazione dei diritti, anche patrimoniali, degli autori delle opere dell'ingegno; e, in secondo luogo, prevede che il criterio di selezione degli interessi, nonché i limiti di entità delle pene, previsti in generale, siano derogabili quando si tratti di colpire violazioni da ritenersi omogenee e di pari offensività rispetto a quelle già punibili in base alla legislazione previgente. Sicché, complessivamente interpretata, la norma della legge di delega appare preclusiva solo di nuove incriminazioni a tutela di interessi (diversi da quelli desumibili dalle elencazioni contenute negli artt. 34 e 35 della legge n. 689 del 1981) che attengano a settori dell'ordinamento caratterizzati fin allora da assenza di tutela penale, e dove quindi appaia necessario effettuare *ex novo* una valutazione della natura di tali interessi e della necessità di proteggerli mediante sanzioni anche, eventualmente, di natura penale. (...) La materia del diritto d'autore, viceversa, come si è detto, è tradizionalmente caratterizzata dalla previsione di sanzioni penali, motivate - è da ritenersi - non soltanto dalla rilevanza degli interessi coinvolti, ma anche dalla facilità e dalla diffusione dei comportamenti lesivi, soprattutto mossi da intenti lucrativi, che possono svilupparsi in un mondo ove l'opera dell'ingegno è divenuta un bene spesso di largo commercio e suscettibile di produrre cospicui profitti. In questo quadro ben si comprende che il legislatore abbia in passato configurato fattispecie penali ampie e comprensive di ogni possibile condotta lesiva del diritto, anche patrimoniale, dell'autore, punendo chiunque, "senza averne diritto, a qualsiasi scopo e in qualsiasi forma", fra l'altro, "riproduce, trascrive, recita in pubblico, diffonde, vende o mette in vendita o pone altrimenti in commercio un'opera altrui" (art. 171, primo comma, lettera a, della legge n. 633 del 1941), "rappresenta, esegue o recita in pubblico o diffonde" un'opera altrui (art. 171, primo comma, lettera b), o perfino "riproduce un numero di esemplari o esegue o rappresenta un numero di esecuzioni o di rappresentazioni maggiore di quello che aveva il

diritto rispettivamente di produrre o di rappresentare” (art. 171, primo comma, lettera d). E ben si comprende anche come la giurisprudenza, secondo quanto si è ricordato, pur in assenza di una apposita specifica disciplina quale quella ora introdotta in attuazione della direttiva comunitaria, allorché ha individuato la consistenza del diritto esclusivo dell’autore di autorizzare il noleggio di copie dell’opera, abbia ricondotto il noleggio abusivo alla fattispecie incriminatrice dell’art. 171, primo comma, lettera a, della legge sul diritto d’autore. La “rilevanza di interesse generale, e quindi pubblica” della tutela del diritto d’autore, “tale da indurre il legislatore alla predisposizione di particolari mezzi di difesa sia penali che civili”, è stata più volte sottolineata anche da questa Corte (da ultimo nella sentenza n. 108 del 1995); a sua volta la nuova specifica disciplina - comunitaria e, in attuazione di quella comunitaria, nazionale - del diritto di noleggio non si fonda certo su presupposti di attenuazione della tutela e delle sanzioni apprestate a presidio dell’autore e degli altri titolari di diritti connessi, ma, al contrario, sull’esigenza di dettare norme più specifiche anche a fronte dello “sviluppo esponenziale che, a partire dalla fine degli anni ottanta, è venuto assumendo il fenomeno speculativo del noleggio e della duplicazione (industriale o domestica) dei supporti dei *compact disc* su cui vengono incisi brani musicali” (sentenza n. 108 del 1995, cit.). (...) I ricordati criteri della delega conferita al Governo con la legge n. 146 del 1994 non possono dunque intendersi come preclusivi di una norma sanzionatoria che - rispettando i limiti di pena previsti in generale dalla delega stessa - ha isolato anche ai fini penali, tra le violazioni, l’ipotesi del noleggio abusivo di opere lecitamente acquistate, comminando per essa una sanzione meno grave (dato il carattere contravvenzionale della nuova fattispecie, pur punibile anche, in via alternativa, con pena detentiva, ma suscettibile peraltro di oblazione) di quella contemplata dalla più generale previsione dell’art. 171, che già riguardava i vari fatti lesivi del diritto d’esclusiva dell’autore, e dunque anche condotte la cui offensività non è certo maggiore di quella della fattispecie ora punita dall’art. 171-*quater*. Quest’ultima concerne infatti condotte tenute “abusivamente ed a fini di lucro”, laddove l’art. 171, primo comma, lettera a, punisce in genere chiunque, in qualsiasi forma e a qualsiasi scopo, metta in commercio un’opera altrui senza averne il diritto, e dunque anche se si tratti di esemplari lecitamente ottenuti. Poiché, in definitiva, la nuova disciplina non costituisce che l’adattamento, entro i limiti di pena stabiliti in generale dalla delega, e senza superare le pene già comminate dalle leggi previgenti per la stessa violazione e per altre violazioni di pari offensività, della disciplina sanzionatoria collegata alla fattispecie (a sua volta oggetto di nuova e più specifica disciplina sostanziale) del noleggio di originali, copie o supporti di opere tutelate dal diritto d’autore, non si ravvisa la denunciata violazione dei criteri della delega».

Sentenza n. 299/1993 (red. Greco)

La limitatezza delle finalità assegnate con la delega giustifica la mancata indicazione di principi e criteri specifici, potendo soccorrere principi e criteri ispiratori di una più ampia riforma, il cui sviluppo e la cui concreta attuazione attestano la legittimità dell’operato del legislatore delegato.

Considerato, 2., 3., 4.

«La Corte deve verificare: a) Se l’art. 5 della legge 16 febbraio 1987, n. 81, il quale stabilisce che il Governo della Repubblica è delegato ad emanare le norme necessarie per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni, violi l’art. 76 della Costituzione per mancanza della indicazione di quei principi e criteri direttivi che tale disposizione costituzionale pone come condizioni fondamentali di una legittima delega al Governo dell’esercizio della funzione legislativa; b) se, in conseguenza della illegittimità dell’art. 5 della legge n. 81 del 1987, debba considerarsi costituzionalmente illegittimo, per violazione dello stesso art. 76 della Costituzione, l’art. 72, primo e secondo comma, r.d. del 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), come sostituito dall’art. 22 del d.P.R. 449 del 1988 - che, in attuazione della delega di cui al citato art. 5 - stabilisce che le funzioni di pubblico ministero nell’udienza dibattimentale pretorile possono essere svolte, per delega specifica e nominativa dal Procuratore della Repubblica presso la Pretura, da ufficiali di polizia giudiziaria. (...) La questione non è fondata. La delega concessa con la norma censurata non riguarda l’organica riforma dell’intero ordinamento giudiziario ma solo la emanazione di disposizioni

strettamente necessarie per l'adeguamento del suddetto ordinamento al nuovo processo penale e a quello a carico di imputati minorenni. Proprio la limitatezza delle finalità da raggiungere giustifica adeguatamente la mancata indicazione di principi e criteri specifici. Ai fini che interessano è sufficiente che la nuova disciplina si collochi all'interno del nuovo processo penale, ne attui le finalità e costituisca il coerente sviluppo e la concreta attuazione dei criteri e dei principi ispiratori della riforma (sentt. nn. 68 e 181 del 1991). Inoltre, possono utilmente dedursi principi e criteri direttivi dagli artt. 2 e 3 della legge n. 81 del 1987, concernente il codice di procedura penale ed, in via immediata, dalle direttive che hanno per oggetto l'ordinamento giudiziario. E cioè dalla direttiva n. 68, la quale prevede che le funzioni di pubblico ministero in udienza siano esercitate con piena autonomia, e dalla direttiva n. 103, secondo cui il processo davanti al pretore deve svolgersi con criteri di massima semplificazione e, tra l'altro, con la garanzia della distinzione delle funzioni di pubblico ministero e di giudice. Inoltre, sono da tenere in considerazione la più volte rilevata carenza di magistrati professionali e l'esigenza della definizione la più sollecita possibile, dei processi penali. (...) Del resto, si è ritenuta non fondata (sent. n. 333 del 1990) e manifestamente infondata (ordd. nn. 451, 517, 574 del 1990 e 59 del 1991), anche in riferimento all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, nel testo modificato dall'art. 22 del D.P.R. n. 449 del 22 settembre 1988, ora di nuovo censurato, sia pure in via consequenziale. Si sono considerate le modalità di conferimento da parte del Procuratore della Repubblica della delega agli ufficiali di polizia giudiziaria per l'esercizio delle funzioni di P.M. nelle udienze dinanzi al Pretore, la sua provvisorietà ed il suo conferimento per singoli processi, nonché l'assicurazione della autonomia e della indipendenza di cui godono i giudici anche ai suddetti, e l'ammissibilità, anche secondo la Costituzione, dell'attribuzione a persone estranee all'ordine giudiziario di compiti attinenti all'amministrazione della giustizia (artt. 104, 102, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione)».

Sentenza n. 68/1991 (red. Conso)

Una delega priva di ogni determinazione di principi e criteri direttivi si troverebbe in palese, diretto e radicale contrasto con l'art. 76 Cost. Il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega. L'eventuale silenzio del legislatore delegante può e deve essere inteso come tacito rinvio ai principi e criteri indicati per un'altra delega rispetto alla quale la prima ha una finalità di coordinamento normativo.

Considerato, 5.

«Tale e tanta è la chiarezza del punto n. 43 dell'art. 2 della legge-delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale che, per sottrarre l'art. 233, secondo comma, delle norme di coordinamento alla lamentata violazione dell'art. 76 della Costituzione, non resterebbe che la via di ritenere inapplicabili i principi ed i criteri direttivi elencati nell'art. 2 alla delega di cui all'art. 6, avente per oggetto, fra l'altro, l'emanazione delle norme di coordinamento. Proprio sulla base di questa prospettazione, l'Avvocatura Generale dello Stato - pur riconoscendo, nell'atto di intervento relativo al primo dei cinque giudizi riuniti (n. 253 del 1990), che la norma denunciata "si muove secondo prospettive di eccezionale deroga alla disciplina del codice" - perviene a considerare infondato il sospetto di un eccesso di delega. Infatti, secondo l'Avvocatura Generale dello Stato, 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". Ma, se le cose stessero effettivamente così, si sarebbe in presenza di una delega - quella, appunto, conferita con l'art. 6 che, in quanto priva di ogni "determinazione di principi e criteri direttivi", si troverebbe in palese, diretto e radicale contrasto con l'art. 76 della Costituzione. Anche la pretesa che, trattandosi di norme di coordinamento, sarebbe "rimesso allo stesso legislatore delegato di apprezzare se ed in quale misura istituti previsti da leggi speciali richiedessero un intervento di raccordo con il rinnovato impianto codicistico, così da impedire il determinarsi di un altrimenti incolmabile vuoto normativo" - a parte la facile obiezione che nessun incolmabile vuoto normativo si sarebbe determinato nella specie (l'abrogazione di tutte le precedenti previsioni di giudizio

direttissimo avrebbe lasciato intero posto alle previsioni del nuovo codice) - va incontro allo stesso decisivo rilievo: 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. Il completo silenzio dell'art. 6 della legge-delega quanto a principi e criteri direttivi non può, dunque, intendersi, come vorrebbe l'Avvocatura Generale dello Stato, alla stregua di un'indiscriminata rimessione al legislatore delegato dell'apprezzamento del se e del come raccordare gli istituti previsti da leggi speciali all'impianto del nuovo codice. Tale silenzio va, invece, inteso come tacito rinvio ai principi ed ai criteri di cui all'art. 2 (e, per il processo penale a carico di imputati minorenni, all'art. 3) della medesima legge, nel senso che le norme di coordinamento non debbono mai porsi in contrasto con tali principi e criteri, proprio perché l'esercizio di una delega volta a coordinare il codice con le altre leggi dello Stato non può spingersi fino al punto di aggirare uno dei principi e criteri su cui il codice è stato costruito. La finalità dell'art. 6, nella parte concernente le norme di coordinamento ivi contemplate, sta proprio nel non escludere possibili sopravvivenze normative, purché coerenti con gli artt. 2 e 3 della stessa legge. Né giova asserire in contrario, come nella parte conclusiva dell'atto di intervento fa l'Avvocatura Generale dello Stato, che la funzione di un coordinamento così limitata risulterebbe sostanzialmente inutile. A prescindere dalla considerazione che, se così fosse, nemmeno il primo comma dell'art. 233, che sia nel testo del progetto preliminare sia nel testo del progetto definitivo delle norme di coordinamento si presentava come unico, troverebbe una vera ragione d'essere, non sempre le caducazioni ritenute automatiche significano certezza normativa. Il fenomeno dell'abrogazione implicita non di rado suscita dubbi, che, specie nel passaggio da una vecchia ad una nuova codificazione, è bene evitare il più possibile, tanto più quando si sia in presenza di una legislazione delegata, per sua natura carica di condizionamenti».

Sentenza n. 224/1990 (red. Baldassarre)

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.

Considerato, 2.

«(...) 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. Nelle ipotesi da ultimo menzionate 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e *infra*, sub Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola)

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; a fortiori, la catena delle

indicazioni per relationem può svolgersi all'interno del contesto della stessa legge, nella quale vanno individuati i dati di riferimento. Ove fornisca indicazioni sufficienti, in via esplicita o per relationem, la legge delega non appare censurabile di inottemperanza all'art. 76 Cost. per asserito difetto di delega. Pretendere di più dal legislatore delegante equivarrebbe ad andare oltre la fissazione di principi e criteri direttivi e a privare il Governo della necessaria discrezionalità nelle opportune determinazioni tecniche, relegandolo al ruolo di mero esecutore di operazioni aritmetiche.

Considerato, 2.

«La questione è infondata. L'art. 12, primo comma, lettera o), della legge n. 28 del 1980 delega il Governo “a rivedere il trattamento economico dei professori ordinari e straordinari, in relazione alla graduale attuazione delle norme di cui alle lettere b), c) e d) del primo comma dell'art. 4; a determinare il trattamento dei professori associati e dei ricercatori, tenendo conto delle attribuzioni e dei compiti loro assegnati dalla presente legge; a stabilire, inoltre, in relazione all'introduzione del regime differenziato del rapporto di servizio a tempo pieno e a tempo definito, una disciplina di attuazione e transitoria per il mantenimento del trattamento economico dell'ultima classe di stipendio da parte dei professori universitari che ne usufruiscono alla data di entrata in vigore delle norme delegate”. Il legislatore, con siffatta formulazione, ha inteso demandare al Governo la revisione del trattamento economico dei professori universitari, vincolandone la discrezionalità in un duplice ordine di criteri direttivi: 1) per i professori ordinari e straordinari che costituivano, all'atto della emanazione della delega, il solo personale esistente nel ruolo dei professori universitari, criterio direttivo è la realizzazione del nuovo “regime di impegno a tempo pieno” con la relativa disciplina delle incompatibilità, nonché con la previsione di un incentivo consistente in “un trattamento economico superiore di almeno il quaranta per cento del trattamento economico complessivo del corrispondente personale a tempo definito”; tale regime, descritto nelle lettere b), c) e d) del comma primo dell'art. 4, della legge di delega, è esteso ai professori associati dal penultimo comma del successivo art. 5; 2) per i professori associati e per i ricercatori, che rappresentavano le ancora non esistenti ma istituende figure di personale universitario, criterio direttivo è la considerazione “delle attribuzioni e dei compiti loro assegnati dalla presente legge”. Che qui si tratti di “riferimento a previsioni inesistenti”, è opinione del giudice rimettente non avvalorata dalla lettura dell'intero contesto della legge, richiamato dalla costruzione *per relationem* delle disposizioni. Questa Corte, in sentenza n. 156 del 1987, ha affermato che “la determinazione dei principi e criteri di cui all'art. 76 della Costituzione ben può avvenire *per relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici”. *A fortiori* la catena delle indicazioni *per relationem* può svolgersi all'interno del contesto della stessa legge, nella quale vanno individuati i singoli dati di riferimento: a) per i ricercatori “attribuzioni e compiti” risultano analiticamente definiti nel primo comma dell'art. 7, e cioè “contribuire allo sviluppo della ricerca scientifica”, assolvere “compiti didattici integrativi dei corsi di insegnamento ufficiali, ivi comprese le esercitazioni”, collaborare “con gli studenti nelle ricerche attinenti alle tesi di laurea”, partecipare “alla sperimentazione di nuove modalità di insegnamento e alle connesse attività tutoriali”; b) per i professori associati “attribuzioni e compiti” risultano sinteticamente in positivo dal partecipare essi alla “unitarietà della funzione docente” *ex* art. 3, primo comma, della legge di delega, insieme ai professori ordinari e straordinari; ma ulteriormente si specificano sulla base della lettera g), del primo comma dell'art. 4, il quale ha riservato tassativamente ai soli professori ordinari e straordinari le funzioni di rettore, preside di facoltà, direttore di dipartimento, presidente di consiglio di corso di laurea, coordinatore dei corsi di dottorato di ricerca e di gruppi di ricerca, prevedendo peraltro qualche deroga, per “motivato impedimento”, soltanto per la direzione degli istituti, delle scuole di perfezionamento e di specializzazione e di scuole dirette a fini speciali. A tali “criteri direttivi” enunciati direttamente o indicati *per relationem* vanno aggiunti i “principi” del sistema del riordino affidati dal legislatore al Governo. Tra i “principi” indubbiamente va collocata la distinzione delle figure dei professori di prima e di seconda fascia, espressamente stabilita dall'art. 3, primo e secondo comma, della legge n. 28 del 1980. È questo il più rilevante dei principi fondanti il riordino della docenza universitaria perché risponde in forma nuova

alle due finalità dell'istruzione superiore: "promuovere il progresso della scienza" e "fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni", secondo la formulazione dell'art. 1, primo comma, del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (che eredita storicamente la definizione della legge Casati 13 novembre 1859, n. 3725, all'art. 47: "L'istruzione superiore ha per fine d'indirizzare la gioventù, già fornita delle necessarie cognizioni generali, nelle carriere sì pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali, e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la coltura scientifica e letteraria"). Le incombenze della attività scientifica e della preparazione agli uffici e alle professioni hanno da sempre rappresentato un nodo problematico nella concreta esperienza della vita accademica, essendo l'una non scindibile dall'altra non solo rispetto alla utilità sociale richiesta alla istituzione universitaria, ma anche per il necessario scambio di esperienze tra insegnamento e ricerca, e tuttavia non sempre entrambe assolte con pari assiduità sia per diversità di attitudini e di talenti personali sia per specifiche assorbenti esigenze teoriche o applicative delle singole discipline. Poteva a questo proposito essere avanzato il modello o principio della separazione dei compiti di ricerca scientifica da quelli didattici affidati rispettivamente a distinti organici di studiosi e di insegnanti. Al contrario, dinanzi alla crescente domanda della didattica in una congiuntura di critica e veloce evoluzione della cultura e del sapere scientifico, il legislatore delegante ha ritenuto di salvaguardare il perseguimento della combinazione dei due fini istituzionali dell'Università, aggiungendo alla figura tradizionale del professore universitario, scelto per consolidato merito scientifico, quella di un docente di cui fosse accertata soltanto la idoneità scientifica e didattica. 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Non censurabilità delle scelte discrezionali del legislatore delegato (salvo il limite della ragionevolezza).

Sentenza n. 156/1987 (red. Saja)

L'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata a 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 a indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo. Inoltre, la determinazione dei principi e criteri ben può avvenire per relationem, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici, e a maggior ragione se l'indicazione dell'atto cui deve prestare osservanza il legislatore delegato è accompagnata dall'enunciazione di precise direttive.

Considerato, 2., 3., 4.

«Relativamente agli atti di aumento del capitale sociale, a cui si riferiscono le ordinanze nn. 159 del 1981 e 146 del 1982, devesi osservare che la loro disciplina tributaria è contenuta nel d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 634, relativo alla imposta di registro ed emanato in base all'art. 7 della legge delega 9 ottobre 1971 n. 825 per la riforma tributaria; precisamente, l'art. 47 del d.P.R. (ora recepito, nel punto che qui

interessa, dal d.P.R. 26 aprile 1986 n. 131, di approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) dispone che gli atti suddetti sono assoggettati alla normale registrazione secondo la base imponibile costituita dal valore nominale delle azioni o quote (detratte le spese, rispetto alle quali l'art. 50 t.u. cit. introduce un nuovo criterio di calcolo), nonché secondo l'aliquota proporzionale stabilita dal n. 4 della tariffa all. A. Per effetto di detta regolamentazione è venuta meno la precedente agevolazione costituita dalla registrazione a tassa fissa, prevista dall'art. 112 t.u. delle leggi sul Mezzogiorno approvato con d.P.R. 30 giugno 1967 n. 1523; il che si evince ancor più chiaramente dall'art. 42 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 601, concernente la disciplina delle agevolazioni tributarie, il quale ha soppresso, a decorrere dal 1° gennaio 1974, tutte le esenzioni e le agevolazioni diverse da quelle previste nello stesso provvedimento legislativo, tra le quali non figura quella in esame. Tutto ciò premesso, il giudice *a quo* muove alla ricordata disciplina due censure: a) la prima, nei confronti del cit. art. 7 della legge delega, il quale, a suo avviso, prevede genericamente che la disciplina dell'imposta venga adeguata alla ricordata direttiva comunitaria, senza enunciare, in violazione dell'art. 76 Cost., i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi; b) l'altra, rivolta contro il combinato disposto, sopra richiamato, risultante dall'art. 47 d.P.R. n. 634 del 1972, dal n. 4 della relativa Tariffa all. A, nonché dall'art. 42 d.P.R. n. 601 del 1973, in quanto l'art. 9 n. 6 della cit. legge n. 825 del 1971 consentirebbe la limitazione, ma non la soppressione, delle preesistenti agevolazioni tributarie, onde, sotto diverso profilo, risulterebbe ulteriormente violato l'art. 76 della Costituzione. (...) rileva la Corte come non sia fondata la prima questione. Invero la legge delega, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo*, non si limitò al mero rinvio alla direttiva comunitaria. Essa, nel primo comma dell'impugnato art. 7, 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, come si è premesso, concernono inequivocabilmente anche la più volte 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 ricorre di certo nel caso in esame, in relazione a quanto sopra già ricordato, avendo provveduto la legge del 1971 a fissare adeguatamente, i prescritti principi e criteri direttivi. Pertanto il sollevato dubbio di legittimità costituzionale risulta non fondato. (...) Neppure può riscontrarsi la denunciata violazione del cit. art. 76 Cost. relativamente alla seconda questione proposta. L'ordinanza di rimessione trae spunto da un'espressione contenuta nel cit. art. 9 ("limitare") interpretandola isolatamente, ossia al di fuori del contesto in cui è inserita, con conseguente profonda alterazione del suo reale significato. Invero la norma ora detta stabiliva che la materia delle esenzioni, delle agevolazioni e dei regimi sostitutivi doveva essere regolata secondo il criterio generale della

maggior possibile “limitazione” delle deroghe ai principi di generalità e di progressività delle imposizioni. Dal contesto della norma e dalla *ratio* ispiratrice chiaramente risulta che il legislatore delegante con la ricordata espressione (“limitazione”) ha inteso riferirsi alle esenzioni e agevolazioni considerate nel loro complesso, sicché “organo delegato era autorizzato anche a sopprimere tutte quelle che risultavano prive di valida giustificazione; pertanto del tutto inaccettabile, sulle basi delle comuni regole d’ermeneutica, è la tesi dell’ordinanza di rimessione, secondo cui il precetto andava riferito ai singoli benefici, sì che questi dovessero essere tutti mantenuti, potendosi apportare soltanto limitazioni quantitative. L’assunto del giudice *a quo* è ulteriormente smentito proprio dall’art. 9, n. 6, cit. (arbitrariamente interpretato nell’ordinanza di rimessione), secondo cui il mantenimento delle agevolazioni, sia pure modificate, era condizionato dalla persistenza delle finalità perseguite e dalla loro conformità agli obiettivi del programma economico nazionale. All’organo delegato era quindi rimesso un potere discrezionale di valutazione, potere che è stato puntualmente esercitato, sentito il parere della Commissione parlamentare di cui all’art. 17 l. n. 825 del 1971, mediante il d.P.R. n. 601 del 1973, il quale, ridisciplinando l’intera materia, sopprime i benefici tributari ritenuti ormai ingiustificati e mantiene quelli sorretti da un valido e perdurante fondamento: criterio applicabile anche alle agevolazioni di carattere territoriale e in particolare a quelle concernenti il Mezzogiorno, che, com’è avvenuto nel caso in esame, sono state soppresse perché ritenute, secondo un apprezzamento incensurabile in questa sede, ormai non più corrispondenti alle finalità originariamente perseguite. È opportuno peraltro ricordare che nel nuovo t.u., approvato con d.P.R. 6 marzo 1978 n. 218, sono stati previsti numerosi incentivi per le iniziative delle industrie che operano nel Mezzogiorno (art. 57 e segg.), sicché queste godono pur sempre di quelle particolari provvidenze che il legislatore, usando un criterio politico-economico, ha ritenuto utili al fine di favorire lo sviluppo delle regioni meridionali. Deve perciò concludersi che anche la questione concernente la tassabilità dell’aumento di capitale non è fondata».

Sentenza n. 128/1986 (rel. E. Gallo)

Non può essere ritenuta in bianco una delega il cui fondamentale criterio e principio direttivo sia identificabile alla luce del preciso compito assegnato al legislatore delegato, quale l’adeguamento della preesistente disciplina alla riforma varata con la stessa legge delegante.

Considerato, 1, 2.

«L’ordinanza della Commissione Tributaria di Bassano del Grappa, di cui al n. 2 della narrativa, pur impugnando norme emanate dal legislatore delegato, in realtà rivolge censura d’illegittimità costituzionale esclusivamente e direttamente all’art. 10, comma secondo, n. 11 della legge di delegazione 9 ottobre 1971 n. 825, per asserita incompatibilità nei confronti degli artt. 23 e 76 Cost. Afferma, infatti, testualmente l’ordinanza che i decreti delegati “visti a monte, cioè in rapporto alla legge di delegazione n. 825/71, art. 10, punto 11, vanno censurati perché tale legge appare viziata di validità costituzionale”. La Corte, tuttavia, non prende in considerazione le non poche censure riguardanti le pene detentive, perché manifestamente eccedenti i limiti di rilevanza propri della questione proposta: gli articoli dei decreti delegati, infatti che, per il detto rapporto con la legge delega, sono stati impugnati, riguardano esclusivamente sanzioni amministrative pecuniarie. Analoga questione propone anche la Commissione Tributaria di Belluno. Tutto ciò precisato, deve dirsi che la sollevata questione non è fondata. È da escludersi, infatti, che - come sostiene il giudice tributario - la delega in parola possa essere addirittura definita “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 questa Corte ha rilevato in sentenza n. 111/1986, 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. Deve dirsi, infine, che inconferente è il riferimento all'art. 23 Cost., essendo pacifico, per la stessa ordinanza di rimessione, che le prestazioni di cui ivi si parla sono nella specie stabilite per legge. (...) Con le ordinanze delle Commissioni Tributarie di Imperia e di Belluno si lamenta, ancora, che l'art. 47 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, non abbia rispettato i principi e i criteri dettati dall'art. 10, comma secondo, n. 11 della legge delega più volte citata, per tal modo violando gli artt. 76 e 77 Cost. La Commissione di Imperia fa inoltre riferimento all'art. 55 del d.P.R. n. 600 che violerebbe la legge di delegazione e si porrebbe anche in contrasto con l'art. 3 Cost. La situazione di fatto è comune alle due ordinanze ed è rappresentata dalla mancata presentazione della dichiarazione di sostituto d'imposta, relativa all'I.R.P.E.F., sul mod. 770, nonostante fossero state effettuate le ritenute, tuttavia regolarmente versate all'erario. Sostengono i remittenti che le sanzioni previste per siffatte situazioni violerebbero i criteri dettati dal citato articolo della legge delega perché, lungi dal commisurare le sanzioni stesse alla effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni, il legislatore delegato avrebbe comminato una non diversificata sanzione tanto per il caso in esame quanto per quello in cui la ritenuta d'acconto non fosse stata effettuata o, se effettuata, non fosse stata versata. Rilievo che, per verità, sembrerebbe *prima facie* avere un qualche fondamento, quando però non si rifletta alla *ratio* cui sono ispirati gli obblighi che la legge impone al sostituto d'imposta. La dichiarazione, infatti, prevista nel mod. 770, non mira soltanto ad assicurare all'Erario la quota che il sostituto trattiene al sostituito, ma ha altresì valore cognitivo, in quanto consente agli uffici di apprendere che il sostituito possiede fonti di reddito, mettendoli conseguentemente in grado di verificare l'esistenza e l'entità delle dichiarazioni che egli a sua volta è obbligato a rendere, ed eventualmente a procedere agli accertamenti del caso. Sotto questo riguardo, quindi, non si tratta - come si sostiene - di una mera violazione formale, ché anzi essa riveste un notevole rilievo sostanziale, tale da corrispondere ai principi di adeguata commisurazione in relazione alla situazione di pericolo che l'omissione viene a determinare per gli interessi dell'Erario. Peraltro, il giudice tributario ben può tenere conto, nella determinazione della pena in concreto, anche dei principi dettati dall'art. 54 dello stesso decreto che fa riferimento alla gravità del danno o del pericolo e alla personalità dell'autore».

Sentenza n. 158/1985 (rel. Greco)

La legge di delega deve contenere, oltre i limiti di durata e la definizione degli oggetti, l'enunciazione dei principi e criteri direttivi; l'art. 76 Cost. 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 e i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata; dall'altro, devono consentire al potere delegato di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. La norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione, oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato.

Considerato, 1.

«Per ragioni di ordine logico possono essere esaminate congiuntamente le violazioni dell'art. 76 Cost., denunciate dal giudice *a quo* in relazione all'art. 4 della legge di delega 21 febbraio 1980, n. 28 ed in relazione all'art. 13, primo comma, n. 7 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382. L'art. 4 della legge n. 28 del

1980, alla lett. d) prevede il collocamento in aspettativa di ufficio del docente universitario, tra l'altro, "nominato ad elevate cariche amministrative, politiche o giornalistiche", salva la possibilità di svolgere, nell'università presso cui è titolare, cicli di conferenze, attività seminari ed attività di ricerca, anche applicativa. L'art. 13, primo comma, n. 7 del d.P.R. n. 382 del 1980, emanato in attuazione della delega, prevede il collocamento in aspettativa, per la durata della carica, del docente, tra l'altro, nominato Presidente del Consiglio regionale. Il giudice rileva che l'art. 4 della legge di delega innanzi citata, 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. Dalla rilevata genericità della formulazione della norma di delega conseguirebbe, a parere dello stesso giudice, la possibilità di scelte di merito legislativo sottraibili a sindacato giurisdizionale ed esorbitanti dai poteri costituzionalmente propri del legislatore delegato nonché di scelte discriminanti ed irrazionali rispetto alla *ratio* della stessa legge di delega. La stessa ragione del collocamento di ufficio in aspettativa del docente universitario rimarrebbe inattuata proprio per la mancata formulazione di principi specifici. La legge delegata violerebbe l'art. 76 Cost. anzitutto perché, mentre la legge di delega fa testuale menzione della sola ipotesi della "nomina" ad elevate cariche politiche, amministrative e giornalistiche, la legge delegata prevede, invece, tra quelle determinatrici dell'incompatibilità per il docente universitario, la carica di Presidente del Consiglio regionale, cui si accede per "elezione". Inoltre, la stessa norma delegata disattenderebbe la *ratio* del regime di incompatibilità, da individuarsi nell'esigenza di assicurare all'attività del docente pienezza di impegno e di disponibilità, perché non avrebbe tenuto conto del fatto che la carica di Presidente del Consiglio regionale comporta l'espletamento di compiti limitati alla direzione dei lavori del Consiglio ed all'esercizio della rappresentanza esterna e, quindi, richiederebbe ridotti impegni, in termini di tempo, tali da non ostacolare l'esercizio dell'attività di docente. Le censure non possono trovare accoglimento. Invero, questa Corte, interpretando l'art. 76 Cost., ha 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 e che, 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, inadeguate o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato. 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. Nella fattispecie, 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. La legge delegata ha attuato le direttive ed i criteri della legge di delega allorché ha compreso, tra le cariche elevate, quella di Presidente del Consiglio regionale. Non può dubitarsi che si tratti di una carica elevata se si considerano le funzioni che ne derivano. Sono, non solo quelle di rappresentanza esterna del Consiglio Regionale e nei rapporti con la Giunta, ma quelle di compilazione degli ordini del giorno, della

direzione dei lavori dell'assemblea, di regolamentazione della discussione, della disposizione della votazione, della proclamazione dei risultati, del controllo di legittimità delle deliberazioni, di tutela delle minoranze, della nomina dei Commissari, della comminazione, delle sanzioni al Consiglieri ecc. ... Risulta altresì rispettata la *ratio* della legge di riforma della docenza universitaria che esige il massimo impegno del docente universitario nello svolgimento dell'attività didattica di insegnamento e di ricerca, non potendo, il docente universitario, svolgere ed attuare i suoi compiti contemporaneamente alle altre funzioni di così notevole importanza e di così notevole impegno. Per quanto riguarda, poi, più specificamente la legge delegata, non è stato certamente violato l'art. 76 Cost. per effetto della menzione, tra le elevate cariche, di quella di Presidente del Consiglio regionale per quanto riguarda le modalità dell'accesso alla stessa. Il termine "nomina", utilizzato dalla legge di delega, è da intendersi in senso generico, con riferimento specifico alla carica e non al modo di conseguirla, di guisa che non si può distinguere la chiamata diretta dalla elezione. Il significato della norma risulta palese, senza ombra di dubbio, se si pone attenzione alle altre cariche che ugualmente creano l'incompatibilità per il docente universitario. Ad alcune di esse si accede per chiamata diretta o per elezione, quale, ad esempio, la carica di Presidente del Consiglio, la nomina a giudice della Corte costituzionale, la nomina a componente del Consiglio Superiore della Magistratura. Restano, infine, sottratte a sindacato costituzionale, da parte di questa Corte, tutte le scelte "di merito" effettuate dal legislatore delegato nell'esercizio della discrezionalità di cui gode».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Non censurabilità delle scelte discrezionali del legislatore delegato (salvo il limite della ragionevolezza).

Sentenza n. 29/1964 (rel. Bonifacio)

Le questioni di eccesso di delega vanno esaminate e risolte con esclusivo riferimento alle rispettive leggi di delegazione. Anche nel fissare la data di decorrenza della disciplina delegata, il Governo deve osservare i principi e i criteri direttivi della legge delegante in conformità all'art. 76 Cost.; di conseguenza, si deve, in relazione alle singole leggi di delega, accertare se il legislatore delegato abbia il potere di conferire alle norme un'efficacia retroattiva.

Considerato, 3., 5.

«La Corte è chiamata a decidere, in primo luogo, se la norma contenuta nell'art. 10, secondo comma, del D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 20, emanato in forza dell'art. 2, n. 13, della legge delegante 20 dicembre 1954, n. 1181, in quanto stabilisce che lo Stato subentra nei diritti dei salariati e delle loro vedove ed orfani alla pensione o quota di pensione relativa all'assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti per i servizi resi dal 1 gennaio 1926 valutati anche per la pensione statale, abbia ecceduto i limiti della delega. L'argomento addotto dall'ordinanza di rimessione ed ampiamente sviluppato dalla difesa del Bettaccini è basato sull'assunto che, essendo la norma delegante rivolta esclusivamente al riordinamento della pensione statale, il legislatore delegato, mentre legittimamente nel primo comma dell'art. 10 ha stabilito che questa venga ai salariati corrisposta in misura integrale, non avrebbe potuto disporre, come ha fatto nel successivo comma, anche la disciplina relativa alla pensione a carico dell'Istituto nazionale della previdenza sociale. Ma la censura non ha fondamento, perché non tiene conto del fatto che le norme dettate dall'art. 10, primo e secondo comma, riguardano il trattamento di quiescenza che al salario di ruolo ed agli aventi diritto compete per i servizi, e solo per questi, resi allo Stato e valutati ai fini della pensione statale: sicché rientrava certamente nei poteri del Governo, in virtù della delega contenuta nell'art. 2, n. 13, della legge delegante, quello di definire, ai fini della determinazione del trattamento di quiescenza per i Servizi resi allo Stato, i rapporti salariati-Stato-I.N.P.S. scaturenti dal vigente sistema di ritenute. A sostegno di tale conclusione sta la considerazione che il legislatore delegato in sostanza non ha modificato il complessivo trattamento di quiescenza che ai salariati compete in base alla precedente legislazione, in conformità della quale essi, assoggettati durante il servizio alla ritenuta in conto entrate del Tesoro (ma in misura ridotta rispetto agli altri dipendenti) ed ai contributi per l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti, percepivano la pensione

statale nell'ammontare risultante dalla previa detrazione della pensione I.N.P.S. I vari provvedimenti - R.D. 24 dicembre 1924, n. 2114, "testo unico delle disposizioni legislative sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei salariati dello Stato"; R.D.L. 31 dicembre 1925, n. 2383, "norme per il trattamento di quiescenza dei salariati statali"; R.D. 28 giugno 1933, n. 704, "norme per il funzionamento presso l'Amministrazione dello Stato dei servizi inerenti alla liquidazione delle pensioni"; D.L. C.P.S. 13 agosto 1947, n. 833, "miglioramenti sui trattamenti di quiescenza" - hanno disciplinato sempre unitariamente e nell'ambito della normativa relativa al trattamento statale di quiescenza le conseguenze derivanti dalla duplice ritenuta, e ciò conferma che il legislatore delegato, mantenendo fermo il già vigente divieto di cumulo delle due pensioni e limitandosi ad articularlo diversamente al solo fine di una semplificazione contabile, non è incorso in alcun eccesso nei riguardi della legge di delega che gli conferiva il potere di dettare una nuova disciplina sul trattamento di quiescenza di tutti i dipendenti dello Stato e, perciò, anche dei salariati. E non è senza rilievo la circostanza che lo stesso Parlamento con l'articolo unico della successiva legge 13 agosto 1957, n. 762, che ha aggiunto il comma 3 *bis* all'art. 10 in esame, ha espressamente confermato il vigore del secondo comma che forma oggetto del presente giudizio. Stando così le cose, non hanno valore tutte le considerazioni contenute nell'ordinanza e negli atti difensivi che, presupponendo un eccesso di delega, pongono in evidenza la diversità istituzionale della pensione statale e della pensione I.N.P.S. per dedurre che il legislatore delegato non avrebbe potuto limitare o addirittura annullare un diritto (e cioè quello alla pensione invalidità, vecchiaia e superstiti) già maturato attraverso la ritenuta dei relativi contributi. Ed invero, mentre non si può porre in proposito alcuna questione di retroattività, è sufficiente osservare che il diritto sorge da una norma che lo attribuisce, sicché la censura altro non ripropone se non lo stesso problema di eccesso di delega che la Corte, per le cose dette, ritiene vada risolto negativamente. Non ha influenza, infine, il fatto che questa Corte con sentenza n. 28 del 27 maggio 1961 dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione alla legge di delega n. 218 del 4 aprile 1952, giacché le questioni di eccesso di delega vanno esaminate e risolte con esclusivo riferimento alle rispettive leggi di delegazione. (...) La seconda questione sottoposta all'esame della Corte riguarda la legittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'art. 8 del decreto delegato, denunciato per eccesso di delega. Mentre, infatti, legittimamente il Governo, in forza della delega contenuta nell'art. 2, n. 13, della legge delegante, avrebbe modificato, nel primo comma del predetto articolo, la misura della ritenuta in conto entrate del Tesoro, disponendone l'aumento dal 4 al 6 per cento, non altrettanto legittimamente, secondo l'ordinanza di rimessione e l'assunto delle parti, ne avrebbe stabilita la decorrenza dal 1 maggio 1952. Nessuna norma della legge delegante, infatti, consentiva di dare alla disposizione un'efficacia retroattiva e perciò il Governo nell'esercizio della delega non avrebbe potuto disporre che per l'avvenire. La Corte ritiene che anche nel fissare la data di decorrenza della disciplina delegata il Governo debba osservare i principi ed i criteri direttivi della legge delegante, in conformità dell'art. 76 della Costituzione, e che, di conseguenza, si debba, in relazione alle singole leggi di delega, accertare se il legislatore delegato abbia il potere di conferire alle norme un'efficacia retroattiva. Tuttavia nella specie la questione non appare fondata. L'art. 8, infatti, non si limita ad aumentare per i salariati di ruolo la ritenuta in conto entrate del Tesoro - realizzando così una disciplina unitaria per tutti i dipendenti dello Stato - ma accolla allo Stato, nel secondo comma, i contributi per l'assicurazione invalidità vecchiaia e superstiti anche per la parte che in base alla legislazione vigente sarebbe dovuta dai salariati: ed è per entrambe le disposizioni che l'ultimo comma stabilisce la decorrenza dal 1 maggio 1952, coincidente con la data di entrata in vigore della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria. L'art. 8, valutato in questa sua inscindibile unità, non appare fonte di una disciplina retroattiva del sistema delle ritenute, giacché esso dispone solo una diversa imputazione delle ritenute già effettuate, senza con ciò minimamente ledere la posizione degli interessati, ma anzi con loro vantaggio: i salariati, infatti, pur conservando la situazione previdenziale determinata dal versamento dei contributi I.N.P.S. anche se accollati allo Stato, proprio in forza dell'ultimo comma dell'art. 8 hanno acquistato il diritto alla restituzione di quanto, a titolo di ritenuta in conto entrate del Tesoro e di ritenuta I.N.P.S., era stato trattenuto sulle paghe in misura maggiore rispetto alla complessiva percentuale del 6 per cento».

Sentenza n. 37/1960 (rel. Battaglini)

L'art. 76 Cost. stabilisce che il potere di formare la legge può essere delegato dal Parlamento soltanto nei limiti rigorosi dei principi e criteri direttivi determinati nella legge che conferisce al Governo il potere normativo.

Considerato

«(...) l'art. 29 dello stesso testo unico appare in contrasto non già con la norma contenuta nell'art. 27 della Costituzione, come sostiene l'ordinanza, ma con la disposizione della Costituzione che disciplina l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo per delega del Parlamento. Infatti, in tale ipotesi, l'art. 76 della Costituzione stabilisce che il potere di formare la legge può essere delegato al Governo soltanto nei limiti rigorosi dei principi e criteri direttivi determinati nella legge che conferisce al Governo stesso il potere normativo. Nella specie, l'art. 3 della legge di delega (20 dicembre 1952, n. 2385) indica come oggetto della delega la riunione in T. U. delle disposizioni "concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti" e determina i limiti del contenuto di tale testo unico nello scopo "del coordinamento e della migliore formulazione delle disposizioni e del perfezionamento tecnico delle misure di vigilanza e di controllo". Invece, il terzo comma dell'art. 29 del suddetto testo unico prevede come forma di contrabbando, e cioè come delitto (punibile anche con la multa ai sensi degli artt. 107 e 145 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424), la violazione delle norme contenute nel suddetto art. 28, che l'art. 2 della legge consentiva di configurare soltanto come contravvenzione. Sorge così evidente il contrasto fra le disposizioni della legge di delega e la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 29 del testo unico che fa riferimento al contrabbando e alla relativa sanzione. Ne consegue la necessità di dichiarare la illegittimità costituzionale di tale ultima norma».

Sentenza n. 47/1959 (rel. Cassandro)

La mancata determinazione dei principi e dei criteri direttivi comporta l'illegittimità della legge delega per contrasto con l'art. 76 Cost. e, in via consequenziale, del decreto legislativo (orientamento affermato, nella specie, in relazione a una delega legislativa adottata in ambito regionale).

Considerato, 4., 5.

«(...) la prima questione che si presenta è quella relativa alla legittimità dell'art. 2 della legge regionale 7 maggio 1958, n. 14, e del decreto legislativo del Presidente della Regione 5 luglio 1958, n. 4. Con l'impugnata disposizione dell'art. 2 il Governo della Regione fu delegato ad emanare le norme necessarie per il funzionamento del servizio di liquidazione della pensione e del trattamento di quiescenza spettante al personale dipendente dall'Amministrazione regionale. La delega è stata espletata con il decreto legislativo suindicato. Come si è detto nella esposizione di fatto, il Commissario dello Stato ha negato la legittimità della delega - chiedendo, poi, in conseguenza, anche la dichiarazione di incostituzionalità del decreto delegato - per contrasto con le norme contenute nell'art. 76 della Costituzione, in quanto la delega non determinava i principi ed i criteri direttivi ai quali il Governo della Regione si doveva attenere. La difesa regionale oppone preliminarmente che l'art. 2 della legge non conferì una delega legislativa, bensì dispose che il Governo emanasse un regolamento. Di conseguenza, mentre non sarebbe contestabile la legittimità del citato art. 2, inammissibile in questa sede si presenterebbe l'impugnativa del decreto 5 luglio 1958, che non potrebbe essere considerato come atto avente forza di legge. Questa tesi della difesa regionale non può essere accolta. Non è esatto che, nel caso attuale, la legge regionale abbia stabilito che si emanasse un regolamento, né è esatto che il Governo della Regione abbia emanato un regolamento. La forma e la sostanza degli atti in esame forniscono in proposito sicuri orientamenti di giudizio. L'art. 2 della legge parla di delega da esercitarsi entro un termine determinato. E questa è formula che di solito viene adoperata per le delegazioni legislative. Anche il decreto presidenziale 5 luglio 1958 ha la forma del decreto legislativo delegato: è intestato come decreto legislativo; nel preambolo si richiama l'art. 2 della legge 7 maggio 1958 quale fonte di delegazione, mentre si omette la formula che abitualmente è usata nei preamboli dei regolamenti della Regione

siciliana “ritenuto che occorre provvedere alla emanazione di norme regolamentari per l’esecuzione della legge...”; non si fa cenno di un parere del Consiglio di giustizia amministrativa. Quanto alla sostanza, è da rilevare che l’art. 2 della legge impugnata non riguarda soltanto, come sostiene la difesa regionale, la organizzazione interna del servizio di liquidazione, ma concerne anche la emanazione delle norme necessarie per il funzionamento di tale servizio con effetti esterni. Una scorsa al decreto presidenziale è, poi, sufficiente per rilevare che la materia in esso disciplinata trascende il campo dell’attività regolamentare. Basta richiamare le disposizioni degli articoli 3, 4 e 5 che danno una disciplina sostanziale all’amministrazione dell’apposito fondo, ne assicurano i controlli e stabiliscono le essenziali modalità di gestione dei servizi. Sarebbero state queste le disposizioni di legge (regionale) secondo le quali, a norma dell’art. 97, primo comma, della Costituzione, si sarebbe dovuto organizzare il servizio di liquidazione delle pensioni. Successivamente la Regione avrebbe potuto emanare norme regolamentari per la esecuzione della legge e avrebbe potuto (anzi, avrebbe dovuto) adottare i provvedimenti interni occorrenti per il concreto funzionamento del servizio. (...) Occorre ora esaminare nel merito la questione prospettata dal Commissario dello Stato, il quale contesta la legittimità dell’art. 2 della legge e la legittimità del decreto legislativo per contrasto con l’art. 76 della Costituzione, in quanto nell’art. 2 non sarebbero stati determinati i principi ed i criteri direttivi. La censura è fondata. Invano si cerca nell’art. 2 qualsiasi accenno a principi ed a criteri. Né può dirsi che, nel caso particolare, corrisponda a questa esigenza l’indicazione che le norme da emanare debbono essere quelle “necessarie” per il funzionamento del servizio, giacché la formula dell’art. 2 non si riferisce al concetto di necessità in un senso limitativo, ma vuol significare che il Governo regionale deve dettare le disposizioni legislative occorrenti per il funzionamento del servizio. Questa formulazione definisce l’oggetto della materia delegata, ma nulla dice in ordine a qualsiasi principio o criterio direttivo. Poiché, pertanto, la doglianza del Commissario dello Stato è fondata, devesi dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge impugnata e, per conseguenza, anche quella del decreto legislativo con cui i poteri delegati furono espletati».

Sentenza n. 72/1957 (rel. Cassandro)

La necessità costituzionalmente imposta che la legge delega stabilisca principi o criteri direttivi non preclude la facoltà del legislatore di disporre limiti precisi e rigorosi all’esercizio del potere delegato.

Considerato, 2.

«La questione oggetto del presente giudizio si riduce tutta a stabilire l’interpretazione di quella parte dell’art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (la c. d. legge Sila), che stabilisce: “... sono soggetti alla espropriazione i terreni di proprietà privata... i quali... appartengono a qualsiasi titolo, in comunione o *pro indiviso*, a singole persone o società che, al 15 novembre 1949, avevano più di 300 ettari”. Ora alla Corte non pare dubbio che l’art. 2, nella parte richiamata, non soltanto stabilisce che nessuno il quale possieda terreni in misura inferiore ai 300 ettari, possa essere soggetto ad esproprio, ma anche che l’espropriazione deve arrestarsi davanti al limite dei 300 ettari. Tra le limitazioni quantitative, variamente determinate, che sono poste, nelle leggi di riforma fondiaria, all’attività espropriatrice dello Stato, v’è anche questa, particolare al territorio dove trova applicazione la legge 12 maggio 1950, n. 230, del rispetto assoluto della proprietà privata che non superi i 300 ettari. Ogni altra interpretazione dell’art. 2 urta contro il chiarissimo disposto della norma e rivela la sua arbitrarietà anche nelle conseguenze inique che comporterebbe, per la disparità di trattamento che subirebbero proprietari di terreni di estensione appena superiore ai 300 ettari e proprietari di terreni che si avvicinino da presso a questo limite o lo tocchino, senza superarlo: colpiti i primi dall’esproprio, al sicuro da questo i secondi. Breve può essere la risposta agli argomenti che contro questa interpretazione sono stati avanzati dall’Avvocatura dello Stato. Il primo, secondo il quale quel limite dovrebbe essere inteso come un criterio direttivo o orientativo per il legislatore delegato che potrebbe, perciò, nella sua discrezionalità, non osservarlo, si fonda su una singolare interpretazione delle norme che regolano la delegazione legislativa, secondo la quale “tutte le condizioni poste nella legge di delega” sarebbero da ritenersi “equivalenti a principi o criteri direttivi”, mentre, come si sa, niente vieta che vengano posti all’esercizio del potere legislativo delegato limiti

precisi e rigorosi, per alcuni aspetti della delega, anzi, esplicitamente richiesti dalla norma costituzionale. Il secondo muove dalla considerazione che al legislatore delegato sarebbe mancata la possibilità di compiere con esattezza i piani particolareggiati di esproprio nel termine che gli fu imposto di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, ed è argomento che mostra la sua inconsistenza sol che sia enunciato, perché dalla difficoltà di compiere l'opera non si può trarre la conseguenza che chi è delegato a compierla possa compierla contro le norme fissate dalla legge di delegazione. E lo stesso è da dire del terzo argomento secondo il quale il limite avrebbe potuto essere rispettato qualora il legislatore delegato avesse dovuto emanare uno solo, ma non, come dovè fare, numerosi decreti di esproprio, perché è fin troppo evidente che quel limite stabilito a tutela della singola proprietà privata, non può essere travolto per il fatto che si doveva procedere alla espropriazione nei confronti di molti proprietari. In conseguenza, il decreto 16 settembre 1951, n. 1022, nella parte nella quale ha disposto l'esproprio dei terreni di proprietà del Cosentino non rispettando il limite dell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230, ha ecceduto dai confini della legge delega e deve per questa parte essere dichiarato costituzionalmente illegittimo».

Il limite temporale

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)

La legge di delega può subordinare la proroga del termine per l'esercizio della delega alla precisa ed espressa condizione che la richiesta dei pareri sullo schema di decreto pervenga alle Commissioni parlamentari prima della scadenza del termine originario. Ove la legge delega prescriva che le Commissioni si esprimano soltanto all'esito della formulazione dei pareri rimessi alla Conferenza unificata e al Consiglio di Stato, non rileva la sequenza cronologica delle relative richieste governative che possono pure essere contemporanee.

Considerato, 5.1., 5.2., 5.2.3.

«La Regione Puglia ha impugnato il d.lgs. n. 219 del 2016, nella sua interezza, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, deducendo che non sarebbe stato rispettato il termine di dodici mesi per l'esercizio della delega (scaduto il 28 agosto 2016). A suo avviso, non sussistevano infatti i presupposti della proroga di detto termine, prevista dal citato art. 10, comma 2, in virtù del quale sarebbe stato necessario che il termine per la formulazione dei prescritti pareri cadesse “nei trenta giorni che precedono la scadenza ‘ordinaria’ della delega”. Non rilevarebbe l'approvazione dello schema di decreto delegato da parte del Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 e neanche che la nota con cui è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato è del 26 agosto 2016 (circostanza, a suo avviso, comunque irrilevante, poiché la richiesta è pervenuta allo stesso il successivo 29 agosto). Il citato art. 10, comma 2, nella parte in cui stabilisce che la proroga poteva operare “non solo se il termine per il parere cade nei 30 giorni precedenti la scadenza del termine ordinario di delega, ma anche se cade successivamente”, andrebbe interpretato, a suo avviso, “nel senso che il *dies a quo* da cui contare la scadenza deve rientrare nel termine di delega ordinario”, pena la sostanziale elusione del termine finale. Secondo la Regione Toscana, il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto il Governo avrebbe dovuto richiedere prima i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata (da rendere nel termine di quarantacinque giorni) e soltanto dopo quello delle Commissioni parlamentari. I pareri sono stati invece richiesti contestualmente e l'inosservanza dell'*iter* di consecutività stabilito dalla norma di delega avrebbe comportato il mancato rispetto del termine di esercizio della delega. (...) Le questioni, da esaminare congiuntamente, perché svolgono argomentazioni in parte coincidenti, sono non fondate. (...) l'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015 stabiliva: “Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [...]” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187); il termine di esercizio della delega scadeva dunque il 28 agosto 2016. Il citato art. 10, al comma 2, disponeva inoltre che il decreto legislativo avrebbe dovuto essere adottato “su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro

dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato". La norma, nonostante una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa, è comunque chiara nello stabilire che: il termine di esercizio della delega scadeva il 28 agosto 2016; tale termine era tuttavia prorogato di novanta giorni, nel caso in cui quello entro il quale avrebbero dovuto essere resi i prescritti pareri fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o successivi al 28 agosto 2016. La sola precisa ed espressa condizione affinché potesse operare la proroga era, dunque, che la richiesta dei pareri pervenisse alle Commissioni parlamentari anteriormente alla scadenza del termine di esercizio della delega, poiché ciò era sufficiente a comportare la scadenza di quello fissato per la formulazione dei pareri in data successiva al termine finale e, quindi, a rendere operativa la proroga. Tanto risulta accaduto. Lo schema di decreto delegato è stato infatti approvato dal Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 ed è stato trasmesso alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera il 26 agosto 2016, come in tal senso attestato dagli atti parlamentari (aventi valore fidefacente) e, in particolare, precisamente indicato nei frontespizi degli atti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, relativi appunto all'"Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare" n. 327 (nei quali è espressamente dato atto dell'avvenuta trasmissione dello stesso alle Presidenze delle due Camere "il 26 agosto 2016"). Relativamente all'ordine nella formulazione della richiesta dei pareri, è corretta la considerazione svolta dall'Avvocatura generale, secondo cui l'avverbio "successivamente", contenuto nel citato art. 10, comma 2, scandiva un ordine procedimentale, in virtù del quale non occorreva richiedere prima i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato e soltanto all'esito della formulazione dei medesimi richiedere quelli delle Commissioni parlamentari. L'adempimento procedurale imprescindibile era infatti che queste ultime rendessero parere dopo avere avuto contezza di quelli espressi dagli altri due organi dianzi indicati. Condizioni perché potesse operare la proroga erano soltanto quelle costituite: dall'inoltro della richiesta di parere alle Commissioni parlamentari; dalla circostanza che, in considerazione della data della stessa, il termine del parere sarebbe scaduto entro quello indicato dalla norma di delega; dall'essere stato avviato il procedimento anche in relazione a Conferenza unificata e Consiglio di Stato, in modo da permettere a questi ultimi di rendere il parere e di garantirne l'acquisizione da parte delle Commissioni parlamentari entro un tempo in grado di assicurare l'esaurimento del procedimento. Tanto è appunto accaduto, dato che: il 29 settembre 2016 la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole (condizionato all'accoglimento di tre proposte di emendamento); il 20 ottobre 2016 il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, ha espresso il proprio parere favorevole (con osservazioni); il 3 novembre 2016 le Commissioni 10^a del Senato della Repubblica e X della Camera dei deputati hanno espresso, entrambe, pareri favorevoli (con condizioni ed osservazioni). Peraltro, va osservato che da tali due ultimi pareri (pure recanti rilievi ed osservazioni) non emergono dubbi in ordine all'operatività della proroga, questione della quale neppure vi è traccia nei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, benché questi ultimi due organi abbiano ricevuto la richiesta di parere in data successiva al 28 agosto 2016. Non rileva, infatti, la puntualizzazione contenuta nella premessa del parere reso dalla Conferenza unificata sulla "urgenza a provvedere manifestata dal Governo (considerato che formalmente la delega è scaduta)". La stessa è infatti riferibile, all'evidenza,

all'esigenza di celerità conseguente al fatto che il parere avrebbe dovuto essere reso nella fase di proroga del termine, senza che risulti poi posta in discussione l'esattezza del convincimento in ordine all'operatività di quest'ultima. Nei richiamati pareri in data 3 novembre 2016 delle Commissioni 10^a del Senato della Repubblica e X della Camera dei deputati è, inoltre, dato atto che gli stessi sono stati formulati avendo avuto contezza dei pareri degli altri due organi dianzi indicati, a conferma dell'osservanza dell'iter stabilito dalla norma di delega e della circostanza che è stata garantita l'interlocuzione di tutti gli organi, nell'osservanza delle precedenze stabilite dalla stessa, assicurando alle Commissioni parlamentari la conoscenza dei pareri preliminari rispetto a quello che esse dovevano formulare. Il procedimento di adozione del decreto delegato è poi ulteriormente proseguito, nell'osservanza dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, con la sottoposizione alle Commissioni 10^a del Senato e X della Camera del testo dello schema modificato dal Governo e da questi trasmesso (in data 11 novembre 2016 alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera giusta l'attestazione recata dagli atti parlamentari) e con la formulazione di parere da parte di dette Commissioni nelle date, rispettivamente, del 22 e del 17 novembre 2016. Il procedimento si è dunque svolto garantendo appieno l'interlocuzione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere, con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza di quelli formulati dalla Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato, costituendo questa la condizione ineludibile della legittimità dello stesso. L'interpretazione in tal senso accolta neanche poteva comportare, come sostenuto dalla Regione Puglia, che "la delega non avrebbe [avuto] scadenza". Se condizione della proroga era che la richiesta di parere doveva pervenire alle Camere prima del 28 agosto 2016 (come appunto avvenuto), una volta che ciò fosse accaduto, era agevole computare ed identificare il termine finale, perentorio ed improrogabile, senza che fosse ipotizzabile una sorta di anomala ed impropria sanatoria».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all'istituto della delega legislativa – Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi nonché *infra*, Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo, Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere) e Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 232/2016 (red. Coraggio)

L'art. 76 Cost., imponendo al legislatore delegante di stabilire un tempo limitato e certo, si riferisce al termine entro cui deve essere esercitato il potere delegato. Il relativo dies a quo viene fatto coincidere tradizionalmente e in modo automatico con l'entrata in vigore della legge di delegazione, non avendo senso delegare un potere allo stato non esercitabile.

Considerato, 1., 2., 3., 5., 6., 6.1., 6.2., 6.3.

«Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 7 febbraio 2015, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), per la violazione dell'art. 76 della Costituzione – in relazione all'art. 1, commi 2 e 5-*bis*, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e alla mancata considerazione dei pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato (...). Le censure sono state prospettate in relazione alla soppressione del Tribunale ordinario e della Procura della Repubblica di Avezzano, disposta prima del termine che sarebbe normativamente previsto per l'esercizio della delega e

senza prevedere, per i soli uffici abruzzesi, la possibilità di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi delegati. (...) Preliminarmente va rilevato che, come assume il rimettente, la questione della violazione da parte del legislatore delegato del *dies a quo* per l'esercizio della delega legislativa non è stata già vagliata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013, che è intervenuta sulla legittimità costituzionale della legge n. 148 del 2011 e del d.lgs. n. 155 del 2012. Non è significativa in proposito l'affermazione, contenuta nella sentenza, secondo cui l'art. 1, comma 5-bis, della legge n. 148 del 2011, prevede "un diverso più ampio termine per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle Province dell'Aquila e di Chieti (tre anni)". Essa è puramente incidentale, perché la portata della disposizione non è stata oggetto di specifica censura né di contraddittorio: la Corte, infatti, ha esercitato il vaglio di costituzionalità della disposizione solo in via consequenziale, in relazione all'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della medesima legge, ovvero come parametro interposto rispetto all'art. 76 Cost., e quindi sotto profili limitati e diversi da quello in esame. (...) Ai fini dell'inquadramento delle questioni sollevate dal TAR per l'Abruzzo, si ricorda che l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, delegava il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa ed incremento di efficienza. Sempre l'art. 1, al comma 5, stabiliva che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, potevano essere adottate disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi. Successivamente, l'art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative), inseriva nel citato art. 1 il comma 5-bis, che sanciva "In virtù degli effetti prodotti dal sisma del 6 aprile 2009 sulle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, il termine di cui al comma 2 per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti è differito di tre anni". (...) La questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 1, commi 2 e 5-bis, della legge n. 148 del 2011, non è fondata. Secondo il giudice amministrativo, alla stregua delle norme citate della legge n. 148 del 2011, la delega, con riguardo agli uffici giudiziari situati nelle Province de L'Aquila e di Chieti, andava esercitata nei dodici mesi successivi ai tre anni dall'entrata in vigore della legge di delegazione; e dunque il relativo provvedimento sarebbe stato adottato prima dello speciale *dies a quo* previsto. (...) La tesi non trova giustificazione né sul piano letterale né su quello sistematico. (...) Quanto al primo profilo, l'oggetto della proroga è il termine di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, termine che è evidentemente "finale" rispetto all'esercizio della delega; cosicché non è dato comprendere come possa riferirsi la proroga al diverso termine dal quale può essere esercitato il relativo potere. Elementi per un'interpretazione nel senso invocato dal rimettente non si rinvencono, del resto, nei lavori parlamentari relativi alla legge n. 14 del 2012. Anzi, sul punto, nella relazione allo schema del decreto legislativo n. 155 del 2012 si legge come: "l'unico termine in senso proprio (ovvero inteso come scadenza, limite estremo di tempo entro il quale compiere una determinata azione) presente nella disposizione [...] sia quello di dodici mesi, alla cui durata deve pertanto intendersi riferito il differimento previsto dal comma 5-bis; la norma proroga di tre anni il termine di esercizio della delega senza modificare in alcun modo il *dies a quo* della stessa". Nella relazione si rileva anche che una diversa opzione interpretativa sarebbe stata irragionevole, impedendo l'esercizio della delega nei territori limitrofi in ragione dei criteri direttivi. (...) Sul piano sistematico, poi, è solo il termine entro cui deve essere esercitato il potere di delega che è stato oggetto di attenzione da parte dei legislatori deleganti, e ciò in coerenza con la necessità di stabilire un tempo limitato e certo ai sensi dell'art. 76 Cost. Il *dies a quo* al contrario viene fatto coincidere tradizionalmente e in modo automatico con l'entrata in vigore della legge di delegazione: sarebbe infatti un evidente non senso delegare un potere allo stato non esercitabile. (...) In realtà, quello che il legislatore ha voluto è concedere al Governo un tempo maggiore per l'esercizio della delega per quanto riguarda i territori colpiti dal sisma, evidentemente al fine di consentire, qualora ritenuto necessario, di graduare gli interventi in relazione a eventuali particolari

esigenze degli uffici giudiziari coinvolti. Il fatto poi che il legislatore delegato abbia scelto di esercitare il potere unitariamente, e quindi senza utilizzare la possibilità concessagli, è questione estranea al *thema iudicandi*; fermo comunque che la scelta non è incoerente con i criteri di delega, che anzi, come ricordato nella sentenza n. 237 del 2013, evidenziano l'opportunità che l'intervento di riorganizzazione del sistema giudiziario sia coordinato e ispirato ad una visione globale».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale.

Ordinanza n. 355/2004 (red. Capotosti)

L'esercizio della funzione legislativa delegata si esaurisce con l'emanazione del decreto presidenziale entro il termine fissato dalla legge di delega, mentre la pubblicazione, pur indispensabile per l'entrata in vigore dell'atto legislativo, costituisce un fatto esterno e successivo all'esercizio della funzione e pertanto non necessariamente deve avvenire nel termine suddetto. Non è conferente il richiamo all'art. 76 Cost. quale parametro di legittimità di una norma che non è stata emanata nell'esercizio della funzione legislativa delegata.

Considerato

«(...) il Tribunale di Bologna impugna, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, l'art. 138 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) nella parte in cui ha fissato al 1° gennaio 2002 l'entrata in vigore delle norme in esso contenute, nonché l'art. 5-bis del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411 (Proroghe e differimenti di termini), convertito, con modificazioni, in legge 31 dicembre 2001, n. 463 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 23 novembre 2001, n. 411, recante proroghe e differimenti di termini), il quale ha differito detto termine al 30 giugno 2002, in quanto, a suo avviso, la legge-delega 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998) non avrebbe attribuito al Governo il potere di differire l'entrata in vigore del testo unico; (...) secondo un principio più volte affermato da questa Corte e che va qui ribadito, 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 (*ex plurimis*, ordinanza n. 425 del 2002; sentenza n. 425 del 2000); (...) pertanto, poiché il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è stato emanato e anche pubblicato entro il termine - e cioè il 31 dicembre 2002- stabilito dalla legge n. 50 del 1999 per l'esercizio della delega ed entro detto termine è stata anche fissata la data di entrata in vigore del testo unico, la censura riferita all'art. 138 del d. P.R. n. 380 del 2001 è manifestamente infondata; (...) la censura avente ad oggetto l'art. 5-bis del decreto-legge n. 411 del 2001, introdotto dalla legge di conversione n. 463 del 2001, è del pari manifestamente infondata, in quanto è stata sollevata in riferimento ad un parametro costituzionale del tutto inconferente, e cioè l'art. 76 della Costituzione, tenuto conto che la norma impugnata non è stata emanata nell'esercizio della funzione legislativa delegata con la legge n. 50 del 1999 e non essendo detto parametro neppure riferibile al profilo con il quale il rimettente, prospettando una difficoltà nell'identificazione della norma penale applicabile ai processi in corso, pone in realtà una questione meramente interpretativa della disciplina in materia di successione nel tempo delle leggi penali recata dall'art. 2 c. p.; (...) pertanto, tutte le censure sono manifestamente infondate».

Ordinanza n. 425/2002 (red. Bile)

L'esercizio della funzione legislativa delegata si esaurisce con l'emanazione del decreto presidenziale ex art. 87, quinto comma, Cost. nel termine previsto dalla legge di delega; la sua pubblicazione, pur indispensabile per l'entrata in vigore dell'atto legislativo, costituisce un fatto esterno e successivo all'esercizio della funzione e non deve necessariamente avvenire nel termine suddetto.

Considerato

«(...) l'ulteriore censura di eccesso di delega risulta essere specifica solo con riferimento all'allegato superamento del termine per l'esercizio della delega, previsto dall'art. 1, comma 70, della legge n. 549 del 1995, in sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge; (...) però, nella fattispecie, non rileva la circostanza, dedotta dal rimettente, che il citato d.lgs. n. 414 del 29 giugno 1996, ancorché emanato prima della scadenza del termine, sia stato pubblicato successivamente (nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 dell'8 agosto 1996); (...) va ribadito il principio secondo cui l'esercizio della funzione legislativa delegata, consentito dall'art. 76 Cost., si esaurisce con l'emanazione del decreto presidenziale (*ex art. 87, quinto comma, Cost.*) entro il termine previsto 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 (sentenze nn. 34 del 1960 e 91 del 1962; cfr. anche, più recentemente, sentenza n. 425 del 2000)».

Per ulteriori riferimenti a tale pronuncia, v. *infra, sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 425/2000 (red. Rupert)

Ai fini del rispetto del termine (anche prorogato ex lege) stabilito per l'esercizio della delega rileva la data di emanazione, e non quella di pubblicazione, del decreto legislativo.

Considerato, 3.3.1.

«(...) va affermata 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Ordinanza n. 339/1987 (red. Borzellino)

Il termine per l'esercizio della delega può essere prorogato con decreto-legge.

Considerato

«(...) la potestà di emanare decreti-legge (ove ricorrano determinati presupposti) è attribuita al Governo direttamente dalla Costituzione (art. 77, secondo comma) con l'onere di conversione da parte del Parlamento (il che nella specie sussiste), in alcun modo tale potere venendo così ad essere diversamente circoscritto quanto alla legittimità del suo esercizio, mentre, poi, ancora, relativamente alla legge di conversione, non ha pregio l'assunto secondo cui tale dettato normativo, adottato dalle Camere, sarebbe inidoneo a recar modifiche ad una legge di delega, trattandosi di una stessa funzione posta in essere dagli Organi legislativi; (...) le prospettazioni dei remittenti si palesano, in conseguenza, manifestamente infondate; come, del pari è manifestamente infondato ogni altro dubbio coinvolgente la tempestività del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, emanato (...) nel rispetto di termini validamente posti».

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci)

Il Parlamento può concedere in modo reiterato la proroga del termine per l’emanazione dei provvedimenti delegati poiché l’organo che ha l’autorità di fissare una scadenza può anche prorogarla. Né sussiste alcun ostacolo di natura costituzionale che impedisca al legislatore ordinario di far rivivere retroattivamente una delega ormai scaduta.

Considerato, 3., 4.

«Il fatto (...) 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. (...) Alla quarta questione sottoposta all’esame della Corte (se contrasti o meno con l’art. 76 della Costituzione l’art. 48 della legge 24 aprile 1980, n. 146, nella parte in cui proroga ulteriormente fino al 31 dicembre 1982 il termine per l’esercizio della delega previsto dalla legge n. 825 del 1971, malgrado il termine, ripetutamente prorogato, fosse già scaduto) si è già data risposta (cfr. sopra *sub* 3), cosicché anch’essa risulta non fondata».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale e Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe correttive e integrative nonché Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale.

Sentenza n. 184/1981 (rel. Paladin)

Il “tempo limitato” di cui all’art. 76 Cost. non comprende gli adempimenti successivi all’esercizio della delega, da considerarsi esaurito con l’emanazione del provvedimento legislativo. La pubblicazione del decreto delegato rappresenta solo una condizione di efficacia ma non requisito di validità.

Considerato

«In riferimento all’art. 76 Cost., il Pretore di Potenza impugna l’intero d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 771 (“Norme sul trattamento economico e normativo per i dipendenti da imprese alberghiere”), perché pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 16 luglio 1962, al di là del termine risultante dal combinato disposto degli artt. 6 della legge 14 luglio 1959, n. 741, e 2 della legge 1 ottobre 1960, n. 1027, entro il quale veniva previsto l’esercizio della funzione legislativa delegata al Governo, relativamente ai minimi inderogabili di trattamento economico e normativo dei lavoratori appartenenti ad una medesima categoria. Ma la questione non è fondata. Come questa Corte ha più volte precisato (sentt. n. 39 del 1959, n. 34 del 1960, n. 91 del 1962), 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”. Ma il giudice *a quo* riconosce espressamente che il provvedimento in esame è stato emanato entro il termine del 3 gennaio 1962; sicché non sussiste la pretesa violazione dell’art. 76. Né può ritenersi indirettamente violato quel terzo comma dell’art. 73 Cost. (“Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione...”), che la motivazione dell’ordinanza di rinvio reputa “applicabile per analogia”. In effetti, valgono ad escluderlo le considerazioni già svolte dalla Corte, con la sentenza n. 83 del 1974».

Sentenza n. 106/1967 (rel. Papaldo)

Considerato, 2.

«Le denunce di incostituzionalità mosse contro il D. P. 12 febbraio 1965, n. 162, per contrasto con gli artt. 73 e 76 della Costituzione, in quanto la legge delega 9 ottobre 1964, n. 991, sarebbe stata pubblicata in ritardo ed in quanto la legge delegata sarebbe stata emanata al di là del termine fissato con la delega, sono state dichiarate non fondate con varie sentenze di questa Corte (nn. 13, 32 e 33 del 1967). Non essendo stati proposti nuovi o diversi argomenti in contrario, che valgano a modificare quelle decisioni, le questioni suddette devono essere dichiarate manifestamente infondate».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all’istituto della delega legislativa – Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi e *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L’impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 33/1967 (rel. Papaldo)

Il termine per l’esercizio della delega fissato a mesi si compie nel giorno di scadenza corrispondente a quello iniziale di decorrenza secondo il calendario.

Considerato

«La prima questione non è fondata. Il Tribunale non ha detto perché il termine di tre mesi fissato per l’emanazione della legge delegata si deve ritenere scaduto il giorno 11, e non il giorno 12 febbraio 1965. Ma l’affermazione non è esatta. Come questa Corte ha deciso con la sentenza di pari data emessa sulla stessa questione sollevata con ordinanza del Tribunale di Casale Monferrato, il termine di tre mesi ebbe inizio il 12 novembre 1964 e compimento il 12 febbraio dell’anno successivo; e ciò perché il termine fissato a mesi ha avuto compimento nel giorno di scadenza corrispondente a quello iniziale di decorrenza secondo il calendario. E pertanto il D.P.R. 12 febbraio 1965 risulta emanato nel termine utile. Per quanto concerne la seconda questione di costituzionalità dello stesso decreto, sollevata, con riferimento all’art. 73 della Costituzione, sotto il profilo del ritardo nella pubblicazione della legge delegante, si osserva che tale questione è stata da questa Corte risolta, nel senso della non fondatezza, con la sentenza n. 13 del 1 febbraio 1967. Onde, non essendo stati adottati, con l’ordinanza in esame, nuovi o diversi motivi di illegittimità, la stessa questione deve essere dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 32/1967 (rel. Papaldo)

Nel computo dei termini per il tempestivo esercizio della delega, si osservano le regole generali che trovano espressione precipua nell’art. 155 cod. proc. civ.: se il termine è a giorni o a 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.

Considerato

«Secondo il Tribunale, 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. La seconda questione di costituzionalità dello stesso decreto, sollevata, con riferimento all'art. 73 della Costituzione, sotto il profilo del ritardo nella pubblicazione della legge delegante, è stata da questa Corte risolta, nel senso della non fondatezza, con la sentenza n. 13 del 1 febbraio 1967. Onde, non essendo stati adottati, con l'ordinanza in esame, nuovi o diversi motivi di illegittimità, la stessa questione deve essere dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 13/1967 (rel. Papaldo)

Il termine iniziale di esercizio della delegazione legislativa è validamente fissato anche quando la data di decorrenza sia fatta coincidere con quella dell'entrata in vigore della legge delega. In tal caso, deve esigersi un rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto dall'art. 73 Cost., di procedere alle operazioni necessarie a rendere efficace la legge medesima subito dopo che sia intervenuta la promulgazione. Il ritardo nella pubblicazione della legge delega determina l'illegittimità del decreto legislativo per violazione del limite temporale prescritto dall'art. 76 Cost. ove sia arbitrario, cioè tale da indicare uno spostamento dell'inizio del termine di esercizio della delega, e abbia per effetto l'emanazione del decreto al di là dei limiti di tempo stabiliti dalla legge delegante.

Considerato

«L'ordinanza parte sostanzialmente dal principio enunciato da questa Corte nella sentenza del 6 - 19 dicembre 1963, n. 163, secondo cui si ha valida prefissione del termine iniziale di esercizio della delegazione legislativa anche quando la data di decorrenza sia fatta coincidere con quella dell'entrata in vigore della legge delega. Ma il Pretore rileva che l'arbitrario ritardo nella pubblicazione della legge delega - ritardo che si sarebbe verificato in violazione dell'art. 73 della Costituzione e delle norme poste con il R.D. 24 settembre 1931, n. 1256, sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi - avrebbe reso possibile l'emanazione delle norme delegate al di là dei limiti stabiliti dalla legge di delegazione. Il rilievo non è fondato. Vero è che nella predetta sentenza la Corte ha affermato che, allorché si adotti il criterio di far decorrere il termine dalla data di entrata in vigore della legge delega, deve esigersi un rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto dall'art. 73 della Costituzione, di procedere alle operazioni necessarie a rendere efficace la legge medesima subito dopo che sia intervenuta la promulgazione. Ma è chiaro che deve trattarsi di un ritardo arbitrario; un ritardo, cioè, che abbia per effetto l'emanazione del decreto legislativo al di là dei limiti di tempo stabiliti dalla legge delegante. Ora, nella specie, è da escludere che ci sia stato un ritardo tra la promulgazione (9 ottobre) e la pubblicazione (28 ottobre) della legge delega; comunque, anche se si potesse ritenere che la pubblicazione dopo una ventina di giorni non corrisponda rigorosamente alla norma contenuta nell'art. 73, terzo comma, della Costituzione (il testo unico delle norme sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi è fuori causa in questa sede), è certo che nel caso attuale non può parlarsi di ritardo arbitrario agli effetti dell'osservanza dei termini a norma dell'art. 76 della Costituzione. L'adempimento del precetto contenuto nell'art. 73 non è qui prospettabile sotto l'angolo visuale della legittimità del conferimento della delega, in quanto la legge di delegazione sia stata pubblicata in ritardo, bensì sotto quello della legittimità del decreto legislativo, in quanto emanato oltre il termine. Ma, a questi effetti, non basta che esista un qualsiasi ritardo nella pubblicazione: occorre che il ritardo sia arbitrario, che, cioè, sia tale da indicare uno spostamento dell'inizio del termine di esercizio della delega. Ora, nella specie, mentre nulla fa ritenere che l'intervallo tra la data di promulgazione e quella di pubblicazione della legge delega sia stato preordinato all'effetto di eludere il termine fissato per l'esercizio della delega, non può dirsi che l'intervallo sia stato tanto lungo da costituire, anche senza ed oltre l'intenzione degli organi governativi, causa di prolungamento del termine stesso».

Sentenza n. 163/1963 (rel. Mortati)

Allo scopo di assicurare in ogni caso l'esatto adempimento dell'obbligo gravante sul Governo di esercitare il potere delegato non oltre il termine fissato dalla legge di delegazione, non è necessario che il Parlamento determini sempre la scadenza della delega mediante l'indicazione di una data fissa di calendario. Infatti né dalla lettera né dalla ratio ispiratrice dell'art. 76 Cost., rivolto a precludere il conferimento al Governo di deleghe a tempo indeterminato, è dato trarre alcun elemento a sostegno dell'obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato. La prescrizione costituzionale deve ritenersi pertanto validamente adempiuta quando la durata venga prefissata in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta o indiretta (con l'indicazione di un evento futuro ma certo), il momento iniziale e finale del termine. Il dies a quo è validamente stabilito anche quando sia fatto coincidere con la data di entrata in vigore della legge di delegazione. Tuttavia, quando si adotti un tale criterio, deve esigersi un rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto al potere esecutivo dall'art. 73 Cost., 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. Diversamente, l'esercizio della funzione delegata non risulterebbe più limitato al tempo stabilito dal legislatore ma prolungabile ad arbitrio dell'organo cui esso è affidato. L'arbitrario ritardo nella 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, comporta l'invalidità del decreto medesimo.

Considerato, 2., 3., 4., 5.

«Comune alle tre ordinanze è l'eccezione di illegittimità del decreto legislativo 27 ottobre 1958, n. 956, e del T.U. 15 giugno 1959, n. 393, per violazione dell'art. 73 della Costituzione, ed indirettamente dell'art. 76, mentre solo nelle due emesse dal Pretore di Udine ne viene sollevata anche un'altra, relativa alla legge delegante 4 febbraio 1958, n. 572, per violazione dell'art. 76. Quest'ultima eccezione, se anche proposta dal giudice *a quo* in via subordinata, avrebbe per conseguenza, se fosse fondata, di assorbire la precedente e, pertanto, dato il suo carattere pregiudiziale, deve essere esaminata per prima. Con essa si sostiene che, allo scopo di assicurare in ogni caso l'esatto adempimento dell'obbligo gravante sul Governo di esercitare il potere delegato non oltre il termine fissato dalla legge di delegazione, secondo la prescrizione del citato art. 76, debba esigersi che questa determini sempre la scadenza della delega mediante l'indicazione di una data fissa di calendario. La Corte ritiene non fondata la questione così prospettata. Infatti né dalla lettera, né dalla *ratio* ispiratrice della norma in esame, rivolta a precludere la facoltà di conferire al Governo deleghe legislative a tempo indeterminato (secondo era consentito dallo Statuto, e non escluso dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, la quale all'art. 3, n. 1, ebbe a stabilire genericamente l'esigenza di contenere la delega nei limiti stabiliti dalla legge, senza altra specificazione), è dato trarre alcun elemento da cui si argomenti l'obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato. 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. (...) Ugualmente certo è però che, allorquando si adotti un tale criterio di determinazione, debba esigersi un rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto al potere esecutivo dall'art. 73 della Costituzione, 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. Se altrimenti si ritenesse l'esercizio della funzione delegata non risulterebbe più limitata al tempo stabilito dal legislatore, come prescrive il citato art. 76, ma prolungabile ad arbitrio dell'organo cui è affidato l'esercizio stesso. Non vale, a contestare tale esigenza, il rilievo formulato dalla Avvocatura secondo cui, decorrendo il termine solo dal momento nel quale la delega può essere esercitata, non assume rilevanza giuridica il periodo precedente all'investitura del potere: ciò perché il verificarsi di quest'ultimo evento non è fortuito, bensì dipendente dall'attività dello stesso organo cui compete l'esercizio della funzione (o di organo, com'è il Ministro Guardasigilli, ad esso coordinato), e l'attività

stessa è rigidamente vincolata quanto al tempo consentito per il suo esplicarsi. Le considerazioni che precedono valgono a contestare anche l'altra affermazione dell'Avvocatura sull'inesistenza di sanzioni, che non siano meramente politiche, ove si verifichi l'inosservanza della prescrizione di cui al citato art. 73, poiché è invece da ritenere che 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. (...) Non sembra tuttavia che nella specie la tardiva pubblicazione della legge n. 572 del 1958 possa esser fatta valere per invalidare il decreto legislativo impugnato. Infatti risulta che il Parlamento, con la legge 24 gennaio 1959, n. 4, emessa prima ancora che scadesse il termine fissato per l'entrata in vigore del decreto delegato, provvide a prolungarlo fino al 15 marzo 1959, e successivamente, con legge 26 aprile 1959, n. 207, dispose un'ulteriore proroga. Da tale circostanza deve dedursi che il Parlamento, anche se non ha provveduto a disporre in modo formale il prolungamento del termine precedentemente stabilito per l'esercizio del potere delegato, ebbe tuttavia a prendere atto del ritardo nell'adempimento del compito affidato al Governo e conseguentemente esso è venuto a perdere ogni carattere elusivo della volontà del legislatore. (...) Quanto poi all'eccezione di incostituzionalità sollevata nei confronti del T.U. emanato con il D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, è da osservare che questo è stato emesso in virtù non già della delega di cui alla legge n. 572 del 1958, bensì di un'autorizzazione contenuta nella successiva legge del 26 aprile 1959, n. 207 (art. 2), che, se pure menzionata nella motivazione delle ordinanze del Pretore di Udine, non è stata oggetto di apposita impugnativa. Che in ogni caso la censura rivolta contro il T.U. (ed a prescindere da ogni indagine sul carattere che a questo è da attribuire) sarebbe priva di fondamento, una volta riconosciuta la legittimità del precedente decreto legislativo, e constatato d'altra parte che il T.U. medesimo è stato emanato prima della data fissata per l'entrata in vigore delle norme in materia dalla legge che l'autorizzava, la quale venne pubblicata a distanza di tre giorni dalla sua promulgazione».

Sentenza n. 91/1962 (rel. Sandulli)

Il dies ad quem per l'esercizio, da parte del Governo, delle deleghe legislative conferite dal Parlamento ai sensi dell'art. 76 Cost. è quello dell'emanazione del decreto presidenziale con il quale la delega viene esercitata, e non quello della pubblicazione del decreto. L'esercizio della funzione legislativa mediante decreti delegati si esaurisce con l'emanazione del decreto presidenziale, cioè con la firma (o controfirma) di esso. La pubblicazione, pur essendo elemento indispensabile per l'operatività dell'atto legislativo, è un fatto successivo all'esercizio della funzione legislativa.

Considerato

«Al dubbio sollevato con l'ordinanza del Pretore di San Donà di Piave questa Corte ha già dato risposta più di una volta nel senso che il *dies ad quem* per l'esercizio, da parte del Governo, delle deleghe legislative conferitegli dal Parlamento ai sensi dell'art. 76 della Costituzione è quello della "emanazione" del decreto presidenziale col quale la delega viene esercitata, e non quello della pubblicazione del decreto stesso (sentenze n. 39 del 1959 e n. 34 del 1960). Né in ordine all'esattezza di tale soluzione sono possibili perplessità. Ai sensi dell'art. 76 citato 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. Nel caso in esame il D.P.R. 19 marzo 1956, n. 303, fu emanato - come risulta dalla sua data - prima che si compisse l'anno dall'entrata in vigore (verificatasi il 22 marzo 1955) della legge di delegazione 12 febbraio 1955, n. 51, che dalla legge stessa veniva assegnato come termine finale all'esercizio del potere delegato. Non ostante che quel decreto sia stato pubblicato soltanto il 30 aprile 1956, e cioè oltre un anno dopo l'entrata in vigore della legge di delegazione, la questione sollevata con l'ordinanza di rimessione è da dichiarare quindi infondata».

Sentenza n. 34/1960 (rel. Castelli Avolio)

Il ritardo nella pubblicazione di un decreto delegato oltre il termine fissato nella delega, quando il decreto stesso sia stato emanato nei termini, non determina la violazione dell'art. 76 Cost.

Considerato, 3.

«Il Tribunale di Brescia, (...) oltre a sollevare la questione della legittimità costituzionale dell'art. 32 del D. P. R. 26 aprile 1957, n. 818, nel senso innanzi riferito, ha ritenuto anche non manifestamente infondata la questione - che è pregiudiziale ed investe la legittimità di tutto il decreto - circa il mancato rispetto del limite di tempo per la emanazione del decreto stesso. "L'art. 32... - si legge nelle dette ordinanze - violò doppiamente il disposto dell'art. 76 della Costituzione, in quanto andò oltre i principi ed i criteri direttivi stabiliti dalla legge delegante e non osservò il limite temporale da quella imposto (la legge 4 aprile 1952, n. 218, venne pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 16 aprile 1952, mentre il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, venne pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 17 settembre 1957)". Ma questa questione non è fondata. La Corte costituzionale, con sentenza n. 39 del 6 luglio 1959, ha ritenuto che il ritardo nella pubblicazione di un decreto delegato oltre il termine fissato nella delega, quando il decreto stesso sia stato però emanato nei termini, ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, non costituisce vizio di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 76 della Costituzione medesima. Invero (...) "la norma costituzionale (art.76)... prevede la delegazione al Governo dell'esercizio della funzione legislativa, vale a dire di quella funzione che è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Costituzione). Il tempo limitato, che deve essere prestabilito, concerne precisamente l'esercizio di tale funzione; non comprende invece adempimenti successivi a quell'esercizio, che si è esaurito con la emanazione del provvedimento legislativo, posto che gli adempimenti stessi competono ad altri organi, di natura amministrativa. D'altra parte, la pubblicazione sui fogli ufficiali, diretta a rendere note legalmente le disposizioni legislative, è condizione di efficacia, non requisito di validità della legge, che esiste validamente anche prima della sua pubblicazione". Ora il decreto in esame è stato emanato dal Capo dello Stato (art. 87, quinto comma, Costituzione) in data 26 aprile 1957, come risulta dalla Gazzetta Ufficiale n. 231, del 17 settembre 1957. E tale data è antecedente al termine fissato nella legge delega, che scadeva il 10 maggio 1957, essendo stato stabilito nei cinque anni dalla entrata in vigore della legge stessa, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 1952, n. 89, supplemento ordinario».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico e Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 39/1959 (rel. Jaeger)

L'art. 76 Cost. prescrive che la delegazione dell'esercizio della funzione legislativa al Governo possa essere concessa soltanto "per tempo limitato". Il limite temporale concerne l'esercizio della funzione e non comprende adempimenti successivi a quell'esercizio, esauritosi con l'emanazione del provvedimento legislativo, posto che gli adempimenti stessi competono ad altri organi di natura amministrativa. Pertanto, non si configura una violazione dell'indicato parametro e non è causa di illegittimità costituzionale la tardiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di una legge delegata emanata, ai sensi dell'art. 87, quinto comma, Cost., nel termine fissato nella legge di delegazione.

Considerato

«Tale questione (...) concerne l'osservanza della norma contenuta nell'art. 76 della Costituzione, la quale prescrive che la delegazione dell'esercizio della funzione legislativa al Governo può essere concessa soltanto "per tempo limitato". Il termine fissato nell'art. 1 della legge di delegazione 12 febbraio 1955, n. 51 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 7 marzo 1955, n. 54, ed entrata in vigore il 22 marzo 1955), era di un anno dalla data dell'entrata in vigore di detta legge. Il decreto legislativo presidenziale emanato in base a tale delegazione reca la data del 7 gennaio 1956, ma fu pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 31 marzo 1956, n. 78. La Corte non ritiene che tale ritardo nella

pubblicazione di una legge delegata, quando questa sia stata emanata, ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, entro il termine fissato nella legge di delegazione, configuri una violazione dell'art. 76 della Costituzione, alla quale consegua la illegittimità costituzionale della prima o, ancor meno, la sua inesistenza giuridica. La norma costituzionale testé ricordata prevede la delegazione al Governo dell'“esercizio della funzione legislativa”, vale a dire di quella funzione che è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 della Costituzione). Il “tempo limitato”, che deve essere prestabilito, concerne precisamente l'esercizio di tale funzione; non comprende invece adempimenti successivi a quell'esercizio, che si è esaurito con la emanazione del provvedimento legislativo, posto che gli adempimenti stessi competono ad altri organi, di natura amministrativa. D'altra parte, la pubblicazione nei fogli ufficiali, diretta a rendere note legalmente le disposizioni legislative, è condizione di efficacia, non requisito di validità della legge, che esiste validamente anche prima della sua pubblicazione. Queste considerazioni sembrano sufficienti a far ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo denunciato come illegittimo, sebbene il ritardo intervenuto nella pubblicazione di esso non sia da approvare, anche se non derivi da negligenza».

Sentenza n. 74/1957 (rel. Cassandro)

Nel verificare il rispetto della scadenza temporale indicata nella legge di delegazione per l'adozione dei decreti delegati, la Corte deve avere riguardo alla data della loro emanazione e pubblicazione. Non rilevano, pertanto, né la circostanza della tardiva distribuzione del supplemento della Gazzetta Ufficiale né la mancata esecuzione materiale di quanto disposto dal decreto.

Considerato, 3.

«Nemmeno fondata è la censura d'incostituzionalità mossa dalla difesa della Boscarelli ai decreti presidenziali dei quali si discute e che consisterebbe nel fatto che essi sarebbero stati emanati e pubblicati posteriormente alla data del 31 dicembre 1951, fissata dall'art. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230. La Corte non può non attenersi alla data di emanazione dei decreti che è del 24 dicembre 1951 e della pubblicazione loro che è del 31 dicembre 1951, quali risultano dal supplemento alla Gazzetta Ufficiale che quei decreti contiene insieme con numerosi altri. Né vale in contrario la circostanza, che la parte asserisce fondata, che quel supplemento non fosse ancora in distribuzione, nella Libreria dello Stato alla fine del mese di gennaio 1952, essendo sufficiente constatare che alla data fissata nella legge di delega il decreto era stato emanato e pubblicato. E neanche merita accoglimento l'altra tesi della difesa della Boscarelli, secondo la quale entro il 31 dicembre 1951 bisognava aver provveduto all'effettivo trapasso dei beni espropriati nel possesso dell'Opera Sila, limitandosi la legge a richiedere che a quella data sia stato emanato e pubblicato, come in effetti fu, il, decreto delegato di esproprio. È questa, secondo la Corte, l'esatta interpretazione dell'espressione adoperata nel citato art. 5: “... provvede entro il 31 dicembre 1951 con decreti aventi valore di legge ordinaria...”, quel che segue nel medesimo articolo indicando ovviamente il contenuto di quei decreti, non già la materiale loro esecuzione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Gli oggetti definiti

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

V. *infra*, Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo, Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea nonché Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata e Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 212/2003 (red. Marini)

L'esistenza della delega, specialmente nelle materie coperte da riserva assoluta di legge, non può essere desunta dalla mera connessione con l'oggetto definito dal legislatore delegante.

Considerato, 1., 4., 4.1.

«Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, con due distinte ordinanze, ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 97, comma primo, e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale “degli artt. da 235 a 239 e 299 (quest’ultimo nella parte in cui abroga l’art. 660 c.p.p.)” del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), “come riprodotti” nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia). Ad avviso del rimettente, le norme impugnate, disciplinando il procedimento di conversione delle pene pecuniarie ed in particolare attribuendo al giudice dell’esecuzione la relativa competenza, precedentemente spettante al magistrato di sorveglianza, sarebbero - sotto diversi e concorrenti profili - in contrasto con i principi e criteri direttivi contenuti nella norma di delega di cui all’art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998). (...) Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 237, 238 e 299 (quest’ultimo nella parte in cui abroga l’art. 660 cod. proc. pen.) del decreto legislativo n. 113 del 2002, con riferimento all’art. 76 della Costituzione, è fondata. (...) Il decreto legislativo di cui si tratta trova il proprio fondamento nella 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. Dal preambolo dello stesso decreto legislativo si evince, in particolare, che la delega è esercitata con riferimento alle materie indicate ai numeri 9, 10 e 11 dell’allegato numero 1 della predetta legge n. 50 del 1999, che rispettivamente attengono al 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. Come si legge nella relazione illustrativa del testo unico, i tre procedimenti - meglio individuati, nella legge di delega, con specifico riferimento alle fonti della relativa disciplina - “coprono l’intera materia delle spese di giustizia”, che può dirsi perciò costituire l’oggetto sostanziale della delega stessa. Le norme denunciate riguardano la disciplina del procedimento giurisdizionale di conversione delle pene pecuniarie, con particolare riguardo alla relativa competenza, che viene sottratta al magistrato di sorveglianza per essere, in via generale, attribuita al giudice dell’esecuzione. Si desume dalla già citata relazione illustrativa del testo unico che il legislatore delegato ha ritenuto che tale disciplina rientrasse nell’oggetto della delega, quale sopra individuato, sulla base di una valutazione di sostanziale “comunanza” della materia delle pene pecuniarie con quella delle spese di giustizia. Una simile prospettazione non può tuttavia essere condivisa. Contrariamente a quanto sostenuto nella menzionata relazione al testo unico, 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. Va conseguentemente dichiarata l’illegittimità costituzionale 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, restando in tale pronuncia assorbita ogni altra censura».

Sentenza n. 125/2003 (red. Capotosti)

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato. I principi stabiliti dal legislatore delegante valgono non solo come fondamento e limite delle norme delegate ma anche come criterio per la loro interpretazione, in quanto esse vanno lette, finché possibile, nel significato compatibile con i principi della legge di delega. L'oggetto della delega non resta indeterminato ove il legislatore proceda a delimitarlo sia in negativo, attraverso l'identificazione delle materie e dei compiti ad esso estranei, sia in positivo, con l'enunciazione di precisi criteri. Il riferimento a clausole generali, ove accompagnato dall'indicazione di principi, è sufficiente a delimitare l'area della delega.

Considerato, 1., 2., 2.1., 3.

«Il giudizio di legittimità costituzionale, sollevato dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise con l'ordinanza in epigrafe, ha ad oggetto gli artt. 1, 2 e 10 del d. lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché gli artt. 1, commi 1 e 2, e 3, comma 1 lett. g) (*recte*: anche art. 4, comma 4, lett. c), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), in riferimento agli artt. 70, 76 e 77, primo comma, della Costituzione. Secondo il giudice rimettente, gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 469 del 1997 violerebbero i predetti parametri costituzionali nella parte in cui conferiscono a regioni ed enti locali funzioni e compiti relativi al collocamento ed alle politiche attive del lavoro, senza che ciò costituisca oggetto specifico di delega nella legge n. 59 del 1997. Anche l'art. 10 del medesimo decreto legislativo, ad avviso del giudice *a quo*, violerebbe gli artt. 70, 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui affida a soggetti privati funzioni di intermediazione nel collocamento del lavoro, in assenza di una precisa delega nella stessa legge n. 59 del 1997. Infine, secondo il rimettente, qualora si ritenesse insussistente il prospettato vizio di eccesso di delega, allora sarebbe la "delega onnicomprensiva" configurata dall'art. 1, commi 1 e 2, e dall'art. 3, comma 1 lett. g), nonché dall'art. 4, comma 4 lett. c) della medesima legge n. 59 del 1997 "ad incorrere nel vizio di sospetta incostituzionalità, troppo ampio, indifferenziato e generico essendo l'oggetto della delega". (...) Le questioni non sono fondate. Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula, secondo la costante giurisprudenza sull'art. 76 della Costituzione, che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato (sentenze n. 425 e n. 163 del 2000). In particolare, va osservato che i principi stabiliti dal legislatore delegante valgono non solo come fondamento e limite delle norme delegate, ma anche come "criterio per la loro interpretazione, in quanto esse vanno lette, finché possibile, nel significato compatibile con i principi della legge di delega" (sentenza n. 15 del 1999). Nel contesto di questo orientamento, questa Corte ha avuto modo di specificare che nella legge n. 59 del 1997 il legislatore delegante aveva seguito, nella individuazione delle funzioni da delegare, un criterio innovativo, in quanto "anziché individuare *nominatim* gli ambiti materiali cui attribuiscono le funzioni da conferire, si procede [...] alla elencazione delle materie e dei compiti esclusi" (sentenza n. 408 del 1998). Non si può perciò dire che in questo modo l'oggetto della delega resta indeterminato, poiché esso viene 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" (sentenza n. 408 del 1998). Alla luce di questo principio enunciato dalla giurisprudenza costituzionale si può dunque ritenere, nella fattispecie in esame, che le norme censurate degli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 469 del 1997, le quali conferiscono a regioni ed enti locali funzioni e compiti

relativi al collocamento ed alle politiche attive del lavoro, rientrano nell'oggetto della delega conferita dalla citata legge n. 59 del 1997. Ed infatti, da un lato, l'art. 4, comma 4 lett. c), della medesima legge espressamente prevede la ridefinizione, il riordino e la razionalizzazione in materia, tra l'altro, di "sostegno all'occupazione", riferendosi in questo modo a tutte le discipline che concernono le politiche attive del lavoro, tra le quali non può non essere compresa anche quella relativa alla mediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Dall'altro lato, l'art. 1, comma 2, della stessa legge conferisce alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti amministrativi, localizzabili nei rispettivi territori, esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici - come appunto, nella materia *de qua*, avveniva al momento di approvazione della delega legislativa - restando esclusi dal conferimento, nell'ambito del settore del lavoro, soltanto i compiti relativi alla "vigilanza in materia di lavoro e cooperazione" (cfr. art. 1, comma 3 lett. r)). Nella specie non sono quindi configurabili forme di eccesso di delega, giacché le disposizioni in esame appaiono compatibili con l'oggetto della delega, quale risulta delimitato sia "in positivo", sia "in negativo". Del resto, questa conclusione può essere avvalorata dalla constatazione che la disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 469 non contraddice l'interpretazione di questa Corte, secondo cui la *ratio* della delega in materia consiste nell'esigenza di superare la dissociazione tra le funzioni relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro - di spettanza statale - e le funzioni in materia di formazione del lavoro - di competenza regionale - (sentenza n. 74 del 2001). (...) Nella stessa ottica, neppure è lesivo degli artt. 70, 76 e 77, primo comma, della Costituzione l'art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997, che prevede che l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro possa essere affidata, previa autorizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche a soggetti privati. Ed invero, alla luce dei principi e criteri direttivi contenuti nella citata legge n. 59 del 1997, la delega ad individuare "le modalità e le condizioni" per il conferimento, disposto dall'art. 3, comma 1 lett. g), della legge, a "idonee strutture organizzative di funzioni e compiti che non richiedano, per la loro natura, l'esercizio esclusivo da parte delle regioni ed enti locali" consente al legislatore delegato di disciplinare gli aspetti strutturali e funzionali del relativo procedimento, prevedendo anche forme di autorizzazione ministeriale, nonché stabilendo le categorie dei titolari dell'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, i quali possono essere anche soggetti privati, che possiedano determinati requisiti di tipo imprenditoriale ed economico. Non sussiste, pertanto, nella specie, l'ipotizzata violazione degli indicati parametri costituzionali. (...) Esclusa la configurabilità dei denunciati vizi di eccesso di delega del d.lgs. n. 469 del 1997, neppure sussiste l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 3, comma 1 lett. g), nonché dell'art. 4, comma 4 lett. c), della legge delega n. 59 del 1997, prospettata sotto il profilo della genericità dell'oggetto e della insufficiente definizione dei principi e criteri direttivi. In proposito, basta qui ricordare che questa Corte, proprio in relazione alla citata legge n. 59 del 1997, ha specificato che il riferimento a "clausole generali", come quelle relative agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali, o quelle relative alla localizzabilità delle funzioni nei rispettivi territori, accompagnate dall'indicazione di principi, quali quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, appare sufficiente a delimitare l'area della delega, in coerenza con un disegno di decentramento e di allocazione dei compiti amministrativi tra i diversi livelli territoriali di governo (sentenze n. 159 del 2001 e n. 408 del 1998). La questione di costituzionalità sollevata non è pertanto fondata».

Sentenza n. 159/2001 (red. Capotosti)

L'oggetto della delega può essere delimitato sia in negativo, attraverso l'identificazione delle materie e dei compiti che ne sono esclusi, sia in positivo, con l'esplicitazione di criteri atti a circoscrivere l'area dell'intervento rimesso al Governo. L'art. 76 Cost. non preclude la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, quali, ad esempio, la ridefinizione, il riordino e la razionalizzazione, purché accompagnate dall'indicazione di specifici principi.

Considerato, 1., 2., 3., 3.1.

«La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe ha ad oggetto 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. La ricorrente deduce inoltre la violazione degli artt. 5, 76, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione ad opera di singole disposizioni, e cioè l'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e 10; l'art. 2; l'art. 3, commi 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10; l'art. 4; l'art. 6; l'art. 7 e l'art. 10, commi 1, 2 e 3, in quanto, in contrasto con la legge delega, attribuirebbero direttamente funzioni ai comuni, consentendo alle regioni soltanto di emanare "norme di indirizzo programmatico". (...) La questione non è fondata. (...) va innanzi tutto ricordato che, secondo questa Corte, 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. Ai comuni è infatti conferito, tra l'altro, il potere di autorizzazione all'installazione ed all'esercizio degli impianti di distribuzione dei carburanti (art. 1, comma 2), nonché di verifica tecnica degli impianti già in esercizio (art. 1, comma 5), così come quello di revoca delle autorizzazioni per mancato adeguamento alle norme vigenti (art. 3, comma 2). Alle regioni, invece, spetta, tra l'altro, l'emanazione di norme di indirizzo incidenti sul rilascio delle autorizzazioni (art. 1, comma 2), nonché sulla prosecuzione dell'attività (art. 3, comma 2), oltre che un'attività di monitoraggio sui processi di ristrutturazione della rete di distribuzione ai fini dell'allineamento agli *standards* europei (art. 3, commi 7 e 9). (...) 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. È in questa ottica dunque che, in particolare, va

interpretata la sostituzione del previgente regime di concessione con quello di autorizzazione comunale, in quanto ritenuto più idoneo a conseguire gli obiettivi, fissati dalla legge di delega, di razionalizzazione e di semplificazione del procedimento. Ed è in questa stessa ottica di osservanza della delega, in termini di promozione dell'efficienza e contenimento dei prezzi per i consumatori, che va anche considerata la disciplina transitoria dell'art. 3, che si incentra su un articolato programma, di competenza comunale ma sotto monitoraggio regionale, di riduzione del numero degli impianti di vendita, nel quadro del processo di avvicinamento agli *standards* europei avviato fin dal d.P.C.M. 8 luglio 1978 (cfr. sentenza n. 301 del 1992). La previsione di tale riduzione di punti di vendita viene peraltro affiancata, in applicazione di uno specifico criterio - derivante dalla delega - di razionalizzazione del sistema distributivo, dalla prevista istituzione, ad opera dell'art. 6, di un apposito Fondo preordinato all'erogazione, su scala nazionale, degli indennizzi a favore dei titolari e gestori degli impianti in questione. Negli stessi termini di efficienza e di razionalizzazione della rete distributiva va inquadrata anche la disposizione dell'art. 7 del decreto, che concede, previa comunicazione al comune, ampi margini di scelta, in tema di orario di servizio, ai gestori degli impianti, nell'ambito peraltro dei criteri di massima prescritti. (...) Alle regioni spettano invece, nello schema del decreto impugnato, compiti di programmazione e di indirizzo che esse esercitano mediante le c.d. "norme di indirizzo programmatico", le quali certamente costituiscono, al di là dei dubbi interpretativi della ricorrente, l'esplicazione di una potestà pianificatoria finalizzata ad indirizzare le scelte gestionali dei comuni verso i prescritti obiettivi di razionalizzazione e di efficienza della rete distributiva. In questo senso va appunto interpretata, tra le altre, la disposizione dell'art. 2 del decreto n. 346 del 1999, che attribuisce alle regioni un potere sostitutivo nei confronti dei comuni per l'individuazione dei requisiti delle aree destinate all'installazione degli impianti. Fermo restando questo quadro di riparto di competenze, non si può tuttavia dire che costituisca lesione della potestà normativa regionale la previsione dell'art. 4 di una potestà regolamentare ministeriale relativa a stabilire "ulteriori" modalità attuative del decreto legislativo impugnato, giacché tale potestà si deve intendere limitata a quei profili della disciplina in esame che residuano alla competenza statale e che, in quanto tale, non può collidere, come si desume anche dall'uso legislativo del termine "ulteriori", con la competenza regolamentare della regione».

Sentenza n. 503/2000 (red. Conti)

Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi interpretativi paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi, ove possibile, nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega. Nell'oggetto della delega non può essere inclusa una fattispecie oggetto di precedente e specifica delega esercitata in sostanziale contemporaneità rispetto alla presentazione del disegno di legge di delega di iniziativa governativa. Ciò non tanto in ossequio al canone interpretativo secondo cui *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* – che non ha rango costituzionale né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie né può applicarsi al caso della successione nel tempo di leggi di delegazione, quando la delega antecedente abbia ormai avuto piena e definitiva attuazione – bensì in quanto nell'abilitazione ad adottare provvedimenti di riordino per l'attuazione di una complessiva riforma non può essere compresa anche quella ad assumere provvedimenti di modifica di una normativa specifica e organica di recente approvazione.

Considerato, 1., 3., 6.

«Le Regioni Piemonte e Lombardia sollevano in via principale, in riferimento agli articoli 76, 97, 117 e 118 della Costituzione - la Regione Lombardia anche in riferimento agli articoli 2, 3, 5, 18 e 23 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge 13 marzo 1997, n. 59), censurando in particolare l'art. 6, comma 1, lettere a), b), c) e d), che attribuisce allo Stato, e precisamente all'Autorità di Governo

competente in materia di spettacolo, il potere di individuare, ai fini della loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, gli enti che svolgono attività musicale diversi dagli enti autonomi lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate, la cui identificazione è possibile *a priori* sulla base del rinvio al titolo II della legge 14 agosto 1967, n. 800, operato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 367 del 1996. Il decreto legislativo n. 134 del 1998 ha modificato il precedente decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato) che, originariamente, prevedeva la privatizzazione di enti operanti nel settore musicale "di prioritario interesse nazionale" (art. 2, rubrica e comma 1, lettera b), individuati dall'autorità di Governo competente per lo spettacolo "d'intesa con le regioni e sentiti i comuni" territorialmente interessati. Il decreto legislativo censurato dalle ricorrenti ha modificato il d.lgs. n. 367 del 1996, eliminando dalla rubrica e dal comma 1 dell'art. 2 il riferimento agli enti di prioritario interesse nazionale (rimasto invece nell'art. 1) e sopprimendo la procedura di intesa originariamente prevista (art. 6 del d.lgs. n. 134 del 1998). In un momento successivo, il decreto legislativo n. 492 del 1998 ha a sua volta modificato il d.lgs. n. 134 del 1998, estendendo agli enti operanti nel settore del teatro e della danza il potere governativo di individuazione degli enti da trasformare, ed ha parzialmente modificato l'art. 6, introducendo, in particolare, il comma 1-bis a norma del quale "l'identificazione degli enti di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, avviene sentito il parere, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta, della regione e del comune nel cui territorio l'ente ha sede". Si tratta nondimeno di una disciplina sopravvenuta ininfluenza ai fini dei presenti giudizi. Le censure prospettate, in termini sostanzialmente omogenei, da entrambe le Regioni nei riguardi del d.lgs. n. 134 del 1998, sono le seguenti. In primo luogo, ad avviso delle ricorrenti, l'impugnato decreto legislativo sarebbe viziato da eccesso di delega, in quanto emanato sulla base dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997, contenente una delega generale per il riordino degli enti pubblici, sebbene la materia degli enti lirici fosse già stata oggetto della specifica delega prevista dall'art. 2, comma 57, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, successivamente attuata tramite il citato decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367. Il decreto legislativo n. 134 del 1998 sarebbe stato adottato al solo scopo di eliminare la previa intesa con le Regioni e i comuni interessati, che il decreto legislativo n. 367 del 1996 prevedeva, al fine di individuare gli enti "di prioritario interesse nazionale" di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) da trasformare in fondazioni di diritto privato. Anche se "negli artt. 11 e 14 della legge n. 59 del 1997 non si menziona l'esigenza che, in sede di legislazione delegata, venga rispettato il principio dell'intesa fra lo Stato e le Regioni", si legge nel ricorso della Regione Lombardia, il principio di cooperazione, che la legge n. 59 del 1997 fissa espressamente in ordine al "conferimento" di funzioni a regioni e enti locali (art. 4, comma 3, lettera d) è "un principio informatore di tutta la legge n. 59 del 1997". (...) Il primo motivo del ricorso è stato prospettato da entrambe le Regioni ricorrenti in riferimento all'art. 76 della Costituzione, giacché il decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 ed in particolare l'art. 6, comma 1, lettere a), b), c) e d), che attribuisce allo Stato, e precisamente all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo il potere di individuare, ai fini della loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, gli enti che svolgono attività musicale diversi dagli enti autonomi lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate, sarebbe stato emanato sulla base di una delega generale per il riordino degli enti pubblici quella di cui all'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997 - sebbene la peculiare materia degli enti lirici fosse già stata, poco tempo prima, oggetto della diversa e specifica delega prevista dall'art. 2, comma 57, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, successivamente attuata tramite il decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367. (...) Va ribadito preliminarmente che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi interpretativi paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi, ove possibile, nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega (sentenza n. 425 del 2000; v. anche, *ex plurimis* le sentenze nn. 292, 276, 163 e 126 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999; n. 456 del 1998). Sotto il primo profilo, occorre innanzi

tutto osservare - 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. Ciò premesso, 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 questa 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 dalle ricorrenti, è da 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). Deve, dunque, concludersi indipendentemente da ogni considerazione sulla legittimità costituzionale, sotto il profilo dei contenuti, della disciplina recata dal decreto legislativo n. 134 del 1998, e rimanendo assorbita ogni ulteriore censura che le disposizioni impuginate violano l'art. 76 della Costituzione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 292/2000 (red. Bile)

La valutazione di conformità di una legge di delega all'art. 76 Cost. - secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato ed oggetti definiti - non può prescindere dalle finalità ispiratrici della delega e dal suo complessivo contenuto normativo. L'esigenza della determinazione di principi e criteri direttivi e della definizione dell'oggetto della delega è tanto più pressante quanto meno delimitato e specifico è il compito affidato al legislatore delegato. 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. Il ricorso ai lavori parlamentari può essere rilevante per accertare le finalità perseguite dalla legge di delega e la portata dei principi e dei criteri ivi enunciati.

Considerato, 3., 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 3.5., 4., 5., 5.2., 5.5., 6.

«Si deve preliminarmente esaminare la questione relativa all'art. 11, comma 4, lettera g), seconda parte, della legge n. 59 del 1997, che secondo l'ordinanza n. 495 avrebbe violato l'art. 76 della Costituzione, delegando il Governo a ridefinire i confini fra giurisdizione ordinaria ed amministrativa nella materia dei servizi pubblici, senza predeterminazione dell'oggetto e senza fissazione dei criteri direttivi. La questione non è fondata. La legge si inserisce in un ampio disegno di riforma della pubblica amministrazione, con importanti ricadute sul riparto della giurisdizione, che ha iniziato a delinarsi con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), seguita dal decreto legislativo delegato 3 febbraio 1993, n. 29. Per la piena attuazione della riforma, la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha previsto all'art. 11, comma 4, l'emanazione di ulteriori disposizioni integrative e correttive, in conformità (fra l'altro) ad una serie di principi e criteri analiticamente indicati. Fra essi l'art. 11, alla lettera g) del comma citato, contemplava la devoluzione al giudice ordinario delle controversie sui rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e "infine, la contestuale estensione della giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici". (...) La valutazione di conformità di una legge di delega all'art. 76 della Costituzione - secondo cui "l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato ed oggetti definiti" - non può prescindere dalle finalità ispiratrici della delega e dal suo complessivo contenuto normativo. L'esigenza della determinazione di principi e criteri direttivi e della definizione dell'oggetto della delega è tanto più pressante quanto meno delimitato e specifico è il compito affidato al legislatore delegato. D'altro canto 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. (...) Dai lavori parlamentari - il ricorso ai quali può essere rilevante per accertare le finalità perseguite dalla legge di delega e la portata dei principi e dei criteri da essa enunciati - risultano sicuramente due indicazioni. In primo luogo il legislatore delegante intendeva rendere piena ed effettiva la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, concentrando innanzi al giudice amministrativo - nell'esercizio della giurisdizione, sia di legittimità che esclusiva, di cui era già titolare in materia di edilizia, urbanistica e servizi pubblici - non solo la fase del controllo di legittimità dell'azione amministrativa, ma anche (ove configurabile) quella della riparazione per equivalente, ossia il risarcimento del danno, evitando per esso la necessità di instaurare un successivo e separato giudizio innanzi al giudice ordinario. In secondo luogo la delega intendeva perseguire tale risultato senza ampliare nelle suddette tre materie l'ambito delle esistenti giurisdizioni esclusive. Per due volte infatti fu formulata la proposta di delegare il Governo a trasferire le tre materie in questione alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ed entrambe le volte essa non ebbe seguito, onde fu approvato definitivamente un testo che di giurisdizione esclusiva non parla. (...) L'Avvocatura dello Stato afferma tuttavia che la legge n. 59 del 1997, prevedendo nelle citate tre materie l'attribuzione delle controversie relative ai "diritti patrimoniali consequenziali" al giudice amministrativo, mirava implicitamente ma necessariamente a devolvere quelle materie alla sua giurisdizione esclusiva: la categoria enunciata sarebbe infatti così strutturalmente legata alla giurisdizione esclusiva, da non essere configurabile senza

di essa. L'argomento non è fondato. È certamente vero che, quando emersero come concetto normativo, i "diritti patrimoniali consequenziali alla pronuncia di legittimità dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre" - così l'art. 9 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale), il cui testo fu poi trasfuso nell'art. 30 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), e sostanzialmente riprodotto dall'art. 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sui tribunali amministrativi regionali - fungevano da limite esterno alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, essendo la loro cognizione riservata al giudice ordinario. Ma, affermatasi la configurazione della giurisdizione esclusiva quale giurisdizione sul rapporto, tali diritti (come rivela l'analisi della giurisprudenza) hanno finito per identificarsi con le pretese risarcitorie legate al rapporto da un nesso di mera occasionalità, e quindi per presentare contenuti sostanzialmente non dissimili dalle pretese miranti al risarcimento del danno da attività amministrativa soggetta alla giurisdizione generale di legittimità. Infatti - a parte le implicazioni della recente evoluzione della giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di "danno ingiusto" - la risarcibilità del danno ricollegabile all'adozione di un atto amministrativo, considerato illegittimo in sede di giurisdizione di legittimità, integrante gli estremi dell'illecito civile, era già ammessa, ad esempio nel caso del cosiddetto "affievolimento" del diritto soggettivo seguito dalla successiva riespansione. Di siffatto percorso evolutivo il legislatore delegante del 1997 ha evidentemente tenuto conto quando - recuperando la nozione di "diritti patrimoniali consequenziali", per estendere ad essi la giurisdizione esercitata dal giudice amministrativo nelle materie in questione - vi ha esplicitamente compreso il diritto al risarcimento del danno, così confermando che finalità della delega era l'attribuzione al giudice amministrativo - nei limiti in cui già conosceva di quelle materie - della giurisdizione anche per la consequenziale tutela risarcitoria, prima riservata al giudice ordinario. Ove invece il legislatore delegante avesse voluto istituire nuove giurisdizioni esclusive, avrebbe dovuto - per rispettare l'art. 76 della Costituzione - definire i limiti della "materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici" non contemplata normativamente e quindi formalmente non identificata, ed assegnare al Governo principi e criteri direttivi per procedere a tale individuazione. (...) Si deve quindi conclusivamente ritenere che l'"estensione" della giurisdizione amministrativa esistente, tanto di legittimità che esclusiva, era il compito assegnato al legislatore delegato; i "diritti patrimoniali consequenziali" in essi compreso il risarcimento del danno, erano l'oggetto (normativamente individuato) di tale estensione; e le tre materie dell'edilizia, urbanistica e servizi pubblici si ponevano come l'ambito all'interno del quale la giurisdizione amministrativa doveva essere estesa. (...) Pertanto nella legge di delega n. 59 del 1997 il compito affidato al legislatore delegato si presentava sufficientemente determinato, al punto da non esigere ulteriori precisazioni di dettaglio. Ne consegue l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, lettera g), seconda parte, della legge n. 59 del 1997, proposta dall'ordinanza n. 495 in riferimento all'art. 76 della Costituzione. (...) Le ordinanze nn. 252, 659 e 704 propongono nei medesimi termini la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto n. 80 del 1998, sotto il profilo dell'eccesso rispetto alla legge di delega (art. 11, comma 4, lett. g) della legge n. 59 del 1997): la norma censurata, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo l'intera materia dei pubblici servizi, avrebbe violato gli artt. 76 e 77 della Costituzione, poiché la legge di delega non lo consentiva, prevedendo solamente l'estensione, nella stessa materia, della giurisdizione amministrativa alle controversie sui diritti patrimoniali consequenziali, compreso il risarcimento del danno. (...) La questione posta dalle ordinanze nn. 252, 659 e 704 è fondata. L'art. 33 ha previsto nel comma 1 che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli afferenti al credito, alla vigilanza sulle assicurazioni, al mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 ed ha nel comma 2 formulato un'elencazione non tassativa di tali controversie. Poiché l'art. 11, comma 4, lett. g) della legge n. 59 del 1997 - in base alle considerazioni svolte in precedenza - non consentiva l'ampliamento della giurisdizione esclusiva all'intero ambito della materia dei servizi pubblici, l'eccesso di delega denunciato dai rimettenti, con conseguente violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, è palese. Pertanto l'art. 33, comma 1, del decreto

legislativo n. 80 del 1998 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, eccedendo i limiti della delega, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutta la materia dei pubblici servizi, e non si è limitato ad estendere la giurisdizione amministrativa - nei limiti in cui essa, in base alla disciplina vigente, già conosceva di quella materia, sia a titolo di legittimità che in via esclusiva - alle controversie concernenti i diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno. La dichiarazione di illegittimità costituzionale coinvolge anche il comma 2 dell'art. 33, che ha specificato, in via esemplificativa, il contenuto dell'ampliato ambito della giurisdizione esclusiva. (...) In accoglimento della censura espressamente proposta dalla medesima ordinanza n. 495, va invece dichiarato illegittimo il comma 3 dell'art. 33, il quale - modificando l'art. 5 della legge n. 1034 del 1971 - comportava (conformemente alla previsione di una giurisdizione esclusiva su tutta la materia dei servizi pubblici) l'effetto di sottrarre le concessioni di servizi, già oggetto di giurisdizione esclusiva, all'applicazione del secondo comma del medesimo art. 5, che faceva "salva la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi". Infatti la devoluzione di tali controversie alla giurisdizione esclusiva sulle concessioni di servizi eccede i limiti della delega come sopra ricostruiti, trattandosi di controversie inerenti a pretese direttamente nascenti dal rapporto di concessione e quindi non riconducibili alla nozione di diritti patrimoniali consequenziali, quale risultante dalla ricordata evoluzione. (...) L'ordinanza n. 495 dubita poi dell'incostituzionalità dell'art. 35, comma 4, del decreto n. 80 del 1998, nella sola parte in cui, a seguito dell'istituzione della giurisdizione esclusiva in materia di pubblici servizi, non avrebbe riservato all'autorità giudiziaria ordinaria le controversie su canoni, indennità e corrispettivi per le concessioni di servizi. La questione è infondata, poiché il suo presupposto è stato eliminato dalla dichiarazione di illegittimità dell'art. 33. (...) la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 33 vale a ricondurre la norma delegata nei limiti posti dalla legge di delega. Spetta al legislatore ogni ulteriore valutazione sull'opportunità di conferire al Governo una nuova delega, o anche di intervenire direttamente, nella prospettiva del compimento in modo conforme a Costituzione - del disegno riformatore cui la legge n. 59 del 1997 si riferiva».

Sentenza n. 408/1998 (red. Onida)

La definizione, costituzionalmente necessaria, dell'oggetto della delega non può non tener conto della natura e dei caratteri dell'oggetto medesimo. L'art. 76 Cost. non preclude la possibilità di delimitare l'area della delega attraverso clausole generali ovvero anche in negativo, cioè con l'indicazione di oggetti che ne sono esclusi. Ove l'oggetto della delega sia definito - al pari del termine entro cui deve essere esercitata e dei principi e criteri direttivi - è irrilevante che restino eventuali le circostanze al cui verificarsi si rende necessario l'esercizio della delega. Una delega condizionata a eventi estranei alla volontà del Parlamento delegante e del Governo delegato non è di per sé in contrasto con l'art. 76 Cost.

Considerato, 2., 4., 5., 6., 22., 23., 24.

«Le questioni proposte possono essere distinte in quattro gruppi. Il primo concerne censure mosse, dalla sola regione Puglia nel primo ricorso, ai primi quattro articoli della legge n. 59 del 1997, concernenti la delega per il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali ed i relativi criteri direttivi; (...) il terzo gruppo di censure, anch'esse in gran parte comuni alle due regioni, e sviluppate in tutti i quattro ricorsi, riguarda la disciplina della conferenza Stato-regioni e la sua unificazione con la conferenza Stato-città, come stabilite sia nell'art. 9 della legge di delega, sia nel decreto legislativo delegato (...). Il primo gruppo di censure investe principalmente i criteri con i quali il legislatore delegante ha previsto l'allocatione di nuove funzioni e compiti ai livelli di governo e di amministrazione delle regioni e degli enti locali. La delega, come configurata nell'art. 1 della legge, concerne il "conferimento", sia alle regioni che agli enti locali, ai sensi degli artt. 5, 118 e 128 della Costituzione, di funzioni e compiti amministrativi, intendendosi per "conferimento" il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti (comma 1). In linea di principio, sono conferiti a regioni ed enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, "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 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” (comma 2). Sono esclusi dal conferimento solo le funzioni e i compiti riconducibili a materie espressamente elencate (comma 3), nonché altri compiti di rilievo nazionale da individuare d’intesa con la conferenza Stato-Regioni, e quelli svolti localmente da camere di commercio e università (comma 4). La disciplina legislativa delle funzioni conferite spetta alle regioni nelle materie di cui all’art. 117 della Costituzione; nelle restanti materie le regioni avranno potestà legislativa delegata ai sensi dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione; in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni sarà disposta, “secondo le rispettive competenze e nell’ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali” (art. 2). Con i decreti legislativi delegati debbono, fra l’altro, essere individuati tassativamente i compiti residui delle amministrazioni statali; essere indicate le funzioni da conferire alle regioni anche ai fini dell’art. 3 della legge n. 142 del 1990 (che affida alle Regioni il compito di organizzare l’esercizio delle funzioni di comuni e Province), e quelle da conferire agli enti locali ai sensi degli artt. 128 e 118, primo comma, della Costituzione; essere individuate le procedure e gli strumenti di raccordo (art. 3). È stabilito inoltre che nelle materie di cui all’art. 117 le regioni conferiranno agli enti locali “tutte le funzioni che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale”, mentre nelle altre materie saranno i decreti delegati a conferire le funzioni a regioni ed enti locali nell’osservanza di vari principi, fra cui quello di sussidiarietà (art. 4). Ai fini dell’applicazione dell’art. 3 della legge n. 142 del 1990 e del principio di sussidiarietà ciascuna regione dovrà adottare, entro sei mesi dall’approvazione di ciascun decreto delegato, una legge per la puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione medesima. Qualora non provveda entro il termine, il Governo è fin d’ora delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla scadenza, uno o più decreti legislativi delegati “di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale”, dunque con efficacia suppletiva e cedevole (art. 4, comma 5). (...) La ricorrente Regione Puglia denuncia altresì una duplice violazione dell’art. 76 della Costituzione. In primo luogo, la delega per il conferimento di funzioni avrebbe 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 incerta nell’*an* 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. (...) Le questioni non sono fondate. 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). Non si può dire dunque che l’oggetto della delega resti indeterminato: esso 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. 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. Il 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 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, va osservato anzitutto 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 Regione Puglia censura la disposizione dell'art. 3 del decreto legislativo, ove, disciplinando i procedimenti di intesa con la conferenza Stato-Regioni, si stabilisce che, in caso di urgenza, discrezionalmente valutata dal Governo, quest'ultimo può provvedere anche senza preventiva intesa, sottoponendo l'atto alla conferenza in via successiva. In tal modo si consentirebbe al Governo di aggirare l'obbligo dell'intesa, in contrasto con la previsione di un potenziamento delle funzioni della conferenza, di cui all'art. 9, comma 1, lett. a), della legge n. 59. Sarebbe altresì male attuata la delega di cui all'art. 9, comma 1, lett. c) della stessa legge n. 59, secondo cui il Governo avrebbe dovuto specificare le materie per le quali l'intesa è obbligatoria e disciplinare i casi di dissenso, perché il decreto, prevedendo la possibilità generica di omettere l'intesa in caso di urgenza, contemporaneamente affermerebbe e smentirebbe il principio della obbligatorietà dell'intesa medesima. Ad analoghe censure si presterebbe inoltre, secondo la ricorrente, l'art. 2, comma 5, del decreto legislativo impugnato, che consente al Governo, il quale invochi ragioni di urgenza, discrezionalmente valutate, di omettere la consultazione preventiva della conferenza, sottoponendo l'atto ad essa in via successiva. (...) Le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati. L'art. 9, comma 1, della legge n. 59, nel fissare oggetto e criteri della delega al Governo per una disciplina volta a "definire ed ampliare le attribuzioni" della conferenza Stato-Regioni, stabilisce fra i principi direttivi quello del "potenziamento dei poteri e delle funzioni della conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale" (da intendersi nel senso appena precisato) almeno a livello di attività consultiva obbligatoria (lett. a). Il decreto legislativo, in particolare agli artt. 2 e 5, specifica le categorie di oggetti su cui la conferenza deve essere sentita, in parte innovando in senso estensivo previsioni delle leggi previgenti, e ferme restando le altre disposizioni legislative, non innovate, che pure prevedono il parere della conferenza medesima (cfr. art. 1, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 281 del 1997). Così, mentre l'art. 12, comma 5, lett. a) della legge n. 400 del 1988 prevedeva la consultazione della conferenza "sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le Regioni", l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 stabilisce che essa 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", generalizzando la partecipazione consultiva obbligatoria sull'attività e sull'iniziativa normativa del Governo nelle materie regionali. Mentre l'art. 12, comma 5, lett. b) della legge n. 400 del 1988 prevedeva la consultazione della conferenza "sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali", l'art. 5 del d.lgs. n. 281 prevede il parere della conferenza sullo schema dell'annuale disegno di legge "comunitaria", nonché sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle Regioni, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee. Nel quadro di questa estensione della competenza consultiva della conferenza ad intere categorie di atti statali, non è lesiva dell'autonomia regionale, né dei criteri della delega, la statuizione dell'art. 2 del decreto, secondo cui in caso di urgenza la consultazione preventiva - prevista dalle norme dello stesso decreto legislativo o da leggi preesistenti - può essere omessa, realizzandosi invece una consultazione successiva (pur sempre inquadrabile nell'attività consultiva obbligatoria ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. a) della legge n. 59), vuoi nell'ambito di successive fasi di procedimenti non ancora conclusi (art. 2, comma 5, lett. a) e b) del d.lgs. n. 281), vuoi dopo l'adozione definitiva dei provvedimenti, con obbligo del Governo di valutare (espressamente) il parere ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi (art. 2, comma 6). Considerazioni analoghe valgono per quanto riguarda l'art. 3 del decreto legislativo, in tema di intese. Il decreto legislativo non contiene una normativa esaustiva sulla conferenza, sicché la disciplina in esso contenuta si integra con quella derivante dalla legislazione preesistente, e non innovata, e con quella derivante da altre disposizioni della stessa legge n. 59 del 1997 (come l'art. 8, comma 1, ove si dispone, come si è visto, che, salvo il caso dell'urgenza, gli atti di indirizzo sono adottati previa intesa con la conferenza o con la singola Regione interessata, mentre l'art. 12, comma 5, lett. b) della legge n. 400 del

1988 prevedeva solo la consultazione della conferenza “sui criteri generali relativi all’esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento”). In particolare, l’art. 9, comma 1, della legge n. 59 stabilisce fra i criteri della delega quello della “specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l’intesa e della disciplina per i casi di dissenso” (lett. c). In questo quadro, non è illegittimo il disposto dell’art. 3, comma 1, del decreto legislativo, che, invece di individuare autonomamente le “materie per le quali è obbligatoria l’intesa”, stabilisce che le norme in esso contenute si applicano “a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un’intesa nella conferenza Stato-Regioni”: così definendo *per relationem*, ma non perciò in contrasto con la delega, i casi in cui è obbligatoria l’intesa. Anche a questo proposito, non è di per sé censurabile la previsione - destinata a valere nei casi di intesa previsti dalla legislazione vigente - secondo cui, in caso di motivata urgenza, il Governo può provvedere senza la previa intesa con la conferenza, sottoponendo in questo caso l’atto alla conferenza medesima in via successiva, con l’obbligo per il Governo di esaminarne le osservazioni ai fini di deliberazioni successive (art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 281). Si tratta infatti di una deroga ad un obbligo - quello della preventiva intesa - che discende per lo più da legge ordinaria: come il legislatore delegato aveva il potere di definire i casi in cui è obbligatoria la previa intesa - e lo ha fatto rinviando *in toto* alla legislazione previgente - così esso poteva legittimamente delimitare tale obbligo, escludendolo nei casi di urgenza, anche nelle ipotesi di intesa previste da leggi ordinarie preesistenti. Né si può dire che ciò contrasti con il criterio del “potenziamento dei poteri e delle funzioni” della conferenza, di cui all’art. 9, comma 1, lett. a) della legge n. 59, poiché il ruolo e il rilievo complessivi della conferenza discendono dall’insieme delle disposizioni che la riguardano; e nel complesso la disciplina recata dal decreto legislativo n. 281 comporta senz’altro un ampliamento delle sue funzioni. (...) Ciò che si è osservato vale, peraltro, nei casi nei quali la previsione del parere o dell’intesa, pur giustificata dagli interessi costituzionali in gioco, discende da una scelta del legislatore statale non direttamente imposta da norme costituzionali o comunque sovraordinate. In queste ipotesi, come si è detto, le norme generali degli artt. 2, commi 5 e 6, e 3, comma 4, del decreto legislativo n. 281 derogano legittimamente, *in parte qua*, alle altre norme, preesistenti o poste dallo stesso decreto legislativo, che prevedono pareri obbligatori della conferenza o intese con la medesima. Nei casi, invece, in cui il parere della conferenza o l’intesa con la medesima si configuri, in concreto, come espressione di un vincolo costituzionale discendente dalla particolarità dell’oggetto (cfr., ad esempio, nel contesto dei rapporti fra Stato e singole Regioni, le sentenze n. 747 del 1988, n. 337 del 1989, nn. 21 e 482 del 1991, n. 242 del 1997), o di obblighi comunque non derogabili dal legislatore ordinario, non potrebbe lasciarsi alla determinazione del Governo, nemmeno in nome di ragioni di urgenza, la scelta fra sottoposizione dell’atto alla conferenza in via preventiva, ai fini del parere o dell’intesa, e sottoposizione ad essa, in via successiva, dell’atto adottato senza previo parere o previa intesa. Le disposizioni in esame vanno interpretate nel senso che esse si riferiscano solo alle ipotesi (costituenti peraltro l’*id quod plerumque accidit*), di parere o intesa richiesti dalla legge ordinaria e non costituzionalmente vincolati, e non trovino applicazione, invece, nei particolari casi in cui il parere o l’intesa siano costituzionalmente dovuti. In questi casi, dunque, non è applicabile la clausola di esenzione, per ragioni di urgenza, dalla necessità del parere preventivo o dell’intesa. Interpretate in questo senso, le disposizioni in esame non meritano le censure ad esse mosse dalle ricorrenti».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell’art. 76 Cost. – L’ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza)

Sentenza n. 250/1991 (red. Ferri)

La definizione dell’oggetto della delega è indicata dall’art. 76 Cost. come un limite necessario per la delegazione al Governo della funzione legislativa. A prescindere dalla definizione dell’oggetto della delega, la norma adottata dal legislatore delegato può ritenersi legittima quando sia sorretta da una esplicita previsione enunciata nei principi direttivi o trovi in essi un’indicazione cui potersi riferire, così da esserne considerata il coerente sviluppo e la concreta applicazione. Il Parlamento, approvando

una legge di delegazione, non è tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose e ben può, con l'espressa enunciazione di un determinato principio direttivo, estendere la delega a una normativa che altrimenti non sarebbe di per sé compresa nella definizione dell'oggetto.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8.

«La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale per i minorenni di Bologna investe l'art. 27 del testo delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni approvato con d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448. Tale norma prevede che il giudice per le indagini preliminari, su richiesta del pubblico ministero, possa pronunciare sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, quando l'ulteriore corso del procedimento pregiudica le esigenze educative del minorenne, se risulta la tenuità del fatto e la occasionalità del comportamento. Il giudice remittente ha fatto riferimento all'art. 76 della Costituzione, ritenendo che possa esser stata "ecceduta la sfera di delegazione legislativa" (...). (...) Con la norma censurata, - come è stato messo in luce dalla dottrina e dalla giurisprudenza dei giudici di merito -, è stato introdotto nel sistema penale minorile un nuovo istituto: non si procederà contro l'imputato minorenne "per irrilevanza del fatto" quando si verifichino due condizioni, una oggettiva, vale a dire che il fatto sia tenue ed il comportamento occasionale, l'altra soggettiva e cioè che l'ulteriore corso del procedimento pregiudichi le esigenze educative del minorenne. Il testo dell'art. 27 delle disposizioni approvate col citato d.P.R. n. 448 del 1988 presenta notevoli differenze rispetto alla redazione del progetto preliminare. Quest'ultimo aveva previsto, all'art. 23, la pronuncia di un decreto di archiviazione del giudice su richiesta del pubblico ministero, quando "per la tenuità del fatto e per l'occasionalità del comportamento, l'ulteriore corso del procedimento non risponde alle esigenze educative del minorenne e a quelle di tutela della collettività". La relazione al progetto preliminare sottolineava in proposito: "Il meccanismo processuale prescelto non incide sulla fattispecie sostanziale del reato, (cioè sui suoi elementi costitutivi o sulle condizioni di punibilità), e quindi non esclude il promovimento dell'azione penale, ma si limita a consentire l'anticipata conclusione del processo con una pronuncia fondata sulla valutazione comparativa degli effetti positivi e negativi dello svolgimento del normale *iter* processuale, in considerazione delle concrete caratteristiche del fatto e della personalità del minore imputato". Nel testo definitivo, divenuto art. 27, la pronuncia ha luogo con sentenza, e la condizione "quando l'ulteriore corso del procedimento non risponde alle esigenze educative del minorenne e a quelle di tutela della collettività" è divenuta "(quando) pregiudica le esigenze educative del minorenne", essendo stato eliminato il riferimento alla "tutela della collettività". La relazione chiarisce che è stato accolto il suggerimento della Commissione parlamentare, prevedendosi la sentenza anziché il decreto di archiviazione, "tenuto conto delle perplessità da alcune parti manifestate circa la compatibilità dell'archiviazione con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 della Costituzione". È appena il caso di aggiungere che, in forza dell'art. 32 del testo delle disposizioni approvate col d.P.R. n. 448 del 1988 - ora modificato dall'art. 46 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12 - e dell'art. 26 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, approvato con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto può essere pronunciata o dal giudice per le indagini preliminari su richiesta del pubblico ministero se "fin dalle prime indagini risulta che sussistono le condizioni previste dall'art. 27", o dal giudice dell'udienza preliminare (nella composizione collegiale prevista dall'art. 50-*bis*, secondo comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, introdotto dall'art. 14 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449). (...) Così sommariamente richiamato l'*iter* legislativo della norma, risultano del tutto evidenti le caratteristiche del nuovo istituto: si tratta in sostanza di una sorta di depenalizzazione che, sul presupposto della tenuità del fatto e dell'occasionalità del comportamento, è condizionata alla verifica, da valutarsi necessariamente in rapporto al singolo soggetto, del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento rechi alle esigenze educative del minore. Quest'ultimo aspetto è stato posto in particolare evidenza dalla dottrina, che ha identificato la *ratio* della norma nella estromissione immediata, o quanto meno la più possibile sollecita, dal circuito penale di condotte devianti, le quali siano prive di allarme sociale per la loro tenuità ed occasionalità ed appaiano destinate a rimanere nella vita del minore un fatto episodico e ad essere

autonomamente riassorbite. In simili casi le dottrine criminologiche e psicologiche ritengono il contatto del minore con la giustizia non soltanto privo di ogni utilità sociale, ma anzi foriero di possibili danni, di guisa che sarebbe preferibile, evitando ogni forma di intervento, che il sistema della giustizia penale rimanga assolutamente inerte. La medesima dottrina ha rilevato come questi principi e finalità, che troverebbero fondamento in dichiarazioni e raccomandazioni internazionali (Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, o "regole di Pechino", approvate nel 1985 dall'Assemblea delle Nazioni Unite, e Raccomandazione sulle "reazioni sociali alla delinquenza minorile" approvata nel 1987 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa), siano stati solo in parte applicati nella norma in esame. Infatti l'intento di estromettere rapidamente il minore dal circuito processuale è sostanzialmente vanificato, una volta che la improcedibilità per irrilevanza del fatto deve essere pronunciata, anziché con decreto di archiviazione, con sentenza - soggetta ovviamente ad impugnazione - previa audizione del minore, dell'esercente la potestà dei genitori e della parte offesa. Sulla base degli elementi sopra richiamati sui quali la dottrina è concorde, - del resto essi si ricavano senza alcuna incertezza dalla lettura testuale della norma, a partire dal progetto preliminare fino alla formulazione definitiva, - emergono chiaramente due essenziali connotazioni. La prima è che l'istituto della "irrilevanza del fatto" è assolutamente nuovo nel nostro sistema penale; la seconda è che esso, pur presentando, - e non potrebbe essere altrimenti -, implicazioni di carattere processuale, attiene al diritto sostanziale, in quanto viene a dar vita ad una causa di non punibilità, mai fino ad ora prevista né in linea generale, né limitatamente agli imputati minorenni. (...) In ordine logico la questione va in primo luogo esaminata sotto il profilo della prospettata violazione dell'art. 76 della Costituzione. In riferimento a tale parametro la questione è fondata. Il giudice *a quo* dubita in sostanza che il Governo abbia ecceduto la sfera di delegazione conferitagli emanando una norma che non attiene alla materia processuale bensì a quella sostanziale. Inoltre - sempre secondo il Tribunale remittente - la legge di delegazione non conteneva "determinazione di principi e criteri direttivi espressioni scelte di politica criminale". Prendendo in esame l'oggetto della delega, la cui definizione, secondo il dettato dell'art. 76 della Costituzione, è indicata come un limite necessario per la delegazione al Governo della funzione legislativa, si rileva dalla lettura della legge 16 febbraio 1987 n. 81 che il Governo è stato delegato con l'art. 1 "ad emanare il nuovo codice di procedura penale", e con l'art. 3, che qui più direttamente interessa, "a disciplinare il processo a carico di imputati minorenni al momento della commissione del reato". È chiaro quindi che dalla definizione dell'oggetto della delega contenuta nella citata legge n. 81 è limitata alla riforma del processo penale, sia nella sua disciplina generale, sia nelle norme particolari che regolano specificamente il processo minorile. A tale constatazione l'Avvocatura dello Stato ha opposto che nel sistema penale la distinzione fra norme e istituti di natura sostanziale e norme e istituti di natura processuale non è così rigida, e che nei principi direttivi enunciati nell'art. 2 e nell'art. 3 della citata legge di delegazione sussistono previsioni di natura sostanziale: di conseguenza, il fatto che la norma emanata dal legislatore delegato abbia una prevalente valenza di diritto sostanziale non autorizzerebbe a ritenere che siano stati travalicati i limiti della delega così da integrare una violazione dell'art. 76 della Costituzione. Siffatte argomentazioni sono da ritenersi valide quando, a prescindere dalla definizione dell'oggetto della delega, la norma adottata dal legislatore delegato sia sorretta da una esplicita previsione enunciata nei principi direttivi, o trovi quanto meno in essi una indicazione cui la norma stessa possa riferirsi, così da esserne considerata il coerente sviluppo e la concreta applicazione. E ciò è tanto più vero, in quanto il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose, e può bene con la espressa enunciazione di un determinato principio direttivo estendere la delega ad una normativa che altrimenti non sarebbe di per sé compresa nella definizione dell'oggetto. (...) Orbene la norma in esame, che, come si è visto, ha posto in essere una nuova causa di non punibilità dell'imputato minorenne, non trova di per sé collocazione all'interno dell'oggetto della legge-delega in ragione della sua preminente natura di diritto sostanziale. Tuttavia, come si è detto sopra, il vizio di eccesso di delega per esorbitanza dall'oggetto non sussisterebbe ove la norma delegata trovasse il suo supporto nei principi direttivi. Che vi sia questo supporto è stato affermato in dottrina ed è pure quanto sostiene nel suo atto di intervento l'Avvocatura generale dello Stato. Occorre dunque procedere ad una attenta disamina dei principi stessi, a

partire da quelli contenuti nell'art. 3 che si riferisce alla disciplina del processo a carico di imputati minorenni. In tale articolo è enunciata, dalla lettera a) alla lettera p), una serie di criteri formulati in modo dettagliato: fra questi non si trova alcuna previsione di una nuova causa di non punibilità, né alcun elemento indicativo da cui tale istituto possa trovare derivazione. Vi è poi un ulteriore rilievo: alla lettera l) la delega prevede espressamente che “il giudice nell'udienza preliminare possa prosciogliere anche per la non imputabilità, ai sensi dell'articolo 98 del codice penale, e per la concessione del perdono giudiziale”. Ove perciò il legislatore avesse voluto, sconfinando per così dire dall'oggetto, prevedere una ipotesi quale quella della non punibilità per irrilevanza del fatto, avrebbe dovuto in questa sede inserire una specifica indicazione; poiché non ve n'è traccia, si deve dedurre che la norma emanata dal legislatore delegato fuoriesce dai limiti della delega, a meno che non si trovi in altra parte della legge un principio cui ancorarla. (...) In tal senso si sostiene che il legislatore delegato avrebbe correttamente usato dei suoi poteri fondando la previsione del nuovo istituto sulla prima parte dell'art. 3 della legge di delegazione, la quale enuncia, prima dei criteri contenuti sotto le lettere dall'a) alla p), il principio direttivo, per così dire generale, in base al quale il processo minorile deve essere disciplinato “secondo i principi generali del nuovo processo penale, con le modificazioni ed integrazioni imposte dalle particolari condizioni psicologiche del minore, dalla sua maturità e dalle esigenze della sua educazione”. Ora, è agevole osservare che il principio anzidetto si riduce alla enunciazione sintetica delle ragioni stesse che giustificano la peculiarità del processo penale a carico di imputati minorenni, e la conseguente esigenza di una normativa speciale. Tale processo deve comunque essere ancorato al nuovo processo penale cui possono essere apportate le opportune modificazioni ed integrazioni; vale a dire che la normativa regolatrice del processo minorile, per rimanere nell'ambito della delega, va sempre collegata alle norme del nuovo processo penale. Del nuovo istituto della non punibilità dell'imputato per irrilevanza del fatto non è dato rinvenire alcuna traccia nei principi e criteri del nuovo processo penale, enunciati del resto quasi sempre in forma dettagliata dal numero 1 al 105 dell'art. 2. Quanto alla prima parte del citato art. 2, essa menziona soltanto “i principi della Costituzione” e le “norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale”, nonché “i caratteri del sistema accusatorio” da attuarsi secondo i principi ed i criteri successivamente specificati. Le regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (le cosiddette regole di Pechino) e la raccomandazione n. 20/87 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa - cui la dottrina si richiama - non rientrano certamente nel novero delle convenzioni internazionali ratificate; né peraltro di esse o di atti internazionali in genere concernenti i minori vi è cenno nell'art. 3 della legge-delega. Sarebbe quindi inutile verificare se poi in effetti la norma in esame possa trovare in tali documenti un adeguato supporto. (...) Si deve perciò necessariamente concludere per la sussistenza del vizio di eccesso di delega prospettato dal Tribunale remittente. Siffatta conclusione è in armonia con la giurisprudenza di questa Corte, ed in particolare con le recenti sentenze che hanno avuto per oggetto questioni di eccesso di delega relative a norme del nuovo codice di procedura penale e del nuovo processo minorile. In tale materia - che incide su diritti fondamentali della persona - le scelte del legislatore delegato sono state ritenute costituzionalmente illegittime ogni qual volta si sono poste in contrasto con i principi direttivi della legge delega - enunciati come si è detto in forma di criteri che il più delle volte sono vere e proprie norme di dettaglio -, o comunque al di fuori da ogni previsione in essi contenuta (v. sentt. nn. 435, 496 e 529 del 1990, 68 e 176 del 1991). Per quanto attiene invece al processo minorile, la sent. n. 182 del 1991 ha escluso l'illegittimità costituzionale per eccesso di delega dell'art. 37, secondo comma, del testo approvato con d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, in materia di applicazione di misure di sicurezza, in quanto il legislatore aveva adottato la norma impugnata applicando i criteri enunciati in via generale per il processo minorile dall'art. 3 prima parte, e in particolare dalla lett. e) dello stesso articolo, ancorandola alla direttiva n. 96 dell'art. 2 della legge di delegazione. Ma, come si è visto sopra, non è dato rinvenire un supporto analogo per l'istituto della non punibilità per irrilevanza del fatto, istituto che costituisce oltre tutto - vale la pena di ricordarlo - un'assoluta novità nel nostro sistema penale, sia dal punto di vista sostanziale che da quello processuale. (...) Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 del testo delle disposizioni sul processo minorile approvato con d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448,

restando assorbiti gli altri parametri costituzionali invocati dal Tribunale remittente. Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 devono di conseguenza subire la medesima sorte l'art. 32, primo comma, del testo citato, come modificato dall'art. 46 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12, limitatamente alle parole "o per irrilevanza del fatto a norma dell'art. 27", nonché gli artt. 26 e 30, primo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del detto d.P.R. n. 448 del 1988, approvato con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272».

Sentenza n. 40/1989 (red. Mengoni)

Nell'esercizio della discrezionalità di concreta attuazione spettante al potere delegato, il Governo può esplicitare ciò che era già implicito nella legge di delegazione ma non travalicare l'oggetto definito della delega, inserendo un caso rispondente a tutt'altra ratio non considerata dal legislatore delegante.

Considerato, I., 2.

«Il Pretore di Parma sospetta di illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, il combinato disposto degli artt. 2, lettera A), e 11, primo comma, del d.P.R. n. 618 del 1980, nella parte in cui esclude l'assistenza sanitaria a carico dello Stato nei confronti dei cittadini italiani che svolgano attività lavorativa all'estero, qualora godano di prestazioni fornite dal datore di lavoro, che non siano di livello palesemente inferiore a quello delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale. Posto che oggetto del giudizio *a quo* è la pretesa di un datore di lavoro di essere rimborsato dall'INPS delle somme a suo avviso indebitamente versate a titolo di contribuzione al Servizio sanitario nazionale relativamente ai propri dipendenti occupati all'estero, il giudice remittente ha sollevato la questione di costituzionalità dopo avere interpretato le norme citate nel senso che l'esclusione dell'assistenza a carico dello Stato comporta correlativamente il venir meno anche dell'obbligazione contributiva a carico dei soggetti esclusi dal novero dei beneficiari del servizio sanitario nazionale, e per essi a carico del datore di lavoro. Conseguentemente tra i "soggetti di cui all'art. 2, lettera A)", tenuti al versamento dei contributi, cui si riferisce l'art. 11, primo comma, del d.P.R. n. 618 del 1980, non sarebbero compresi i lavoratori occupati all'estero nei due casi in cui, secondo la norma richiamata, lo Stato è esonerato dall'erogazione dell'assistenza sanitaria. Questa interpretazione è evidentemente considerata dal Pretore condizione di rilevanza della questione di costituzionalità, mentre è vero l'inverso. La questione se la disposizione del decreto delegato applicabile per la definizione del giudizio *a quo* sia viziata da eccesso di delega sorge indipendentemente dall'acclaramento del suo significato normativo sul punto dell'obbligo di contribuzione al Servizio sanitario nazionale, e quindi riveste carattere preliminare rispetto a tale problema di interpretazione, il quale potrà sorgere soltanto se la disposizione, là dove esonera lo Stato dal prestare l'assistenza sanitaria ai lavoratori di cui è causa, fosse riconosciuta non illegittima in riferimento all'art. 76 della Costituzione e agli altri parametri indicati nell'ordinanza di rimessione. Nel caso contrario dovrà essere respinta la contestazione dell'obbligo di contribuzione da parte dell'impresa ricorrente, e il problema interpretativo si sposterà sulle conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità in ordine all'eventuale responsabilità dello Stato per il mancato adempimento dell'obbligo di assicurare l'assistenza sanitaria ai dipendenti dell'impresa occupati all'estero, prescritto dall'art. 37, primo comma, lettera a), della legge n. 833 del 1978. Pertanto la questione formulata dal giudice remittente è ammissibile limitatamente alla previsione esplicita dell'art. 2, primo comma, lettera A), del d.P.R. n. 618 del 1980, mentre per il resto essa riguarda un problema di interpretazione che non incide sul giudizio di costituzionalità. (...) Così precisata, la questione è fondata. Certamente al legislatore delegato deve essere riconosciuto un margine di discrezionalità, nei sensi e nei limiti più volte indicati da questa Corte (sentenze nn. 178 del 1984, 48 del 1986, 156 del 1987), ma la disposizione denunciata ha oltrepassato questi limiti. 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. Il caso aggiunto è un

oggetto diverso rispondente a una *ratio* diversa. La *ratio* sottesa all'unico caso eccettuato dalla norma delegante è il principio dell'assistenza sanitaria come funzione pubblica. Perciò lo Stato italiano viene esonerato da tale funzione nei confronti dei cittadini che lavorano all'estero soltanto se un'assistenza quantitativamente e qualitativamente analoga sia loro garantita dai servizi sanitari dello Stato ospitante. Il secondo caso, inserito dalla norma delegata, risponde a tutt'altra *ratio*, che il legislatore delegante non ha considerato: cioè l'esigenza di favorire l'iniziativa dello stesso datore di lavoro per l'allestimento di presidi sanitari nei luoghi di lavoro situati in territori dove, o per la deficiente organizzazione dello Stato ospitante o per la lontananza dai centri abitati, non sono disponibili adeguate strutture di assistenza pubblica. Sotto questo aspetto la norma delegante era indubbiamente lacunosa, ma si tratta di una lacuna che pone un problema di politica legislativa la cui soluzione non spettava al potere delegato. Tanto più che la funzione incentivante dell'equiparazione del caso di prestazioni sanitarie fornite dallo stesso imprenditore al caso previsto dalla norma delegante avrebbe dovuto coerentemente comportare una integrazione ulteriore della disciplina nel senso di esonerare almeno parzialmente l'imprenditore dall'obbligo di contribuzione al servizio sanitario nazionale per i dipendenti occupati all'estero. Solo un nuovo intervento del legislatore avrebbe potuto rimediare alla lacuna, il che è poi avvenuto col decreto legge 31 luglio 1987, n. 317, convertito in legge 3 ottobre 1987, n. 398, il quale - come spiega la relazione al disegno di legge di conversione (n. 1311) - si propone "l'obiettivo di incentivare le imprese, anche ai fini occupazionali"».

Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia)

Le deleghe per il trasferimento di funzioni alle Regioni sono deleghe per l'attuazione costituzionale; esse non possono non implicare anche una delega per la parziale riforma delle materie e dei settori considerati. Più forte è la carica riformatrice delle deleghe di trasferimento, più evidente è la necessità che l'oggetto della riforma sia in termini chiari previsto nei tratti normativi e fattuali che le connotano e che siano stabiliti principi e criteri direttivi in ordine al superamento della normativa vigente.

Considerato, 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13.

«Occorre innanzitutto esaminare la censura di violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione per eccesso di delega rispetto all'oggetto e alle finalità determinate nella legge 22 luglio 1975, n. 382. Secondo le ordinanze di rimessione la legge delega "non contemplava, sotto alcun profilo, la possibilità di attuare trasferimenti di funzioni precedentemente esplicitate da enti operanti in un ambito infraregionale: e ciò con riferimento sia ai trasferimenti contemplati dalle menzionate lettere a) e b) (dell'art. 1, comma primo) a favore delle regioni; sia con riferimento ai trasferimenti previsti dalla lettera e) a favore delle province e dei comuni". La questione così proposta è fondata. (...) L'esame del testo dell'art. 1 della legge n. 382 del 1975 fa emergere in modo assai chiaro che il legislatore delegante, per ciò che concerne il trasferimento di funzioni amministrative alle regioni nelle materie di loro spettanza (trasferimento precedente, da un punto di vista logico, ad ogni attribuzione di funzioni dello stesso tipo agli enti locali di cui all'art. 118, comma primo, Cost.) ha considerato soltanto enti pubblici nazionali ed interregionali, specificando che il trasferimento stesso riguardava anche gli uffici, i beni ed il personale indispensabile all'esercizio delle funzioni trasferite. Ora, anche a voler assumere, in ipotesi, che il legislatore intendesse attribuire ai comuni funzioni di altri enti, per così dire *omisso medio* e cioè senza premettere, nemmeno in via di enunciazione, il trasferimento previo alle regioni, resterebbe inesplicabile come mai di tali enti in ambito infraregionale non si sia fatta menzione alcuna nella lettera e) dell'art. 1, comma primo, della citata legge di delega, e tantomeno risulti indicato il trasferimento ai comuni dei beni e del personale di queste pubbliche istituzioni. L'Avvocatura dello Stato oppone che la formula della lettera e) deve intendersi come comprensiva sia della ipotesi prevista nella lettera a) (funzioni già esercitate dalle amministrazioni statali) sia di quella ritenuta nella lettera b) (funzioni già esercitate dagli enti pubblici); e ciò perché solo per gli enti di carattere nazionale ed interregionale era necessaria una espressa menzione, dato che la precedente legge delega di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario (art. 17 della legge n. 281 del 1970) limitava il trasferimento stesso alle funzioni già esercitate dalle amministrazioni statali; mentre l'attribuzione agli enti locali di funzioni *ex*

art. 118, primo comma, disposta solo con la legge n. 382 del 1975, non richiedeva la distinzione tra funzioni delle amministrazioni dello Stato e quelle di altri enti pubblici. Ma, al contrario, deve osservarsi che una espressa indicazione sarebbe stata a fortiori necessaria, perché, come più analiticamente si dirà in seguito, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza erano già state prese in considerazione dal legislatore delegato del 1972, allorché aveva trasferito alle regioni le funzioni concernenti le IPAB previste dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni ed integrazioni, operanti nel territorio regionale (art. 1, comma secondo, lett. a) dei d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9 “Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale”). Né potrebbe, in via interpretativa, ritenersi, come afferma l’Avvocatura dello Stato, che l’indicazione degli enti nazionali “maggiori” in rapporto alle regioni nella lettera b) dell’art. 1, comma primo, legge n. 382 del 1975, comporti, per una sorta di parallelismo, che quella degli enti “minori” in rapporto ai comuni sia da sottointendersi perché logicamente implicata: a tacer d’altro, per la profonda differenza che corre tra i caratteri più significativi degli enti nazionali e interregionali, autentiche proiezioni, di regola, dell’organizzazione statale, e gli enti infraregionali della categoria IPAB, non essendo sufficiente a unificarli, da questo punto di vista, il carattere della comune “pubblicità”. Chi sostiene la legittimità costituzionale dell’art. 25, comma quinto, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, afferma che tale conclusione sarebbe confermata dalle formule usate dal legislatore delegante nella lettera e) dell’art. 1, primo comma, della legge n. 382 del 1975; in effetti questo testo parlerebbe di “attribuzione” in termini ampi, contrapponendosi nettamente ai “trasferimenti” di cui alle precedenti lettere a) e b). Si può peraltro osservare che, a parte la priorità logica dei “trasferimenti” sulle attribuzioni (che non potrebbero comunque contrapporsi ai primi per maggior ampiezza), non si può conferire sicuro rilievo interpretativo ad una formulazione che ricalca pedissequamente quella contenuta nell’art. 118, primo comma, della Costituzione. Né è possibile ritenere con l’Avvocatura dello Stato che il criterio direttivo di cui al n. 1, dell’art. 1, terzo comma, della citata legge delega (identificazione delle materie da trasferire in base a criteri oggettivi e non alle competenze degli organi centrali e periferici dallo Stato) rechi conforto all’opinione favorevole alla legittimità costituzionale dell’art. 25, comma quinto: in realtà, parlando di “trasferimento” delle funzioni concernenti le materie identificate secondo il criterio oggettivo, si deve escludere che il criterio stesso si riferisca anche alla lettera e) del primo comma, nella quale, per l’esercizio organico delle funzioni “attribuite”, è prevista la possibilità di attribuire ulteriori funzioni di interesse locale, rendendosi così ultroneo il richiamo alle funzioni affini, strumentali e complementari contenuto nel n. 1 dell’art. 1, comma terzo. Senza dire che il “trasferimento” è ivi espressamente previsto in rapporto alle “attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale”. Inoltre l’accento, nell’ultima parte della lettera e), art. 1, comma primo, a discipline disposte dal legislatore delegato “per regolare i relativi rapporti finanziari” - riferibile all’intera normativa contenuta nella lettera e) - sembra alludere a rapporti con le amministrazioni statali, determinati, appunto, dall’attribuzione di funzioni amministrative esercitate fino allora da tali amministrazioni. Infine, non appare ammissibile, per precetti che comporterebbero la soppressione di enti a caratteristiche peculiari come la IPAB infraregionali, adottare canoni ermeneutici che, al fine di determinare l’“oggetto” o gli “oggetti” la cui definitezza è imposta al legislatore delegante dall’art. 76 della Costituzione, darebbe assoluta prevalenza al criterio oggettivo (definizione della materia) su quello soggettivo (tipo di enti considerati). (...) Va pure sottolineato che la legge n. 382 del 1975 (al pari della legge 16 maggio 1970, n. 281) disciplina negli articoli che qui interessano un particolare tipo di delega finalizzata al trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali e interregionali alle regioni di diritto comune, nonché all’attribuzione, peraltro facoltativa per il legislatore delegante, di funzioni agli enti locali *ex art. 118, primo comma, della Costituzione*. Tuttavia, a parte il carattere di delega per l’attuazione costituzionale (Disp. trans. e fin. Cost. VIII e IX) che assumono queste leggi, è da dire che in realtà le deleghe di trasferimento non possono non comportare, in situazioni come queste, anche una delega per parziale riforma delle materie e dei settori di materie considerate; mentre riforme di carattere generale restano condizionate all’adozione da parte del Parlamento di leggi contenenti i nuovi principi fondamentali *ex art. 117 della Costituzione*. Del resto, più forte è la carica riformatrice

contenuta nelle deleghe di trasferimento, più evidente è la necessità che l'“oggetto” della riforma sia in termini chiari previsto nei tratti normativi e fattuali che le connotano e che siano previsti principi e criteri direttivi in ordine al superamento della normativa vigente (nella fattispecie la legge 17 luglio 1890, n. 6972). Se è vero che la legge n. 382 del 1975, a differenza della legge n. 281 del 1970, ha valorizzato, per l'identificazione delle materie da trasferire, accanto al criterio oggettivo anche quello teleologico a favore delle regioni, è altresì certo che il fine complessivo della delega consisteva nel “completare” il trasferimento delle funzioni amministrative statali e parastatali, considerate per settori organici. Peraltro, l'art. 25, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977 non completa affatto la disciplina di trasferimento già realizzata con il citato art. 1, comma secondo, lettera a) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, ma piuttosto la modifica radicalmente in quanto, invece di mantenere i poteri delle regioni sugli enti previsti dalla legge Crispi del 1890, attribuisce ai comuni le funzioni degli enti IPAB a tal fine sopresse. È manifesto che un mutamento così profondo nel regime di queste istituzioni, tale da determinarne in via generale l'eliminazione (con la clausola di salvezza per quelle attive precipuamente nella sfera educativo-religiosa), presupponeva da parte del legislatore delegante una indicazione in termini non equivoci del *thema transferendum*. (...) Ulteriori sintomi di una effettiva forzatura realizzatasi, rispetto alla legge di delega, con l'art. 25, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977, possono poi ravvisarsi in due regole di carattere collaterale. Non si intende in base a quale presunzione le funzioni delle IPAB infraregionali siano state senza alcuna distinzione considerate di interesse esclusivamente locale (nella fattispecie, comunale), quando è fin troppo noto che in numerosi casi la loro funzione è ultracomunale. Mentre rimane priva di ogni ragionevole spiegazione la differenza di trattamento adottato a danno degli enti (quelli infraregionali) che avevano, diversamente da quelli nazionali, caratteristiche storiche e peculiarità attuali di autonoma gestione: non consentendo a questi ultimi di poter valorizzare la struttura associativa che eventualmente avessero (art. 115 del d.P.R. n. 616 del 1977) per sottrarsi al trasferimento ai comuni. (...) Dai lavori preparatori della legge n. 382 del 1975 non si traggono elementi di sostegno alla opinione favorevole alla legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977; anzi emergono dati significativamente contrari. Innanzitutto non si rinviene negli atti di entrambe le Camere, né in Commissione né in Assemblea, alcun cenno alla possibilità per il legislatore delegato di addivenire alla soppressione delle IPAB o di enti infraregionali con caratteristiche analoghe. Vero è che una autentica discussione generale, come ci si attenderebbe su disegni di legge di così grande rilievo politico e istituzionale, non ebbe luogo né al Senato della Repubblica né alla Camera dei Deputati: la singolarità della vicenda è da attribuirsi al modo nel quale il testo del disegno di legge inizialmente sottoposto al Senato per prorogare una delega in materia di riordinamento dell'amministrazione (Sen. Rep., VI Leg., d.d.l. n. 114) fu in pratica accantonato con una serie di emendamenti integralmente sostitutivi sia del vecchio testo governativo che di quello elaborato nella prima Commissione del Senato. È appunto a tale commissione che il Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro per i problemi relativi all'attuazione delle regioni, presentò gli emendamenti che contenevano le nuove norme sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative dello Stato e degli enti nazionali (Sen. Rep., VI Leg., Res. somm. 5, 13 e 20 febbraio 1974). La successiva discussione, durante la quale al Senato ma soprattutto alla Camera furono abbandonate le parti più rilevanti del nuovo testo in tema di riordinamento degli uffici centrali e periferici della pubblica amministrazione, lasciò in pratica intatto il complesso normativo predisposto per gli ulteriori trasferimenti di funzioni alle regioni di diritto comune, confermandosi così la scelta decisamente regionalista maturata nei mesi che precedettero la presentazione degli emendamenti (Camera dei dep., VI Leg., d.d.l. n. 3157 e 3157 bis). In particolare, tra gli emendamenti presentati allora dal Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, figurava una lettera e) dell'art. 1, comma primo, relativo alla delega al Governo per l'attribuzione ai comuni ed agli altri enti locali di funzioni di interesse esclusivamente locale: nella commissione senatoriale, ma senza successo, esponenti dell'opposizione proposero che la attribuzione delle nuove funzioni ai comuni ed agli altri enti locali riguardassero materie diverse da quelle indicate nell'art. 117 della Costituzione (Sen. Rep., VI Leg., Res. somm. 13 febbraio 1974, pag. 27). Il testo della lettera e), approvato dalla Commissione, perveniva dunque all'assemblea del Senato in una formulazione che anticipava non solo

nella sostanza, ma anche, per gran parte, nella lettera, la redazione della lettera e), prima parte, quale è poi passata nella legge n. 382 del 1975. È peraltro da notare che il testo sottoposto all'assemblea senatoriale conteneva al secondo comma dell'art. 1 un principio o criterio direttivo per l'assolvimento della delega di cui alla lettera e) così formulato: "4) l'attribuzione diretta a province, comuni ed altri enti locali di funzioni di interesse esclusivamente locale obbedirà a criteri di omogeneità evitando la coesistenza di competenze residue della regione; saranno altresì regolati i rapporti finanziari tra i vari enti". Nella discussione in assemblea furono respinti gli emendamenti presentati da esponenti dell'opposizione (emendamenti 1/19 e 1/20 in Sen. Rep., VI Leg., Res. sten. 6 giugno 1974) tendenti in via principale a far cadere per intero la delega della lettera e), ed in subordinata a limitare alle materie diverse da quelle previste nell'art. 117 della Costituzione le attribuzioni agli enti locali. Emergeva chiaramente in tali proposte il timore che il Governo potesse servirsi della delega della lettera e) al fine di perseguire un disegno di compressione delle attribuzioni regionali, attraverso lo spostamento agli enti locali di funzioni già trasferite alle regioni. Tra l'altro veniva criticata la formulazione della delega nella lettera e) perché riproduttiva, puramente e semplicemente, di quella dell'art. 118, comma primo, della Costituzione. Del resto, mentre risultava soppresso il criterio direttivo n. 4, secondo comma, già citato, era approvato un testo più restrittivo della lettera e) perché il legislatore delegato poteva attribuire agli enti locali solo le funzioni amministrative che alla data di entrata in vigore della futura n. 382 non fossero state trasferite alle regioni (clausola limitativa cancellata dalla Camera); peraltro il Governo era pure delegato, ai sensi degli artt. 5 e 128 della Costituzione (riferimento poi venuto meno) ad attribuire le ulteriori funzioni di cui è parola nel testo definitivo della lettera e), seconda parte, così come passata nella legge. È poi degno di nota che gli autori di tutti i disegni e proposte di legge per la riforma dell'assistenza presentate dopo l'entrata in vigore della legge n. 382 del 1975 (con i più diversi intendimenti verso le IPAB: dal riordinamento alla soppressione) siano partiti dal presupposto che le IPAB stesse, quanto alla loro sopravvivenza, non erano minimamente ricomprese nel raggio dei poteri conferiti al legislatore delegato. Né dalle relazioni dei presentatori emerge in alcun modo che si tendesse, esplicitamente o anche implicitamente, a revocare una delega accordata *in parte qua* con la legge n. 382 del 1975 (Camera dep., VII Leg., proposta Cassanmagnago ed altri, n. 19, art. 15; proposta Massari, n. 870, art. 5; proposta Lodi ed altri, n. 1173, art. 12; proposta Aniasi ed altri, n. 1237, art. 14; proposta Cassanmagnago, n. 1484, art. 13). E non è senza significato che le ultime quattro proposte di legge di cui si è fatto cenno siano state presentate nel periodo febbraio-maggio 1977, quando il dibattito sull'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 aveva già trovato ampi sviluppi. (...) Non si può poi trascurare - nella fattispecie - l'atteggiamento della Commissione ministeriale (Commissione Giannini) in ordine alle IPAB infraregionali. Il testo delle proposizioni normative IV e XXIII allegato alla relazione per la parte relativa alla sanità e servizi sociali è chiaramente indicativo dei limiti entro i quali, secondo la commissione, poteva operare il legislatore delegato. Nella proposizione IV, lettera d) tra le funzioni amministrative trasferite alle regioni era compresa quella relativa: "all'istituzione, modificazione e soppressione degli enti pubblici infraregionali, diversi da comuni, province e comunità montane, i quali operino esclusivamente nelle materie di competenza regionale"; e nella proposizione XXIII si aggiungeva: "Nell'esercizio delle funzioni previste dal precedente art. 4, lettera d), le regioni si atterranno alle norme vigenti fino a quando non avranno disciplinato con legge nuovi procedimenti per il riordino e la riorganizzazione degli enti, ivi compresa la loro soppressione qualora il passaggio ai comuni delle relative funzioni sia necessario od opportuno per assicurarne l'esercizio in modo integrato con le funzioni ad essi attribuite a norma del precedente art. 18". "In caso di fusione o di trasformazione, in qualsiasi forma, di istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, soggette alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, nel Consiglio di amministrazione dei nuovi enti dovrà essere assicurata la rappresentanza degli interessi originari dell'ente o degli enti fusi o trasformati". Sarebbe fuori luogo in questa sede ogni valutazione circa la rispondenza delle citate proposizioni normative ai canoni della legge di delega: ciò che importa è rilevare come esse presupponessero il permanere della disciplina dettata dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni, fino a quando non fossero intervenute leggi regionali *ad hoc*, vincolate comunque "ad assicurare" nelle nuove strutture "la rappresentanza degli interessi originari" dei vecchi

enti. (...) Come è noto, il procedimento per l'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 era circondato da particolari garanzie: soprattutto era previsto un doppio intervento consultivo della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Tale innovazione dimostrava l'intento del legislatore delegante di recuperare così un contributo di particolare rilievo da parte di un organo parlamentare: contributo che per le note vicende politiche, culminate nel voto della Camera dei Deputati del 15 luglio 1977, acquistava una importanza anche maggiore di quella prevedibile nel periodo di elaborazione della legge di delega. Ed è proprio in seno a tale commissione che, con qualche dubbio circa un possibile "eccesso di delega", si stabilì di includere la norma sul trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni delle IPAB infraregionali nell'art. 26 della legge delegata, divenuto poi art. 25 nel testo approvato dal Consiglio dei ministri (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, L'attuazione della "382", 1977, II, pagg. 925 e 966-967; sedute della Commissione 16 giugno (prima lettura) e 19 luglio 1977 (seconda lettura)). L'unico elemento evocato a sostegno della proposta (L'attuazione, cit., pagg. 865 e 883) è un richiamo alla disciplina della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), richiamo che non appare pertinente dato che l'art. 2 della legge n. 70 del 1975 esclude in modo espresso le IPAB dall'applicazione della legge stessa. Piuttosto, risulta evidente l'intento di assimilare, nel trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni, gli enti nazionali e gli enti infraregionali, in quanto le funzioni ineriscono alle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione (L'attuazione, pag. 865). Circa l'autorevolezza del parere definitivo della Commissione intercamerale per le questioni regionali, essa è testimoniata dalla mozione votata a larghissima maggioranza dalla Camera dei Deputati tra il 15 e il 16 luglio 1977, nella quale si impegnava il Governo ad attuare la legge n. 382 "sulla base delle conclusioni definitive a cui perverrà la Commissione interparlamentare per le questioni regionali". Nell'allegato, poi, che riproduceva il testo dell'accordo tra i partiti, inserito negli atti parlamentari, le forze politiche dichiaravano di impegnarsi "ad ogni livello di responsabilità istituzionale, per una piena assunzione dell'intesa unitaria" (raggiunta in Commissione) "nel provvedimento definitivo previsto dalla legge delega n. 382". Nella mozione programmatica già citata si riteneva tra l'altro necessaria, per l'attuazione della legge n. 382, "la definizione conseguente del potere degli enti locali allo scopo di eliminare il disordine creato nelle istituzioni e per la incontrollata dilatazione della spesa pubblica, dal proliferare di enti intermedi ai quali manca ogni raccordo istituzionale". Malgrado questi ulteriori elementi di non trascurabile rilievo, è però da confermare che il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante (sentenza n. 78 del 1957), 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 (come l'ordine del giorno 18 dicembre 1970 del Senato), perché non è per queste vie che si può estendere l'oggetto della delega. (...) Da quanto si è esposto risulta con chiarezza che il Parlamento, durante tutto l'iter della legge di delegazione (febbraio 1974-luglio 1975), non intese abbinare alla delega per il trasferimento di funzioni una delega per la riforma, sia pure parziale, del regime delle IPAB infraregionali; non intese, cioè, di anticipare su questo punto la legge generale di riforma dell'assistenza. Tra l'altro, la realizzazione di un simile intento avrebbe richiesto un esame sia pure sommario dei criteri di superamento del regime contenuto nella legge 17 luglio 1890, n. 6972. Non poteva essere ignorato lo spessore storico delle istituzioni disciplinate da questa legge organica né si poteva omettere una riconsiderazione dei principi fondamentali che la ispirarono (rispetto della volontà dei fondatori, controlli giustificati dal fine pubblico dell'attività svolta in situazioni di autonomia). Inoltre sarebbe stato motivo di riflessione la pluralità di forme e di modi in cui l'attività assistenziale viene prestata, differenze non prese come tali in considerazione dalla legge Crispi, preoccupata di unificare sul piano delle figure soggettive (al fine di sottoporle al controllo dell'autorità civile) i vari tipi di Opere Pie formatesi nel corso di una vicenda di durata ultrasecolare. Ma, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, intraprendere una riforma del sistema, come è configurato dalla legge Crispi, comporta che si faccia debito conto dei precetti contenuti negli artt. 18, 19, 33 e 38 della Carta costituzionale e che sia affrontato, alla luce dell'art. 38, ultimo comma, il tema del pluralismo delle istituzioni in relazione alle

possibilità di pluralismo nelle istituzioni (XXIII proposizione normativa Commissione Giannini). Fin quando ciò non sia avvenuto, è necessario che in sede di trasferimento di funzioni amministrative alle regioni e di attribuzioni di altre funzioni agli enti locali si osservino i principi della legislazione statale vigente, come aveva in realtà fatto, su questo punto, il legislatore delegato del 1972. Anticipare in sede di legislazione delegata, senza un puntuale sostegno nella legge di delega, principi così innovatori di riforma (tali da comportare l'eliminazione generalizzata delle IPAB infraregionali) significa prendere una scorciatoia che la disciplina costituzionale della delegazione legislativa rende del tutto impraticabile. In effetti, come dimostra la giurisprudenza di questa Corte (in particolare le sentenze nn. 35 del 1960 e 243 del 1976), presentano carattere specifico, pur nell'ambito della più comprensiva figura dell'"eccesso di delega" (sentenza n. 3 del 1957), 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. (...) Assai serie sono le conseguenze della mancanza, a tutt'oggi, della legge sulla riforma dell'assistenza pubblica. Com'è noto, dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 616 del 1977, sono intervenuti nuovi provvedimenti e nuove iniziative non certo ispirate ai criteri che hanno presieduto all'approvazione dell'art. 25, comma quinto, della predetta legge delegata. Innanzitutto il 17 maggio 1978 fu presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge del Ministro dell'interno "*ad interim*" (Riordinamento dell'assistenza sociale), poi rimasto senza seguito, che all'art. 15 escludeva dal trasferimento ai comuni le IPAB "che non svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa e che sono in grado, per l'efficiente organizzazione di strutture e di personale, anche volontario, di continuare la propria attività". Successivamente due decreti-legge non convertiti (d.l. 29 marzo 1979, n. 113 e d.l. 19 giugno 1979, n. 209 "Norme per la disciplina del trasferimento ai comuni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale") contenevano importanti esclusioni dal trasferimento di intere categorie di IPAB diverse da quelle previste nell'art. 25 del d.P.R. n. 616 del 1977. In particolare, secondo i decreti-legge non convertiti, sarebbero state escluse dal trasferimento ai comuni le IPAB aventi struttura associativa, quelle promosse ed amministrate da privati e operanti prevalentemente con mezzi di provenienza privata nonché le IPAB di ispirazione religiosa. Né ulteriori iniziative per risolvere il nodo delle IPAB, in sede di elaborazione della legge per la riforma dell'assistenza, hanno avuto finora un esito positivo. (Ma deve farsi menzione dell'art. 45 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 "Istituzione del servizio sanitario nazionale", articolo che esclude dal trasferimento ai comuni le associazioni di volontariato che concorrono ai fini istituzionali del servizio sanitario, anche se attualmente riconosciute come IPAB). La conseguenza più ovvia di questa situazione, a dir poco incerta, è davvero paradossale: mentre il legislatore delegato del 1977 aveva utilizzato *ultra vires* come dato unificante la "pubblicità" delle IPAB, gli eventi successivi provocavano profonde disparità di trattamento, del tutto ingiustificate, tra IPAB considerate in genere e, inoltre, tra IPAB di diverse regioni. Quanto al primo punto, basti ricordare come non si sia consentito alla Commissione di cui al sesto comma dell'art. 25 di completare la propria attività, risultando così non scrutinato, ai fini della esclusione dal trasferimento (attività inerenti la sfera educativo-religiosa), un numero cospicuo di enti. Quanto al secondo punto, vanno rilevate talune differenze di ordine non secondario tra leggi regionali adottate per una prima attuazione dell'art. 25 (leggi della Regione Emilia-Romagna 8 aprile 1980, n. 25; della Regione Piemonte 10 aprile 1980, n. 20; della Regione Umbria 17 maggio 1980, n. 46; della Regione Basilicata 4 dicembre 1980, n. 50 e della Regione Lombardia 7 marzo 1981, n. 13). Infine, si deve ricordare che il d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) ha escluso dal trasferimento varie

categorie di IPAB, adottando in pieno tutti i criteri di esclusione accolti nei decreti-legge del 1979, peraltro non convertiti. E ciò a tacere di situazioni ulteriormente differenziate in altre regioni a Statuto speciale. Tale stato di cose, se da un lato conferma una parziale operatività delle norme dell'art. 25, che non hanno dunque natura meramente programmatica, dall'altro mette in luce gravi disparità di trattamento tra IPAB e IPAB in relazione a circostanze che non dovrebbero influire sulla concreta applicabilità del principio d'eguaglianza alle persone giuridiche, comprese quelle pubbliche (sent. n. 25 del 1966). (...) L'accoglimento della prima censura di incostituzionalità rivolta all'art. 25, comma quinto, per violazione degli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione, rende superfluo l'esame delle altre censure per contrasto con gli artt. 117, 118 e 38, ultimo comma, della Costituzione; nonché il controllo sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972. Quanto all'art. 113 del d.P.R. n. 616 del 1977, esso non è richiamato a proposito in un giudizio promosso per verificare la legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977. Accertata la illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del decreto citato, si rende necessaria l'applicazione dell'art. 27, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 al fine di dichiarare la conseguenziale illegittimità di altre disposizioni dello stesso art. 25».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v., *infra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 60/1957 (rel. Perassi)

Non è generico o inammissibilmente rimesso al Governo l'oggetto della delega conferita per estendere l'applicazione di una legge a determinati territori precedentemente non presi in considerazione.

Considerato, 4.

«L'art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (legge stralcio), ha autorizzato il Governo della Repubblica ad applicare, con talune deroghe, le norme della legge 12 maggio 1950, n. 230, e successive modificazioni, “ai territori suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria”, da determinarsi dal Governo entro il 30 giugno 1951 con decreti aventi valore di legge ordinaria per delegazione concessa con la stessa legge. In base a tale delegazione, con decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1951, n. 69, sono state emanate le norme per l'applicazione della legge stralcio a territori dell'Emilia e del Veneto. Si è dedotta l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, rilevandosi che con tale disposizione l'oggetto della delega per l'applicazione della legge Sila non è stato determinato dal Parlamento, ma dal Governo attraverso l'esercizio della delega relativa alla scelta dei territori da sottoporre all'applicazione di detta legge e che il criterio di determinazione di tali territori, indicato con la espressione “territori suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria”, è del tutto generico, onde la delega è in contrasto con l'art. 76 della Costituzione. L'oggetto della delegazione contenuta nell'art. 1 della legge stralcio è definito, in quanto consiste nell'estensione dell'applicazione delle norme della legge Sila a territori diversi da quelli a cui detta legge era limitata. I decreti aventi valore di legge ordinaria coi quali il Governo, in virtù della delegazione, determina i territori ai quali si estende l'applicazione delle norme della legge Sila, hanno senza dubbio il carattere di decreti sostanzialmente legislativi appunto perché sono diretti ad estendere l'ambito spaziale di applicazione della legge precedente. Il criterio per la determinazione dei territori ai quali può estendersi l'applicazione delle norme della legge Sila, è indicato nell'art. 1 con l'espressione “territori suscettibili di trasformazione agraria o fondiaria”. Tale espressione implica un rinvio alle finalità economiche e sociali della legge Sila ed ai criteri cui questa si ispira, onde la facoltà del Governo di determinare i territori nei quali si estende l'applicazione delle norme della legge Sila, è sufficientemente delimitata, pur rientrando peraltro nella discrezionalità del Governo, nell'esercizio della potestà delegatagli, l'apprezzamento in concreto della suscettibilità di trasformazione agraria e fondiaria di un determinato territorio, quale presupposto per estendere ad esso l'applicazione delle norme della legge Sila. La questione della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge stralcio e

del decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1951, n. 69, che ha emanato norme per l'applicazione della detta legge a territori dell'Emilia e del Veneto, non è pertanto fondata». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra* Contenuti eventuali – L'emanazione di norme a contenuto particolare e concreto.

CONTENUTI EVENTUALI

L'emanazione di norme a contenuto particolare e concreto

Sentenza n. 61/2012 (red. Tesaurò)

I decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria, riconducibili al genus della legge-provvedimento, hanno contenuto legislativo e sono soggetti al controllo di legittimità costituzionale.

Considerato, 1., 2.1., 3.

«La Corte di appello di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina - Catanzaro), in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, ed in relazione gli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (Provvedimenti per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori ionici contermini), nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione dallo stesso disposta il terreno sito in agro di Santa Severina, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, Prever Ada, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale. Questa Corte è chiamata a decidere se il d.P.R. n. 1230 del 1951, in tale parte, violi i criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 230 del 1950, sotto un primo profilo, in quanto ha assoggettato ad espropriazione beni non appartenenti al destinatario del provvedimento espropriativo; sotto un secondo profilo, in quanto ha assoggettato ad espropriazione detto terreno, benché appartenente ad un soggetto proprietario di fondi di estensione inferiore a quella di trecento ettari. (...) In linea preliminare, occorre ribadire che i decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria hanno "contenuto legislativo" e, quindi, sono soggetti al controllo di legittimità costituzionale (tra le molte, sentenze n. 10 del 1959 e n. 136 del 1976; in relazione agli omologhi decreti emanati ai sensi della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in tal senso, per tutte, sentenze n. 60 del 1957 e n. 319 del 1995). Inoltre, va ricordato che questa Corte, chiamata frequentemente a sindacare la legittimità di detti decreti legislativi (riconducibili al *genus* della legge-provvedimento), sotto il profilo dell'eccesso di delega, ha costantemente ritenuto sussistente il carattere incidentale del giudizio (*ex plurimis*, dalla sentenza n. 59 del 1957 sino alla sentenza n. 319 del 1995) e già nelle più risalenti pronunce ha chiarito che una siffatta questione non riguarda "il titolo della domanda giudiziale principale", poiché ad essa è demandato l'accertamento degli eventuali vizi di legittimità costituzionale di detti decreti, restando riservata all'autorità giurisdizionale "ogni altra questione, e le attività di applicazione delle premesse poste dalla decisione" (sentenza n. 59 del 1957). L'accertamento dei presupposti di fatto attiene, infatti, "a quel giudizio di rilevanza che è esclusiva competenza del giudice *a quo*" (sentenza n. 99 del 1969), da ritenersi compiutamente svolto quando questi abbia dato atto della loro sussistenza (da ultimo, sentenza n. 319 del 1995). La pronuncia resa da questa Corte sulla questione di legittimità costituzionale non preclude, quindi, la riesaminabilità di detti presupposti nei successivi gradi del processo principale (sentenza n. 78 del 1961; analogamente, sentenza n. 59 del 1957), restando escluso che, per la rilevanza della questione, debba formarsi la cosa giudicata sul punto controverso, pena la violazione dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (sentenza n. 78 del 1961). Il "riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti" sono, dunque, "rimessi alla valutazione del giudice rimettente, attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove

sorretti da una motivazione non implausibile” (sentenze n. 270 del 2010, n. 50 del 2007 e n. 173 del 1994), non rientrando tra i poteri di questa Corte “quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti” (sentenze n. 270 del 2010 e n. 62 del 1992). (...) Nel merito, il primo profilo di censura è fondato. Nel decidere questioni identiche a quella in esame, aventi ad oggetto decreti di espropriazione emanati in forza della delega attribuita al Governo dalla legge n. 230 del 1950, questa Corte ha affermato che, in base alle norme ed ai principi e criteri direttivi della delega, “i dati catastali” “non possono essere considerati vincolanti nel procedimento di espropriazione per la riforma fondiaria”, non rilevando, in contrario, “la norma contenuta nell’art. 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359”. L’espropriazione prevista dalle leggi di riforma fondiaria non mira, infatti, “a trasferire da un soggetto a un altro un determinato bene, ma invece, a sottrarre parte del patrimonio a un soggetto che si trovi nelle condizioni previste dalle leggi di riforma” e, quindi, non è indifferente, “com’è nel caso di espropriazione per pubblica utilità, che si proceda contro chi sia soltanto apparentemente proprietario di un bene” (sentenza n. 57 del 1959; analogamente, sentenze n. 10 del 1959 e n. 7 del 1961; identico principio è stato affermato in riferimento ai decreti espropriativi emanati in forza della delega contenuta nell’omologa legge n. 841 del 1950, *ex plurimis*, sentenze n. 319 del 1995, n. 3 del 1987 e n. 8 del 1959). Questa Corte ha anche già deciso, giudicandola non fondata, un’eccezione identica a quella con la quale, nel presente giudizio, l’interveniente ha dedotto che il giudice *a quo* ha ommesso di indicare se il dante causa delle appellanti nel processo principale abbia richiesto la rettifica disciplinata dall’art. 4 della legge n. 230 del 1950, e ciò allo scopo di accertare la proponibilità della domanda. Al riguardo, è, quindi, sufficiente ribadire che “il ricorso che ai sensi dell’art. 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, può essere proposto nel termine di 25 giorni contro i piani di espropriazione non può sostituire ogni altro mezzo che l’ordinamento prevede per la tutela dei diritti soggettivi; e il non proporlo nei termini fissati non può importare se non la decadenza dal diritto di esperire quel mezzo di tutela, previsto per fini limitati e nell’ambito del procedimento di espropriazione” (sentenza n. 57 del 1959; analogamente, sentenza n. 10 del 1959). Infine, appare non implausibile la premessa interpretativa del rimettente, secondo la quale alla fattispecie oggetto del processo principale non è applicabile l’art. 14 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (in virtù del quale, pronunciata l’espropriazione, tutti i diritti relativi all’immobile espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull’indennità), in quanto essa deve ritenersi disciplinata esclusivamente dalla legge n. 230 del 1950, “entrata in vigore ben 21 anni prima”, e - può aggiungersi - in considerazione del costante indirizzo della giurisprudenza di legittimità, orientata nel ritenere inapplicabili le norme concernenti l’espropriazione per pubblica utilità all’espropriazione disposta ai sensi delle leggi di attuazione della riforma fondiaria (tra le tante, Cass. 1° marzo 1986, n. 1308; Cass. 9 gennaio 2009, n. 323). Alla luce di siffatti principi, va osservato che l’ordinanza di rimessione espone che “i documenti prodotti dagli appellanti nel primo grado di giudizio e le risultanze della CTU” hanno permesso di appurare che i terreni *de quibus* “furono acquistati per atto rogito a notaio Nicola Cizza in Crotona in data 15 aprile 1930 da Cirillo Fortunato [...]” e che le relative “particelle sono state incluse per errore in un quoziente del fondo “S. Antonio” ed intestate a Prever Ada”. Il consulente tecnico d’ufficio ha, quindi, accertato che “tali terreni, erroneamente accatastati a nome di Prever Ada, furono espropriati dall’O.V.S. con d.P.R. n. 1230 del 4 novembre 1951”, benché, “al momento dell’esproprio” fossero “in proprietà, in virtù di giusto titolo legittimamente trascritto, di Cirillo Fortunato”. Il rimettente ha, inoltre, anche indicato che quest’ultimo “aveva in seguito trasmesso dette particelle, per successione testamentaria apertasi in data 28.5.1958, a Cirillo Luigi [...], che, a sua volta, le aveva trasmesse, per successione intestata apertasi in data 9.6.1975, agli attuali appellanti” ed ha concluso affermando espressamente che il d.P.R. n. 1230 del 1951 “ha erroneamente ricompreso nell’elenco di beni espropriati a Prever Ada, particelle che non erano nella proprietà di quest’ultima”. Ne deriva che l’aver il decreto delegato in esame identificato il soggetto nello stesso contemplato quale proprietario di tutti i terreni oggetto del medesimo, mentre il vero *dominus* di alcuni di essi è un soggetto diverso, configura eccesso di delega in relazione a quelli oggetto di contestazione. Nel contrasto tra intestazione catastale e prova giuridica dell’acquisto del diritto di proprietà, quest’ultima deve prevalere agli effetti di cui trattasi, con la

conseguenza che l'espropriazione in esame poteva legittimamente essere effettuata solo riguardo alle porzioni di terreno che appartenevano al soggetto espropriato, quale indicato nel succitato decreto. In conclusione, il d.P.R. n. 1230 del 1951, in quanto ha compreso nell'esproprio terreni intestati alla ditta Prever Ada, ma non appartenenti alla medesima (identificati nell'ordinanza di rimessione con le particelle 33 e 91 del foglio 23), ha esorbitato dai limiti della delega e, conseguentemente, va dichiarato, per questa parte, illegittimo per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, restando assorbito l'ulteriore profilo di censura. La dichiarazione di illegittimità costituzionale non travolge le restanti parti del decreto aventi autonoma efficacia».

Sentenza n. 347/1994 (red. Cheli)

In sede di legislazione delegata, il Governo può adottare anche atti con forza di legge a contenuto particolare, quale l'istituzione di nuove Province che l'art. 133 Cost. affida a una legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione. Tale procedura può essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche ricorrendo a una delega legislativa, nel rispetto dei limiti richiamati nell'art. 76 Cost. Del resto, non vi sono ostacoli di natura costituzionale suscettibili di impedire che gli adempimenti destinati a rinforzare il procedimento (l'iniziativa dei Comuni e il parere della Regione) possano intervenire in relazione alla fase di formazione sia della legge di delegazione sia, successivamente, della legge delegata.

Considerato, 1., 3.

«Il giudice conciliatore di Codogno solleva questione di legittimità costituzionale nei confronti: A) dell'art. 63, secondo comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) per violazione degli artt. 76 e 133 della Costituzione, dal momento che la norma impugnata ha affidato l'istituzione delle nuove Province ivi previste a leggi delegate (...). (...) Nel merito le questioni non sono fondate. L'art. 133 della Costituzione dispone che al mutamento delle circoscrizioni provinciali esistenti o alla istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione si possa giungere mediante "legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione". Questa procedura non esclude che l'istituzione di una nuova Provincia (o la modifica della circoscrizione di una Provincia esistente) possa essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche mediante il ricorso ad una delega legislativa, nel rispetto dei limiti richiamati nell'art. 76 della Costituzione. Il che, nella specie, è avvenuto mediante l'art. 63 della legge n. 142 del 1990 e, in particolare, mediante la disciplina posta con il secondo comma di tale articolo, nei cui confronti si appunta la prima delle censure di costituzionalità prospettate dall'ordinanza in esame. Né contro tale soluzione potrebbe valere il richiamo all'esistenza di un principio di non delegabilità delle "leggi-provvedimento" ovvero il rilievo che lo strumento da adottare è, in questo caso, una legge "rinforzata", caratterizzata da particolari adempimenti procedurali fissati dalla stessa Costituzione. Né l'uno né l'altro di tali argomenti può, infatti, valere al fine di dare fondamento alla censura in questione, ove si consideri che questa Corte ha da tempo ammesso la possibilità che il Governo adotti, in sede di legislazione delegata, anche atti con forza di legge a contenuto particolare (sentenza n. 60/1957), mentre non è dato individuare ostacoli di natura costituzionale suscettibili di impedire che gli adempimenti procedurali destinati a "rinforzare" il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata (come è avvenuto nel caso in esame per quanto concerne il parere della Regione). La censura formulata nei confronti dell'art. 63, secondo comma, della legge n. 142 del 1990 va, di conseguenza, riconosciuta infondata».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale.

Sentenza n. 41/1964 (rel. Sandulli)

Nel delegare al Potere esecutivo la possibilità di emanare provvedimenti particolari con valore di legge, ai fini della realizzazione della riforma fondiaria, le relative leggi hanno voluto circondare di notevoli

garanzie tale eccezionale potestà, prescrivendo l'osservanza di un procedimento legale ordinato alla salvaguardia e alla certezza delle singole posizioni soggettive: l'inosservanza del dovuto procedimento, si risolve o meno in un vizio di sostanza, non può quindi non viziare il provvedimento con valore di legge emanato in base alla delega.

Considerato, 1., 2., 3.

«Il presente giudizio di legittimità costituzionale trae origine da un'ordinanza del Tribunale di Cosenza emessa dopo la riassunzione innanzi ad esso di un giudizio promosso da alcuni degli eredi del sig. Vincenzo Solima e sospeso in attesa della pronuncia da parte di questa Corte su alcune questioni di legittimità costituzionale in esso sollevate. Quelle questioni investivano la legge n. 230 del 1950 (c.d. "legge Sila"), e i decreti legislativi nn. 1410 e 1423 del 1951, coi quali erano stati scorporati in persona del defunto sig. Vincenzo Solima terreni appartenenti a lui in comproprietà alla data del 15 novembre 1949, ma nella cui comproprietà gli erano succeduti gli eredi anteriormente alla emanazione dei menzionati decreti. Questa Corte risolse con la sentenza n. 41 del 1959 tutte le questioni riflettenti la legge n. 230 e il decreto legislativo n. 1423 - riguardante terreni siti nel Comune di S. Sofia d'Epiro - mentre con ordinanza n. 42 dello stesso anno, lasciando impregiudicate tutte le questioni relative al decreto legislativo n. 1410 - riguardante terreni siti nel Comune di Bisignano - restituì gli atti al Tribunale di Cosenza perché questo approfondisse taluni punti di fatto non sufficientemente chiari. Dopo aver effettuato gli accertamenti richiesti, il Tribunale di Cosenza ha ora rimesso alla Corte la "decisione sulle non risolte questioni di legittimità costituzionale". Le quali non sono soltanto quelle in ordine a cui questa Corte ritenne a suo tempo necessari ulteriori accertamenti, bensì anche quelle - sulle quali nella attuale fase le parti non hanno ritenuto di soffermarsi - comuni al giudizio nei confronti del decreto legislativo n. 1423, ma risolte, con la sentenza n. 41 del 1959, soltanto nei confronti di questo. Tali questioni attengono: a) al fatto che il decreto n. 1410 (così come il n. 1423) ebbe per destinatario una persona che al momento della emanazione di esso era defunta; b) al fatto che esso, ancorché intestato al defunto, ebbe in realtà a colpire i figli di lui, nessuno dei quali si trovava a possedere una quantità di terreno tale da dover essere assoggettato a scorporo ai sensi della "legge Sila"; c) al fatto che i terreni assoggettati allo scorporo erano insuscettibili di ulteriori miglioramenti. In ordine a tutte le anzidette questioni la Corte non ritiene di doversi discostare dalle conclusioni cui pervenne nella sentenza n. 41 del 1959 in riferimento al decreto n. 1423. Esse vanno risolte perciò tutte negativamente. Le prime due, perché la "legge Sila" imponeva al Governo di prendere in considerazione le situazioni soggettive ed oggettive esistenti al 15 novembre 1949: onde esattamente il piano di scorporo fu intestato a Vincenzo Solima ancorché egli fosse successivamente deceduto, ed ebbe conseguentemente riguardo alla consistenza del suo patrimonio terriero, e non a quella dei singoli suoi eredi. La terza perché - a parte la esclusione di ogni possibilità di un sindacato di merito circa la idoneità dei terreni espropriati a ricevere ulteriori miglioramenti agrari - è da tener presente che la suscettibilità di "trasformazione" che l'art. 2 della "legge Sila" poneva come condizione per lo scorporo dei terreni privati, doveva essere intesa in un senso comprensivo della realizzabilità di aziende contadine. (...) Con riferimento alle questioni per le quali si sono resi necessari i nuovi accertamenti ora compiuti dal Tribunale, l'ordinanza di rimessione precisa che da questi è risultato che il piano a suo tempo pubblicato a cura dell'Opera Sila nel Comune di Bisignano fu effettivamente intestato ai germani Vincenzo e Francesco Solima, mentre il decreto di scorporo ha colpito, nella proprietà comune, soltanto il primo; che alla data del 15 novembre 1949 Vincenzo e Francesco Solima possedevano un patrimonio terriero, rispettivamente, di Ha 671,53,51 ed Ha 411,16,38 (onde sia l'uno che l'altro avrebbero potuto essere legittimamente espropriati, non solo dei terreni scorporati congiuntamente nel Comune di S. Sofia d'Epiro, ma anche di quelli scorporati in testa al solo Vincenzo nel Comune di Bisignano); che i terreni espropriati nel Comune di Bisignano si appartenevano *pro indiviso*, oltre che ai germani Vincenzo e Francesco Solima (ai quali fu intestato il piano posto in pubblicazione), anche al cugino Eugenio Solima (mai menzionato nei piani) e a tutti e tre essi erano anche intestati in catasto. Sulla base di tali premesse, la questione se sia legittima l'espropriazione in persona del solo Vincenzo Solima dei terreni siti nel Comune di Bisignano (per i quali il piano di scorporo era stato

adottato e pubblicato in persona di lui e del fratello Francesco) è da risolvere in senso negativo. I germani Vincenzo e Francesco Solima erano entrambi legittimati a subire (congiuntamente o distintamente) lo scorporo, e il piano era stato redatto e posto in pubblicazione nei confronti di entrambi. Sulla base di esso, il patrimonio di Vincenzo Solima appariva dunque destinato a esser colpito in una quota corrispondente alla metà di quella poi effettivamente espropriata in testa a lui, allorché il decreto di espropriazione delle proprietà in Bisignano - per le quali lo scorporo era stato originariamente previsto in testa a lui e al fratello Francesco - fu intestato a lui soltanto. È chiara perciò la mancanza di quella puntuale corrispondenza tra piano posto in pubblicazione e piano approvato che il sistema delle leggi di riforma fondiaria (per la “legge Sila”, v. gli artt. 2, 4 e 5) considerano - come questa Corte ha avuto altre volte occasione di affermare (p. es., sentenze nn. 33 del 1961, 39 del 1962, 126 del 1963 e 38 del 1964) - garanzia essenziale e inderogabile della legalità dei decreti legislativi di Scorporo. Nel delegare al Potere esecutivo la possibilità di emanare provvedimenti particolari con valore di legge, ai fini della realizzazione della riforma fondiaria, le anzidette leggi hanno voluto circondare di notevoli garanzie tale eccezionale potestà, prescrivendo a questo scopo l'osservanza di un procedimento legale ordinato alla salvaguardia e alla certezza delle singole posizioni soggettive: l'inosservanza del dovuto procedimento, tanto se si risolve, quanto se non si risolve in un vizio di sostanza, non può quindi non viziare il provvedimento con valore di legge emanato in base alla delega. E il vizio - dato il criterio eminentemente “personale” delle procedure espropriative previste dalle leggi di riforma fondiaria (particolarmente sottolineata, a es., nelle sentenze di questa Corte nn. 8, 10, 34, 57 del 1959, n. 77 del 1961) - non è di minor peso quando la discordanza investa, anziché i beni, i soggetti nei confronti dei quali la procedura si svolge (v. la sentenza n. 77 del 1961). (...) Infondati sono invece i dubbi di legittimità sollevati in ordine al fatto che col decreto impugnato è stato espropriato non nei confronti di tutti i comproprietari un corpo fondiario di proprietà comune. L'art. 2 della “legge Sila” - nella redazione della quale evidentemente non si mancò di tener presente la frequenza con cui in Calabria le proprietà terriere sogliono esser mantenute indivise nonostante i successivi passaggi ereditari - dichiara infatti soggetti ad espropriazione “i terreni di proprietà privata... appartenenti.. in comunione o *pro-indiviso* a singole persone o società”. E l'art. 8 della legge 18 maggio 1951, n. 333, ne dà conferma. È vero che questa legge appare dal titolo destinata a dettar norme interpretative e integrative della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (c. d. “legge stralcio”): il che è dovuto al fatto che la più gran parte delle sue disposizioni furono dettate appunto con riguardo a questa sola legge (v. le sentenze di questa Corte n. 66 e n. 74 del 1957). Ma l'art. 8, 11 quale - come risulta anche dai lavori preparatori - è da considerare operante altresì nei confronti degli espropri previsti dalla “legge sua”, precisa che, nel caso di espropriazione di quote di terreni indivisi in testa a singoli condomini, “l'ente espropriante può provvedere alla espropriazione dei terreni, oggetto della comunione, fino ad esaurire il valore della quota ideale spettante a detto condomino”, salvo l'imputazione alla quota di quest'ultimo della porzione espropriata. Del resto, nel senso che anche in base alla “legge Sila”, oltre che in base alla “legge stralcio”, fosse possibile espropriare in testa a uno solo dei comproprietari quote di beni indivisi fu già affermato, sia pure incidentalmente, da questa Corte, con la sentenza n. 82 del 1957».

Sentenza n. 34/1964 (rel. Chiarelli)

Pur essendo il decreto di scorporo una legge delegata, ben può essere dedotto il vizio del procedimento amministrativo che lo precede. Quale che sia la natura di tale procedimento, nel sistema delle leggi di riforma agraria il piano particolareggiato determina il contenuto della legge-provvedimento in cui si concreta l'attività delegata. Le prescritte forme di pubblicità, dirette a tutelare i diritti dell'espropriando e dei terzi, condizionano la legittimità costituzionale del decreto di esproprio e le eventuali irregolarità del procedimento configurano un vizio di eccesso dalla delega.

Considerato, 2.

«Nel merito, la questione è fondata. È pacifico che, nella specie, col decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1599, fu approvato un piano particolareggiato di espropriazione diverso da quello che era stato pubblicato. In casi del tutto analoghi, questa Corte ha affermato che, ove il progetto di piano, prima della sua approvazione, venga a subire delle modifiche, si rende necessaria una nuova

pubblicazione, la cui eventuale mancanza dà luogo a vizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 39 del 1962 e n. 126 del 1963). Non vale invocare in contrario l'art. 2 della legge 2 aprile 1952, n. 339, che prevede la pubblicazione di nuovi piani, posteriori al 31 dicembre 1951, per il caso in cui la variazione sia stata determinata da errori materiali o da omissioni; ipotesi che, nella specie, non si sarebbe verificata. La Corte ha avuto occasione di rilevare a questo proposito che il citato art. 2, disponendo una proroga per la pubblicazione del piano particolareggiato in casi tassativamente indicati, non modifica il sistema secondo il quale il piano originario deve essere ripubblicato quando per successivi eventi vi siano state apportate modifiche tali da renderlo non più rispondente al decreto di esproprio (sentenza n. 39 del 1962, precedentemente citata). Non sussistono ragioni per discostarsi, nel caso presente, dalla richiamata giurisprudenza. Non si può, infatti, concordare con la tesi, sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, essendo il decreto di scorporo una legge delegata, non si può dedurre come vizio di esso il vizio del procedimento amministrativo che lo precede. Quale che sia la natura di tale procedimento, è certo che, nel sistema delle leggi di riforma agraria, il piano particolareggiato determina il contenuto della legge-provvedimento in cui si concreta l'attività delegata. Le prescritte forme di pubblicità, dirette a tutelare i diritti dell'espropriando e dei terzi, condizionano, pertanto, la legittimità costituzionale del decreto di esproprio, e le eventuali irregolarità che si verificano nel relativo procedimento, che altrimenti resterebbero sottratte al controllo di legittimità, configurano un vizio di legittimità costituzionale per eccesso dalla delega. Tale vizio va riconosciuto, in base ai non contestati elementi di fatto sopra ricordati, nel decreto presidenziale che ha dato luogo al presente giudizio».

Sentenza n. 126/1963 (rel. Mortati)

Il rinvio operato dalla legge di delegazione alle determinazioni contenute in un decreto delegato conferisce a esse carattere definitivo e vincolante per i singoli decreti legislativi di esproprio che incorrono, in caso di inosservanza, nella sanzione di illegittimità costituzionale per eccesso di potere. Compete alla Corte sindacare l'osservanza delle condizioni poste dalla legge delegante per il valido esercizio del potere di disporre mediante atti con forza di legge l'espropriazione dei terreni.

Considerato, 1., 2.

«La prima delle questioni sollevate dall'ordinanza è fondata. Infatti risulta dagli atti, e non è contestato neanche dall'Avvocatura dello Stato, che il D.P.R. n. 3473 ha compreso nel provvedimento espropriativo emesso nei confronti della ditta Granatiero anche alcune particelle (e precisamente quelle di cui ai numeri 9 e 11 del foglio di mappa 63 e partita catastale 2127) le quali, pur ricadendo nel territorio del Comune di Manfredonia, non sono, incluse nel comprensorio generale di bonifica della Capitanata. E poiché l'art. 1, n. 3, del D.P.R. del 7 febbraio 1951, n. 67, limita l'applicabilità delle norme sulla riforma fondiaria solo a quelle parti del Comune su menzionato, le quali facciano parte del predetto comprensorio, non appare dubbio l'eccesso di potere in cui il decreto impugnato è incorso per questa parte della sua statuizione. Nessun ostacolo a tale conclusione è deducibile dal fatto che l'eccesso riscontrato si riferisce non già alla legge delegante ma ad un decreto delegato cui la prima rinvia, e precisamente al citato D.P.R. n. 67 che ha proceduto alla determinazione dei territori suscettibili di trasformazione ai sensi dell'art. 1 della legge n. 841, poiché, come la Corte ha già avuto occasione di decidere con la sua sentenza n. 25 del 1961, l'inosservanza nei singoli decreti di esproprio delle prescrizioni relative alle zone territoriali fissate da decreti delegati configura anch'esso un vizio di incostituzionalità, in quanto si risolve in una violazione della legge di delegazione, perché questa, deferendo ad altro atto con forza di legge la determinazione dell'ambito entro cui gli Enti di riforma avrebbero potuto esplicare la loro attività, ha conferito alla medesima carattere definitivo e vincolante per singoli decreti espropriativi. (...) Con il secondo motivo si deduce la violazione dell'art. 9 della legge n. 841 del 1950, nella considerazione che il termine da esso fissato per la presentazione della domanda di conservazione del terzo residuo da parte dei proprietari espropriati è stato fatto decorrere da una data alla quale non era stato ancora pubblicato, il piano particolareggiato definitivo dei terreni da scorporare. Il motivo è fondato. Infatti risulta dagli atti, e non è contestato, che nella specie i piani particolareggiati riguardanti i terreni di proprietà dei sigg. Granatiero, quali erano stati pubblicati il 27-31 dicembre 1951, comprendevano una superficie da

scorporare per complessivi ettari 103,85,81. Tali piani vennero successivamente modificati, apportandosi una notevole riduzione della superficie predetta, ma, senza che si procedesse a nuova pubblicazione, si fece luogo all'emanazione dei decreti di esproprio n. 3473 e n. 3474 in data 27 dicembre 1952. In questa situazione il termine del 5 aprile 1952, che era stato fissato per la produzione della domanda per terzo residuo e del relativo piano dettagliato di trasformazione dalla Sezione speciale per la riforma fondiaria di Bari con nota in data 31 dicembre 1951, non poteva ritenersi idoneo a determinare la decadenza dal diritto, non essendo allora intervenuta nessuna determinazione definitiva in ordine all'entità dello scorporo, e risultando testualmente che il riferimento alla consistenza catastale del terzo residuo ed alle direttive di massima per la trasformazione era stato fatto dalla Sezione stessa tenendo presenti i piani particolareggiati pubblicati il 27 dicembre dello stesso anno 1951. Infatti è chiaro che il termine di 60 giorni prescritto dall'art. 9 della citata legge n. 841 deve farsi decorrere dalla data di pubblicazione di quello stesso piano particolareggiato che poi è assunto a contenuto del decreto di espropriazione. Nel caso che il progetto di piano venga, prima della sua approvazione, a subire delle modifiche in ordine alla quantità e qualità dei terreni ritenuti suscettibili di espropriazione, si rende necessario procedere ad una nuova pubblicazione del medesimo, e solo da quest'ultima può farsi decorrere il termine per la presentazione della richiesta di conservazione dei terreni costituenti il terzo. Non è dubbio che la redazione del piano dettagliato delle opere da eseguire per la trasformazione e l'appoderamento dei terreni medesimi, il quale deve, a pena di decadenza, accompagnare la richiesta stessa, presupponga necessariamente la conoscenza della estensione dei terreni compresi nel progetto di esproprio, nonché della loro localizzazione e natura, cioè di tutti quegli elementi cui il piano medesimo deve adeguarsi. L'Avvocatura dello Stato ha eccepito che la censura di cui all'ordinanza non può essere elevata sul piano costituzionale poiché la deliberazione di considerare i proprietari espropriati rinunciatari al beneficio della conservazione del terzo residuo per tardività della loro domanda rispetto al predetto termine del 5 aprile 1952 era stata presa con provvedimento di un'autorità amministrativa, quale la Presidenza della Sezione speciale di riforma, regolarmente comunicata agli interessati, e contro di essa si sarebbero dovuti esperire i rimedi consentiti contro gli atti amministrativi lesivi di diritti o interessi legittimi. Tale eccezione non può però essere attesa poiché compete alla Corte sindacare l'osservanza delle condizioni poste dalla legge delegante per il valido esercizio del potere di disporre mediante atti con forza di legge l'espropriazione dei terreni soggetti a riforma. Non contraddicono a tale principio le sentenze nn. 59 e 63 del 1957 invocate dall'Avvocatura poiché con esse la Corte ha escluso che l'omissione di alcune operazioni da parte degli enti di riforma (e precisamente la predisposizione del programma di trasformazione fondiaria di tutti i territori ritenuti suscettibili di trasformazione, ai sensi dell'art. 3 della legge stralcio, che nulla ha a che fare con il piano particolareggiato relativo ai singoli terreni soggetti a scorporo), preliminari alla emanazione dei decreti di esproprio, potesse incidere sulla legittimità di questi, e ciò nella considerazione che la legge delegante non le considera necessarie alla valida formazione dei medesimi. Poiché la domanda di conservazione di una parte dei terreni riguardava entrambi i piani particolareggiati, l'eccesso di delega rilevato invalida tutti e due i decreti presidenziali».

Sentenza n. 41/1959 (rel. Sandulli)

I provvedimenti di scorporo adottati dal Governo in attuazione della legge di riforma fondiaria hanno natura formalmente e sostanzialmente legislativa e non meramente esecutiva.

Considerato, 2., 3., 4.

«Le due questioni di legittimità costituzionale proposte nei confronti della legge 12 maggio 1950, n. 230, investono rispettivamente l'art. 5, per aver autorizzato il Governo ad adottare le espropriazioni mediante decreti insuscettibili di impugnativa ai sensi dell'art. 113 Cost., eludendo il precetto contenuto in tale disposizione costituzionale, che vieta l'esclusione dell'impugnabilità degli atti amministrativi lesivi di diritti o interessi legittimi; (...). Entrambe tali questioni sono già state risolte dalla Corte, rispettivamente con la sentenza 13 maggio 1957, n. 60, e con la sentenza di pari data n. 61. Con la prima di esse, sul presupposto della natura formalmente e sostanzialmente legislativa e non meramente

esecutiva dei provvedimenti di scorporo adottati dal Governo in attuazione dell'art. 5 della citata legge, la Corte giudicò insussistente la elusione, da parte di questo, del precetto contenuto nell'articolo 113 Cost., il quale riguarda gli atti amministrativi (vedansi anche le sentenze del 1957, nn. 63, 64, 65, 70, 78, 80). (...) In conformità del precedente orientamento della Corte, sul quale non vi è motivo di ritornare, tanto la questione che investe l'art. 5 della legge 230, quanto quella che investe l'art. 8 sono da dichiarare infondate. (...) Delle questioni che investono il decreto 18 dicembre 1951, n. 1423, per essere incorso in eccesso di delega, le prime due possono essere esaminate congiuntamente. L'una attiene al fatto che il decreto ha avuto per destinatario una persona che al momento della emanazione di esso era defunta; l'altra al fatto che il decreto, intestato al defunto, ha in realtà colpito i di lui quattro figli - proprietari dei terreni espropriati al momento della emanazione di esso -, nessuno dei quali si trovava a possedere al 15 novembre 1949 un quantitativo di terreni superiore ai 300 ettari, misura che la legge 230 poneva a presupposto dello scorporo. È noto che con le leggi di riforma fondiaria n. 230 e n. 841 del 1950 si intese far riferimento alla situazione esistente al 15 novembre 1949, ponendo a base delle espropriazioni la situazione soggettiva (appartenenza dei terreni) e oggettiva (consistenza dei fondi) quale risultava a tale data. Su questo caposaldo della legislazione della materia la Corte ha avuto più volte occasione di pronunciarsi, a partire dalla sentenza 14 maggio 1957, n. 67 (vedansi anche le sentenze nn. 82 e 126 dello stesso anno; le sentenze nn. 70 e 71 del 1958 e n. 34 del 1959; nonché l'ordinanza n. 16 del 1959). È vero che finora la Corte non ha avuto occasione di pronunciare circa la legittimità dei decreti di scorporo intestati a persone che al momento della emanazione di essi erano defunte. Peraltro dai testi legislativi è dato desumere che, non diversamente dagli altri casi di non coincidenza della situazione patrimoniale soggettiva al momento dello scorporo con quella al 15 novembre 1949, anche nel caso che il soggetto che era, al 15 novembre 1949, titolare dei diritti da espropriare, e alla cui consistenza patrimoniale dell'epoca lo scorporo doveva riferirsi, più non fosse esistito al momento della emanazione dei concreti provvedimenti di scorporo, questi ultimi dovevano essere intestati al suo nome. Per quanto specificamente riguarda la legge n. 230 del 1950, il terzo comma dell'art. 2, nell'escludere dal computo da operare ai fini dello scorporo "i terreni trasferiti a causa di morte a favore dei discendenti in linea retta dal 15 novembre 1949 fino all'entrata in vigore della presente legge" (20 maggio 1950), palesemente presuppone che - salva l'eccezione relativa ai beni in cui fossero succeduti dei discendenti in linea retta, limitatamente peraltro al periodo dal 15 novembre 1949 al 19 maggio 1950 (nel quale non rientra il caso in esame, dato che Vincenzo Solima morì il 26 aprile 1951) - lo scorporo dovesse essere operato, anche per "i terreni trasferiti a causa di morte", in testa al soggetto titolare al 15 novembre 1949 dei diritti su di essi (vedasi anche il D. P. R. 17 ottobre 1950, n. 862, emanato in virtù dell'art. 32 della legge n. 230, e contenente norme di attuazione, il quale all'art. 14, secondo comma, dispone: "I discendenti in linea retta che, ai sensi del terzo comma dell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230, intendano ottenere l'esclusione dal computo della proprietà terriera del *de cuius* dei terreni ad essi trasferiti per successione *mortis causa*, sono tenuti, nel termine di cui al precedente comma, a dare la prova dell'avvenuta successione e della consistenza complessiva della loro proprietà terriera, inclusi i fondi rustici caduti nella successione e di loro spettanza"). La tesi dei Solima, secondo la quale la legge 230 avrebbe inteso assoggettare a espropriazione soltanto i terreni che al momento dei decreti di espropriazione appartenessero a soggetti che al 15 novembre 1949 avessero posseduto oltre 300 ettari, non è dunque fondata. Essi fanno discendere tale affermazione dall'uso del tempo presente nel primo comma dello art. 2 (che dichiara soggetti allo scorporo i terreni "i quali... appartengono... a singole persone o società che, al 15 novembre 1949, avevano più di 300 ettari"); e sostengono che, appartenendo, al momento del decreto di espropriazione, ai figli di Vincenzo Solima, eredi di lui (nessuno dei quali al 15 novembre 1949 possedeva oltre 300 ettari), i terreni colpiti dal decreto numero 1423 non avrebbero potuto essere espropriati. È evidente però che, se lo scorporo doveva aver luogo nei confronti di chi era proprietario al 15 novembre 1949, anche se deceduto, la situazione patrimoniale da tener presente era quella di Vincenzo Solima, proprietario al 15 novembre 1949 e dante causa degli attori del giudizio a quo, e non quella di costoro. Entrambe le questioni inerenti all'osservanza dei limiti della delega, qui esaminate, sono quindi da dichiarare infondate: in base all'art. 2 della legge 230 i provvedimenti di scorporo dovevano

necessariamente essere intestati a Vincenzo Solima, proprietario al 15 novembre 1949 e al 20 maggio 1950, nonostante che egli fosse deceduto il 26 aprile 1951, e che i figli di lui, proprietari alla data dell'espropriazione, non abbiano mai, individualmente, posseduto, fino al momento dello scorporo, una quantità di terreni superiore a trecento ettari. (...) Del pari infondata è la questione circa l'eccesso di delega in cui sarebbe incorso il decreto 18 dicembre 1951, n. 1423, per aver assoggettato a espropriazione terreni insuscettibili di ulteriori miglioramenti rispetto a quelli già realizzati in precedenza. È da porre mente al riguardo che l'art. 1 della legge 230 affida all'Opera Sila "il compito di provvedere alla redistribuzione della proprietà terriera e alla sua conseguente trasformazione, con lo scopo di ricavarne i terreni da concedersi in proprietà a contadini". Quando perciò il successivo art. 2 dice che "ai fini della presente legge sono soggetti ad espropriazione i terreni di proprietà privata suscettibili di trasformazione", l'espressione "trasformazione" in esso usata non deve essere intesa - come già ebbe ad affermare la sentenza di questa Corte 25 maggio 1957, n. 66 - soltanto nel senso di trasformazione agraria, bensì in un senso più lato, comprensivo, in particolare, della realizzazione di aziende contadine. A ogni modo, sia nella sentenza ora citata, sia in altre (vedansi, in particolare, le sentenze n. 60 e n. 65 del 1957), questa Corte ha costantemente affermato che la suscettibilità dei terreni di subire trasformazioni fondiarie, importando un giudizio economico-politico, sfugge al proprio esame, in quanto attiene all'ambito del merito e non della legittimità dei provvedimenti legislativi».

Sentenza n. 10/1959 (rel. Ambrosini)

Il decreto di scorporo è un provvedimento concreto, dotato, in virtù della delega legislativa per l'attuazione della riforma fondiaria, di forza di legge.

Considerato

«La pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale, che è indipendente dallo svolgimento del giudizio principale, non può venire sospesa per il fatto che il rapporto controverso, che condiziona il giudizio di rilevanza, non sia stato ancora deciso con sentenza passata in giudicato. Gli inconvenienti nel caso concreto prospettati dall'Avvocatura generale dello Stato si manifestano quando la questione di legittimità costituzionale concerne non norme di carattere generale ed astratto, ma un provvedimento concreto, come il decreto di scorporo, dotato, in virtù della delega legislativa, di forza di legge. Ma le argomentazioni tratte da tali supposti inconvenienti per sostenere l'improponibilità o l'inammissibilità della questione non possono modificare il sistema di diritto positivo. Nella fattispecie, il Tribunale di Cosenza, non potendo decidere la questione di legittimità costituzionale del decreto di scorporo, l'ha proposta alla Corte costituzionale con l'ordinanza del 13 novembre 1957, che pienamente risponde ai requisiti prescritti dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. E la Corte non può non decidere la questione così come è stata proposta con l'ordinanza. Il giudizio di legittimità costituzionale del decreto di esproprio del Presidente della Repubblica del 12 agosto 1951, n. 863, procede dall'interpretazione che il Tribunale di Cosenza nella sentenza 13 novembre 1957 e nell'ordinanza di pari data, con la quale ha proposto la questione di legittimità costituzionale, ha dato del testamento di Luigi Barracco; interpretazione secondo la quale l'appezzamento di terreno denominato "Mena di Cavallo" ed espropriato nei confronti di Roberto Barracco apparteneva in proprietà esclusiva a Giovanni Barracco al momento stesso dell'apertura della successione - 9 febbraio 1949 -, cioè prima della data del 15 novembre 1949 fissata dall'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230. La circostanza che al momento della formulazione del piano di esproprio e dell'emissione del decreto (12 agosto 1951) il suddetto appezzamento di terreno era intestato non a Giovanni Barracco, ma agli eredi del fu Luigi Barracco, non importava che l'Ente espropriante potesse procedere nei riguardi di chi non era l'effettivo proprietario. È infondato l'assunto della difesa dell'Ente, che le risultanze catastali siano senz'altro vincolanti nel procedimento espropriativo in genere e nell'esproprio per riforma agraria in particolare, giacché nel nostro ordinamento i dati del catasto non sono decisivi per la determinazione del diritto di proprietà dei beni. Non giova fare riferimento al sistema della legge generale 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica, secondo il quale (art. 16) la procedura di espropriazione si svolge nei riguardi "dei

proprietari iscritti nei registri catastali ed in difetto nei ruoli dell'imposta fondiaria". Questo sistema ha il suo fondamento in ciò che l'espropriazione in base alla legge generale del 1865 è fatta per una ragione obiettiva, giacché si riferisce al bene in quanto serve allo scopo di pubblica utilità. Nel sistema invece della legge di riforma agraria, quale la legge per la Sila, l'esproprio viene disposto in considerazione dell'insieme delle proprietà terriere appartenenti ad un determinato proprietario, nei cui confronti si procede ad un esproprio correlativo al complesso dei suoi beni. È perciò che il procedimento di esproprio deve essere svolto nei confronti di chi è proprietario. Ora ciò non è avvenuto nel decreto di scorporo in esame, per il che questo deve ritenersi viziato di illegittimità costituzionale. Né giova addurre, come fa la difesa dell'Ente espropriante, che Giovanni Barracco non presentò alcun reclamo contro il piano di espropriazione nel termine di cui all'art. 4 della legge Sila, e che perciò è decaduto da ogni eventuale diritto in riguardo. È da osservare in proposito che il reclamo previsto dall'art. 4 riguarda soltanto "la rettifica di eventuali errori materiali", e che tra questi errori non possono essere comprese le questioni attinenti all'accertamento dell'effettivo proprietario del bene investito dall'esproprio».

Sentenza n. 3/1958 (rel. Perassi)

L'art. 76 Cost. non esclude la possibilità per il Parlamento di delegare al Governo l'emanazione di leggi-provvedimento; i decreti emessi dal Governo non possono qualificarsi atti meramente esecutivi.

Considerato

«Nella prima questione si domanda se, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, siano costituzionalmente legittime le disposizioni dell'art. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e dell'art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto hanno delegato al Governo la potestà di emettere provvedimenti legislativi con contenuto concreto. Tale questione è stata già esaminata dalla Corte costituzionale, che con la sentenza n. 60 del 1957 l'ha dichiarata non fondata, ritenendo che l'art. 76 della Costituzione non esclude la possibilità per il Parlamento di delegare al Governo l'emanazione di leggi provvedimento e che i decreti emessi dal Governo in base all'articolo 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, ed all'art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, non possono qualificarsi atti meramente esecutivi. La Corte non ritiene di discostarsi da tale conclusione confermata in altre sue successive sentenze (63, 64, 65, 78 del 1957)».

Sentenza n. 63/1957 (rel. Manca)

I decreti presidenziali di esproprio hanno natura giuridica di leggi delegate.

Considerato

«È da tener presente inoltre che, pure con precedente sentenza della stessa data (n. 60) questa Corte ha già esaminata la questione circa la natura giuridica dei decreti di espropriazione, emanati dal Presidente della Repubblica, in base agli art. 5 della legge n. 230 del 12 maggio 1950 e 1 della legge n. 841 del 21 ottobre 1950; ed ha ritenuto che debbano qualificarsi come leggi delegate. Pure tale decisione e le ragioni addotte per sorreggerla devono essere ora confermate. La questione di legittimità costituzionale relativa all'eccesso di delega, nei termini in cui è stata sollevata nell'ordinanza della Corte di appello di Napoli, consiste nell'esaminare se il decreto di espropriazione del Presidente della Repubblica, in data 28 dicembre 1952, n. 4205, abbia violato l'art. 3 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per avere espropriato quota della proprietà terriera appartenente al Farina, senza che l'Ente avesse preventivamente provveduto alla preparazione dei programmi di trasformazione fondiaria o agraria nei territori del Salernitano, ritenuti suscettibili di tale trasformazione. La difesa del Farina, nelle deduzioni e nella memoria, osserva in proposito che la predisposizione dei programmi è stata richiesta dalla citata norma della legge n. 841 del 1950, nell'intento che la riforma fondiaria dovesse attuarsi con un sistema armonico, così da rendere possibile la coordinazione degli scorpori, con riguardo alla situazione dei terreni e alle varie opere da eseguire; con la conseguenza quindi che la compilazione dei detti programmi dovesse precedere le espropriazioni. Si fa

notare altresì, a riprova di tale assunto, che l'art. 3, nella collocazione sistematica delle norme della legge del 21 ottobre 1950, n. 841, segue l'art. 2, che si riferisce all'istituzione degli Enti di riforma, e precede l'art. 4, che si riferisce appunto alle espropriazioni. Donde, l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica, che ha disposto lo scorporo senza che fosse osservato il citato art. 3. La tesi, peraltro, non può ritenersi fondata. Non è dubbio che gli enti incaricati di attuare la trasformazione fondiaria o agraria, secondo le norme della legge 12 maggio 1950, n. 230 (cosiddetta legge Sila) e della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (cosiddetta legge stralcio), siano tenuti, per la ragione stessa della loro istituzione, a preparare i piani necessari per effettuare l'anzidetta trasformazione. In questo senso dispongono appunto l'art. 10, ultimo comma, della legge n. 230 riguardo all'Opera per la valorizzazione della Sila, e l'art. 3 della legge n. 841, riguardo agli enti istituiti a norma del precedente art. 2. Ed è pure chiaro che la mancanza di tali programmi non avrebbe consentito di attuare la riforma in modo rispondente alle finalità di interesse generale, cui tendono le disposizioni delle leggi anzidette. Da ciò peraltro non deriva, come conseguenza logicamente necessaria, che la preparazione dei programmi dovesse precedere gli atti di esproprio da emanarsi nei confronti dei vari proprietari e costituissero quindi presupposto per la legittimità costituzionale, degli atti stessi. La procedura di espropriazione, ai fini delle leggi di riforma, è delineata negli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge n. 230 del 1950. Essa comprende i piani particolareggiati da depositarsi negli uffici comunali, affinché gli interessati possano chiedere la rettifica di eventuali errori materiali e che devono essere poi approvati dai decreti di scorporo con la determinazione dell'indennità. Non diverso è il sistema della legge n. 841, che, nell'art. 1, richiama le norme della legge n. 230, in quanto non modificate. Tale procedura prescinde quindi dai programmi che, per l'art. 3 della legge, devono essere preparati dagli enti per tutti i territori suscettibili di riforma, la determinazione dei quali è devoluta al Governo, che vi provvede con decreti aventi valore di legge ordinaria, per delegazione concessa dal secondo comma dell'art. 1 della legge n. 841. Questi programmi, secondo la disposizione anzidetta, hanno portata generale e trascendono perciò i limiti dei singoli procedimenti di esproprio, la cui legittimità, nell'interesse dei proprietari, è condizionata alla osservanza di termini perentori. Non risulta invece da alcuna disposizione, e neppure dall'art. 9 come si dirà in seguito, che, al rispetto di tali termini, gli Enti siano tenuti anche per l'adempimento di quanto disposto dall'art. 3. Si desume pertanto che si tratta non di obbligo dell'Ente nei rapporti con i singoli proprietari, bensì di onere posto a carico degli enti di riforma nei confronti dello Stato, che, a mezzo del Ministero per l'agricoltura e le foreste, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge n. 841, esercita la vigilanza su detti enti e ne coordina le funzioni e i compiti ai fini dell'attuazione della legge. La necessità quindi dell'esistenza dei programmi anzidetti per la razionale e coordinata esecuzione della riforma fondiaria o agraria, non è argomento sufficiente per ritenere che essi costituiscano anche il presupposto per legittimare i decreti di espropriazione. E neppure si può trarre argomento (a favore della tesi sostenuta dal Farina) né dal testo dell'art. 3, che parla in senso generico di esecuzione dei piani stessi nei terreni sottoposti a procedimento di scorporo, né dalla collocazione di tale articolo fra le norme contenute nella legge n. 841 più volte ricordata. D'altra parte l'assunto del Farina non trova conferma nell'art. 9 della ricordata legge n. 841, il quale si riferisce, in particolare, alla facoltà del proprietario di eseguire opere di trasformazione nel terzo residuo della zona espropriata. L'esercizio di tale facoltà infatti è subordinata (primo comma di detto articolo) alla presentazione della domanda, da parte del proprietario stesso con il piano dei lavori, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del piano di esproprio, per essere autorizzato ad eseguire, su tutti i terreni del terzo residuo, le opere di trasformazione prevedute dall'Ente. Ma, mentre per il compimento di tali opere si stabilisce il termine di due anni, decorrenti dalla data di autorizzazione, nessun termine invece è posto all'Ente per l'autorizzazione stessa. Dal che si può dedurre che, se questa, come del resto è ovvio, presuppone l'esistenza di un piano generale di trasformazione, la compilazione di esso tuttavia non è soggetta ad alcun limite di tempo nei rapporti col proprietario, e tanto meno quindi se ne può arguire che debba precedere il procedimento di esproprio. Del pari, nel secondo comma dello stesso art. 9, si fissa il termine massimo di quattro anni per l'esecuzione delle altre opere imposte come obbligatorie, e si stabilisce altresì che i lavori devono essere iniziati immediatamente dopo l'approvazione del piano di trasformazione, ma nulla si dice in ordine al tempo in cui tale piano deve

essere compiuto. Inoltre, posto che l'art. 8 della stessa legge dispone la immediata espropriazione dei due terzi dei terreni e lascia al proprietario il terzo residuo, affinché possa eseguirvi le opere previste nel programma preparato dall'Ente, ciò offre ulteriore argomento per ritenere che il procedimento di esproprio e la preparazione del programma stesso costituiscono due attività dell'Ente espropriante che si svolgono su piani diversi, pur convergendo all'unica finalità di attuare la legge di riforma. Le osservazioni esposte pertanto inducono a concludere che anche se, nel caso in esame, come si rileva nell'ordinanza della Corte di appello, la Sezione speciale dell'Opera Nazionale Combattenti non ha documentato di avere predisposto il programma organico per la trasformazione fondiaria dei territori del Salernitano, ciò non costituisce motivo di illegittimità costituzionale del decreto presidenziale del 28 dicembre 1952, col quale fu espropriata quota della proprietà terriera appartenente al Farina».

Sentenza n. 60/1957 (rel. Perassi)

La funzione legislativa non è definita dagli artt. 70, 76 e 77 Cost. con riferimento esclusivo alla produzione di norme giuridiche generali e astratte. L'espressa previsione in Costituzione di specifiche riserve al Parlamento di leggi-provvedimento conferma che non sussiste alcun divieto assoluto di delegazione per leggi con contenuto particolare e concreto. I decreti governativi di attuazione della riforma fondiaria sono provvedimenti concreti riguardanti soggetti determinati; ciò nondimeno, sono di contenuto legislativo. Essi, infatti, non possono qualificarsi come atti meramente esecutivi perché costituiscono l'esercizio di poteri che esorbitano dai limiti della normale attività amministrativa di espropriazione per pubblica utilità, attenendo la materia della riforma fondiaria direttamente alla struttura sociale e non soltanto a uno specifico interesse pubblico. Non ricorre l'ipotesi dell'attività di mera esecuzione della legge perché la libertà nelle valutazioni connesse all'emanazione di detti decreti è, sia per gli scopi che essi si propongono sia per i motivi che ispirano quelle valutazioni, ben diversa dal margine di discrezionalità lasciato ai competenti organi amministrativi dalla legge sull'espropriazione per pubblica utilità. Si è nel campo delle scelte politiche che il Parlamento in parte ha eseguito direttamente, approvando le leggi di riforma, e in parte ha rimesso al Governo, delegandogli la necessaria potestà legislativa. Gli atti emanati dal Governo in virtù della delega sono soggetti al controllo giurisdizionale della.

Considerato, 3., 5., 6., 7.

«La prima questione di legittimità costituzionale dedotta dalla Società immobiliare veneto-emiliana nel corso del giudizio di merito e ritenuta non manifestamente infondata dall'ordinanza 13 aprile-3 maggio 1956 della Corte d'appello di Bologna riguarda l'art. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (legge Sila), e correlativamente l'art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (legge stralcio). L'art. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (legge Sila) dispone che: "Il Governo, per delegazione concessa con la presente legge, e secondo i principi e i criteri direttivi definiti dalla legge medesima, sentito il parere di una commissione composta di tre senatori e di tre deputati eletti dalle rispettive Camere, provvede, entro il 31 dicembre 1951, con decreti aventi valore di legge ordinaria: a) all'approvazione dei piani particolareggiati di espropriazione; b) alle occupazioni di urgenza dei beni sottoposti ad espropriazione; c) ai trasferimenti dei terreni indicati nell'articolo 3 in favore dell'Opera". Si assume che la disposizione dell'art. 5 della legge Sila è viziata da illegittimità costituzionale in quanto essa ha delegato al Governo l'esercizio di funzione non sostanzialmente legislativa, violando gli artt. 76, 77 e 113 della Costituzione. A sostegno di tale tesi, si è rilevato che l'espressione "funzione legislativa", che è contenuta nell'art. 70 della Costituzione ("La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere"), si riferisce alla produzione del diritto obiettivo e che, conseguentemente, ha lo stesso significato nell'art. 76, che regola le condizioni alle quali l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo. Gli artt. 70, 76, 77 della Costituzione, compresi nel gruppo delle norme aventi per oggetto "la formazione delle leggi" (Parte II, Titolo I, Sezione II), sono le norme che disciplinano i procedimenti di formazione degli atti aventi efficacia di legge e cioè la funzione di porre in essere quei tipi di atti statuali caratterizzati da tale efficacia, ossia dai particolari effetti giuridici in cui questa si concreta. Le dette norme costituzionali non definiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte. Non è dubbio che la legge è l'atto col quale normalmente si producono le

norme che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato. Ma la stessa Costituzione contempla, come leggi, taluni atti, che, pur essendo posti in essere collettivamente dalle Camere, non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche: tali sono le leggi di approvazione del bilancio e del consuntivo, di concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio (Cost., art. 81), le leggi che si limitano ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali (art. 80), la legge che approva lo Statuto di una Regione di diritto comune (art. 123, secondo comma), la legge che risolve un conflitto di interessi tra lo Stato ed una Regione (art. 127); l'art. 43 della Costituzione prevede, poi, proprio nella materia che specificamente interessa il presente giudizio, la possibilità che con legge si proceda ad espropriazione di determinate imprese; inoltre, già l'art. 9 della legge 29 giugno 1865, n. 2359, sull'espropriazione per causa di pubblica utilità, disponeva che in determinati casi la dichiarazione di pubblica utilità dovesse farsi con legge. Secondo l'art. 77, primo comma, il Governo, quando ne sia delegato dalle Camere, può emanare decreti aventi valore di legge ordinaria e l'art. 76 limita tale facoltà delle Camere prescrivendo che l'esercizio della funzione legislativa possa essere delegato al Governo soltanto con determinazione di principi e criteri direttivi, per tempo limitato e per oggetti definiti. Altri 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 è 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'analoga 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. Si tratta di riserve concernenti determinate leggi-provvedimento dalle quali, peraltro, non può dedursi un divieto assoluto di delegazione per leggi di questo tipo. Piuttosto, poiché dallo spirito dell'ordinamento costituzionale si desume che la legge singolare ha natura eccezionale, anche la delegazione di leggi-provvedimento presuppone particolari situazioni di interesse generale che, da un lato, sono suscettibili soltanto di valutazione politica e, dall'altro, implicano un giudizio tale che, per ragioni specialmente tecniche, non può essere formulato direttamente dal Parlamento. Gli atti in cui si esplica la delegazione concessa al Governo dall'art. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, sono bensì provvedimenti concreti riguardanti soggetti determinati ma, sostanzialmente, sono di contenuto legislativo, come si desume anche dal fatto che nell'art. 5 della legge Sila si usa l'espressione "secondo i principi e i criteri direttivi seguiti dalla legge medesima" che corrisponde all'altra "determinazione di principi e criteri direttivi" con la quale l'art. 76 della Costituzione regola il collegamento tra legge delegante e legge delegata, nonché dalla disposizione per cui l'esercizio da parte del Governo della potestà delegata col predetto articolo della legge Sila è stato condizionato al parere obbligatorio, sebbene non vincolante, di una commissione parlamentare emanazione diretta dell'organo legislativo. I decreti emanati dal Governo non possono qualificarsi atti meramente esecutivi: in essi si ha l'esercizio di poteri che esorbitano dai limiti della normale attività amministrativa di espropriazione per pubblica utilità attenendo la materia della riforma fondiaria direttamente alla struttura sociale e non soltanto ad un interesse pubblico specificamente determinato. Non ricorre l'ipotesi, cioè, dell'attività c.d. di esecuzione della legge perché la libertà nelle valutazioni connesse all'emanazione di detti decreti, anche se si volesse limitarla alla facoltà di adottare o meno il provvedimento, sarebbe, sia per gli scopi che si propongono quei provvedimenti, sia per i motivi che ispirano quelle valutazioni, ben diversa dal margine di discrezionalità lasciato ai competenti organi amministrativi dalla legge sull'espropriazione per pubblica utilità. Si è infatti nel campo delle scelte politiche che il Parlamento, in parte ha eseguito direttamente, approvando le leggi di riforma e, in parte, ha rimesso al Governo, delegandogli la necessaria potestà e, cioè, la potestà legislativa, trattandosi di svolgere attività politica di cui il Parlamento stesso ha voluto conservare la responsabilità avvalendosi del Governo per l'attuazione della riforma fondiaria secondo i principi indicati nelle leggi di delegazione. Gli atti emanati dal Governo in virtù di tale delegazione sono poi soggetti al controllo giurisdizionale della Corte costituzionale. Deve ancora rilevarsi, contro la pretesa natura meramente esecutiva dei decreti in questione, che non soltanto il Governo ha un margine di discrezionalità nel momento in cui decide di provvedere positivamente, ma

anche quando approva i piani di esproprio o delibera l'occupazione di urgenza. E se vi sono atti che appaiono interamente vincolati come quelli che dispongono il trasferimento della proprietà, in effetti con essi si eseguono precedenti atti già deliberati dal Governo con notevole margine di discrezionalità. Quanto all'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge Sila, che avrebbe attribuito artificiosamente carattere legislativo ad atti sostanzialmente amministrativi allo scopo di sottrarli ai normali controlli dei competenti organi giurisdizionali in violazione dell'art. 113 della Costituzione, si osserva che nell'ipotesi in esame non sorge il delicato problema di una eventuale elusione dell'art. 113, perché, come si è sopra rilevato, l'attività in cui si esplicano i poteri delegati al Governo, non si esaurisce in attività amministrativa né si esplica in atti di autorità amministrativa, in quanto il Governo agisce come legislatore delegato adottando, per disposizione del Parlamento, atti aventi forza e sostanza di legge. Non è, perciò, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230. (...) È stato dedotto che il decreto legislativo di scorporo 14 maggio 1952, n. 618, è viziato da eccesso di delega per violazione dell'art. 1, comma primo, della legge stralcio in quanto avrebbe colpito terreni, come quelli del comune di Codigoro, di natura non latifondistica. Questo motivo è stato dedotto in via subordinata rispetto a quello di incostituzionalità dell'art. 1, comma primo, della legge stralcio per violazione dell'art. 76 della Costituzione, per il caso che si ritenga che la dizione "territori suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria" possa costituire un concreto principio direttivo. Avendo la Corte ritenuto che l'espressione "territori suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria", contenuta nella delega disposta dall'art. 1 della legge stralcio, indica un criterio direttivo sufficientemente concreto agli effetti dell'art. 76 della Costituzione, il dedotto eccesso di delega da parte del decreto legislativo 14 maggio 1952, n. 618, non è fondato, in quanto dalla legge di delegazione non può dedursi che la discrezionalità del Governo nel valutare se e quali territori siano suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria sia stata limitata nel senso di non potersi comprendere, fra i territori ai quali estendere l'applicazione della legge Sila, se non quelli di natura latifondistica. (...) La denuncia di illegittimità dell'art. 18 della legge stralcio per quanto concerne la misura e le modalità di liquidazione dell'indennizzo per i terreni espropriati è stata esaminata e disattesa da questa Corte con la sentenza n. 61 in pari data, le cui conclusioni sono da tener ferme anche nel caso in esame per le argomentazioni ivi esposte. È pertanto da disattendersi anche la denuncia di illegittimità conseguenziale del decreto di scorporo. La S.A.I.V.E. ha inoltre dedotto l'incostituzionalità del decreto di scorporo per avere violato la legge di delega in quanto avrebbe riferito l'accertamento dell'indennità all'articolo 18 della legge stralcio anziché all'art. 2 della legge 18 maggio 1951, n. 333, in base al quale l'indennità per i terreni non soggetti, come quelli della S.A.I.V.E., a imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, deve essere determinata mediante accertamento dell'ufficio delle imposte, sia pure con criteri analoghi a quelli previsti per la detta imposta ma in base alla effettiva consistenza al momento dell'esproprio, in modo da tenersi conto dei miglioramenti successivi al marzo 1947. Secondo l'art. 2 della legge 18 maggio 1951, n. 333, il valore dei terreni espropriati non sottoposti all'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, ai fini della determinazione della indennità di espropriazione, prevista dagli artt. 7 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e 18 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, è accertato, in base ai criteri stabiliti per l'applicazione dell'imposta stessa, dal competente ufficio delle imposte e sarà opponibile, sempre a questi soli effetti, davanti alle commissioni censuarie provinciali e centrali ai sensi dei citati artt. 7 e 18. Pertanto la suddetta disposizione dell'articolo 2 implica un rinvio all'art. 9 del T.U. 9 maggio 1950, n. 203, delle disposizioni riguardanti le imposte straordinarie sul patrimonio, che, per la valutazione dei terreni, si riferisce appunto ai valori medi del periodo 1 luglio 1946-31 maggio 1947. Non è pertanto possibile, neppure alla stregua delle invocate disposizioni, riferire la valutazione del fondo al momento dell'esproprio. (...) Si denuncia infine l'incostituzionalità, per eccesso di delega, del decreto di scorporo 14 maggio 1952, n. 618, per avere approvato un piano di espropriazione inserito per estratto nel Foglio annunci legali della provincia di Ferrara stampato e pubblicato dopo il 31 dicembre 1951, violando il disposto dell'art. 1 della legge 18 maggio 1951, n. 333. Secondo l'art. 1 di questa legge, i piani di espropriazione avrebbero dovuto essere pubblicati a cura degli Enti di riforma entro il 31 dicembre 1951; ma la tardiva pubblicazione dei piani nel Foglio annunci legali non vizia il decreto delegato perché non concorre alla sua formazione; infatti le

leggi sulla riforma fondiaria non hanno inciso sul procedimento formativo dei decreti delegati se non prescrivendo l'audizione del parere della Commissione parlamentare. La sola conseguenza del fatto che la pubblicazione dell'estratto del piano nel Foglio degli annunci legali sia avvenuta ad una data posteriore a quella del deposito nella casa comunale di Codigoro eseguito il 21 dicembre 1951, è che la decorrenza del termine di 25 giorni, per la presentazione di eventuali osservazioni, decorre dalla data posteriore, come è espressamente stabilito dall'art. 23 del detto decreto 7 febbraio 1951, n. 69».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari - Gli oggetti definiti.

Sentenza n. 59/1957 (rel. Jaeger)

I decreti di esproprio hanno natura di legge-provvedimento, sicché gli eventuali loro vizi di legittimità costituzionale sono demandati alla competenza della Corte.

Considerato

«La eccezione di improponibilità (o di inammissibilità, come altrimenti è detto), proposta dalla difesa della Sezione speciale dell'Ente, non può essere accolta. Alla base delle sottili argomentazioni addotte a sostegno vi sono delle premesse non dimostrate e non dimostrabili, come quella che, nelle cause in cui sia posta in discussione la legittimità costituzionale di una legge-provvedimento, la risoluzione di tale questione esaurisca l'oggetto del processo, non lasciando alcun margine all'attività dell'autorità giurisdizionale, perché a quella sola questione si ridurrebbe il contenuto della controversia. È facile dimostrare che nella fattispecie l'affermazione è del tutto arbitraria, perché il *petitum*, oggetto del giudizio principale instaurato dalla Del Monte, consiste nella condanna dell'Ente di riforma ad un risarcimento di danni, nella misura di almeno 30.000.000 di lire, oltre gli interessi legali e le spese. Ma anche se non fosse così evidente il carattere meramente strumentale, che ha la soluzione della questione di legittimità costituzionale rispetto ad una controversia necessariamente più ampia, sarebbe ugualmente da escludere che la soluzione della prima possa definire insieme tanto il processo costituzionale quanto quello ordinario, già pendente davanti all'autorità giurisdizionale che dispose il rinvio degli atti alla Corte, perché anche nei casi in cui quest'ultima dichiara la illegittimità costituzionale del decreto denunciato il processo principale deve essere riassunto davanti al giudice di merito per la decisione della controversia che ne forma oggetto, ai fini della quale la pronuncia della Corte costituzionale farà stato, costituendo la premessa maggiore del sillogismo giudiziale; né potrebbe mai verificarsi un fenomeno processuale simile a quello conseguente ad una decisione di cassazione senza rinvio. Non può dirsi neppure esatto, del resto, che la questione della legittimità costituzionale dei decreti di esproprio riguardi, nelle cause discusse davanti alla Corte, il titolo della domanda giudiziale principale, perché tale questione insorse invece in relazione alla validità delle eccezioni opposte dagli enti convenuti; di guisa che è ancor più evidente che la risoluzione di tale questione non esclude che altre eccezioni possano essere, anche successivamente, proposte ed eventualmente accolte nei giudizi di merito, o, secondo i casi, rimesse all'esame della Corte costituzionale. Infine, si può rilevare che la insostenibilità della tesi della Avvocatura generale dello Stato è dimostrata anche dalle conseguenze a cui porterebbe il suo accoglimento, determinando la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo sui provvedimenti di esproprio, che i giudici di merito non potrebbero sindacare a causa della loro natura legislativa e che la Corte costituzionale non potrebbe neppure essa esaminare senza convertirsi, secondo la tesi che si confuta, in giudice di merito. Al contrario, si deve dire che gli eventuali vizi di legittimità costituzionale di quei provvedimenti sono demandati alla competenza della Corte, mentre ogni altra questione, e le attività di applicazione delle premesse poste dalla decisione della Corte, resteranno riservate alla autorità giurisdizionale. Nel merito la Corte ritiene che la censura mossa dall'attrice ai decreti presidenziali impugnati, in quanto essi hanno tenuto conto, al fine della determinazione del carico fondiario suscettibile di scorporo, anche di un fondo già venduto in data 9 luglio 1950, col regime legale dettato per la costituzione della piccola proprietà contadina, sia fondata. Invero l'ultimo comma dell'art. 20 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, dispone che sono salve le alienazioni poste in essere ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, ratificato con

modificazioni dalla legge 22 marzo 1950, n. 144, e che resta ferma l'applicazione dell'art. 11 del detto decreto. Inoltre il secondo comma dell'art. 4 della legge 18 maggio 1951, n. 333, aggiunge che tali alienazioni si intendono fatte salve fino al 28 ottobre 1950; e ciò importa come conseguenza che un atto di alienazione stipulato il 9 aprile 1950 rientra senz'altro fra quelli, a cui la legge attribuisce gli effetti domandati dalla Del Monte. Pertanto, i decreti di scorporo debbono essere dichiarati illegittimi sotto questo profilo che, naturalmente, si presenta con aspetti diversi da quelli dei normali atti legislativi viziati da illegittimità costituzionale (leggi-norme) e che invece sono caratteristici di questa fattispecie eccezionale (leggi-provvedimenti delegati). A diversa conclusione si deve pervenire per quanto concerne l'altra censura, fondata sul fatto che l'Ente ha ommesso di provvedere a talune operazioni, che, secondo l'attrice, avrebbero dovuto precedere la pubblicazione del piano di esproprio e la cui omissione le avrebbe reso impossibile di avvalersi del beneficio di conservare definitivamente una parte dei beni costituenti il terzo residuo. Si osserva che la legge non contiene la imposizione di siffatti obblighi a carico degli Enti di riforma e che la proprietaria avrebbe avuto ugualmente la possibilità di ottenere il beneficio desiderato, osservando le forme e i termini stabiliti dall'art. 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, come risulta anche dalla sentenza n. 63 di pari data di questa Corte, alla quale si fa riferimento».

La previsione delle coperture finanziarie

Sentenza n. 226/1976 (rel. Crisafulli)

L'art. 81 Cost. impone al legislatore di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa, anche quando decida di delegarlo al Governo e deve essere adempiuto nella legge di delegazione.

Considerato, 5.

«Nel merito, sono denunciate le disposizioni dell'ultimo comma dell'art. 4 della legge 30 luglio 1973, n. 477, e del n. 3 dell'articolo unico della legge 19 maggio 1975, n. 167. La prima di dette leggi, nel delegare al Governo "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 riferisce, tra l'altro, espressamente, nel menzionato ultimo comma dell'art. 4, anche al personale medesimo delle scuole ed istituzioni scolastiche italiane funzionanti all'estero; la seconda, nel prorogare i termini per l'esercizio di tale delega, specifica ulteriormente, nel predetto n. 3 del suo articolo unico, che la delega medesima si riferisce altresì al personale addetto alle iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionale a favore dei lavoratori emigrati nonché al personale docente di ruolo assegnato alle istituzioni scolastiche ed universitarie straniere, comprendendo in ogni caso sia quanto concerne lo stato giuridico, sia quanto riguarda il trattamento economico (ed è questo il punto essenziale ai fini del decidere) di tutte le categorie di personale testé indicate. Ora, poiché l'attuazione della delega, così prorogata ed in certo senso autenticamente interpretata dallo stesso legislatore delegante, comporta indubbiamente nuovi oneri finanziari, alla cui copertura provvede, infatti, l'art. 32 del d.P.R. 31 ottobre 1975 (del quale è stata frattanto sospesa la registrazione), in mancanza però di qualsiasi previsione a tale specifico riguardo così nella legge n. 477 come nella successiva legge n. 167 del 1975, le censure proposte dalla Sezione di controllo investono le anzidette disposizioni, che violerebbero l'art. 81, terzo e quarto comma. Cost., per avere ommesso di disporre in merito alla copertura della spesa, o - alternativamente - l'art. 76 Cost., non avendo nemmeno predeterminato i principi e criteri direttivi ai quali il Governo destinatario della delega avrebbe dovuto attenersi per provvedervi, invece, esso stesso. La questione è fondata. Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste, infatti, nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost.,

si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, dev'essere dunque, il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa. Di guisa che deve riconoscersi che le disposizioni delle due leggi di delega denunciate dall'ordinanza ed in precedenza più volte menzionate, avendo ommesso di provvedere al riguardo, hanno violato le ricordate norme dell'art. 81. Non rileva, poi, ai fini del presente giudizio, accertare se, 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, sia sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76, dal momento che, nella specie, di una delega siffatta non vi è traccia alcuna».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico.

La previsione dell'intesa in vista della successiva adozione del decreto legislativo

Sentenza n. 159/2018 (red. Cartabia)

Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di disposizioni di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, non travolgono le disposizioni delegate attuative anche in ragione delle possibili soluzioni correttive che il Governo ritenga di apprestare al fine di assicurare il rispetto del suddetto principio.

Considerato, 2.

«Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il quadro normativo di riferimento non sarebbe stato inciso, per quanto d'interesse, dall'intervenuta sentenza di questa Corte n. 251 del 2016, che pure ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega del 2015, nella parte in cui prevedevano il parere anziché l'intesa per l'adozione dei decreti legislativi, in quanto la dichiarata illegittimità è circoscritta alle sole disposizioni della legge di delegazione e non si estende alle relative disposizioni attuative. In senso analogo si sarebbe espresso anche il Consiglio di Stato nel parere del 9 gennaio 2017, n. 83. Questa Corte condivide la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato. Infatti, benché la sentenza n. 251 del 2016 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega n. 124 del 2015 – tra cui quelle relative alla dirigenza pubblica (incluso l'art. 11, comma 1, lettera p, concernente specificamente la dirigenza sanitaria) – la stessa decisione fa salvi i decreti legislativi già emanati. In tale pronuncia, la Corte ha perimetrato gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, come già accaduto in differenti occasioni, con salvaguardia delle disposizioni attuative, e ciò anche in ragione della prospettata possibilità di “soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione” (sent. n. 251 del 2016). Nella conclusione della motivazione, infatti, la Corte precisa che le “pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative” (sentenza n. 251 del 2016). Sicché, il d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento della decisione di questa Corte, non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale».

Sentenza n. 44/2018 (red. Amoroso)

Il principio collaborativo e la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operano nel procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione. Solo nel caso di legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte

delegata, è possibile ipotizzare che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell’emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Considerato, 6.

«Inoltre non più conferente è la censura della Regione ricorrente che afferiva al procedimento implicato dalla disposizione impugnata nella parte in cui quest’ultima, demandando il riparto ad un atto amministrativo, non contemplava la previa intesa in sede di Conferenza unificata. Una volta elevata la fonte del riparto – non più l’atto amministrativo, qual era il previsto decreto ministeriale, bensì le citate disposizioni di normazione primaria – le censure che in ipotesi la Regione ricorrente avrebbe potuto muovere – ma con autonoma e distinta impugnativa – necessariamente avrebbero avuto un contenuto ed un’articolazione argomentativa ben diversi, essendo ferma la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il principio collaborativo e segnatamente la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operano nel caso del procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l’esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione (sentenze n. 237 del 2017, n. 43 e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007). Solo nel caso di legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata, è possibile ipotizzare, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 237 del 2017), che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell’emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 251 del 2016)».

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)

V. *infra*, sub Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all’adozione della normativa delegata (configurabilità dell’interesse a ricorrere).

Sentenza n. 251/2016 (red. Sciarra)

Ove intenda disciplinare unitariamente fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una pluralità di interessi e un corrispondente concorso di competenze statali e regionali, il legislatore nazionale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l’intesa in sede di Conferenza unificata quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie ove non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo. Sebbene, di regola, il principio di leale collaborazione non si imponga al procedimento legislativo, ove il legislatore delegato si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa. Quest’ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo in base al art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest’ultima, nella legge di delegazione, finiscono per essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può ricorrere a tutti gli strumenti di volta in volta reputati idonei al raggiungimento dell’obiettivo finale che consiste nel vagliare la coerenza dell’intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di disposizioni di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, non si estendono alle disposizioni delegate attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

Considerato, 3, 4.2., 4.2.1., 4.2.2., 6., 6.1., 7., 7.1., 8., 8.1., 9.

«Tutte le disposizioni impugnate riflettono l’intento del legislatore delegante di incidere sulla “riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, secondo un criterio di diversificazione delle misure

da adottare nei singoli decreti legislativi. Esse spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) e, proprio per questo, influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale. Nella complessa struttura delle norme contenenti le deleghe riguardanti i settori indicati, occorre verificare se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza. Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una "fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse", quanto piuttosto interessi distinti "che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni" (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte. In tali casi occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza. Talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi, diversa da quella in precedenza considerata, di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012). Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016). Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi" (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori. Un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale – e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V – "solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016). Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze "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" (sentenza n. 401 del 2007) e "[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione" (sentenza n. 31 del 2006). In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), "qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo" (sentenza n. 1 del 2016). Inserite in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono "prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione" (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). Non si prefigura una "drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra" (sentenza n. 24 del 2007). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (*ex plurimis*,

sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al "principio dell'accordo", sentenza n. 19 del 2015). È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a "oggetti distinti suscettibili di separata disciplina" (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni. (...) Le disposizioni contenute nell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, sono impugnate perché ritenute lesive della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi della delega al Governo anche in tema di dirigenza regionale, nonché del principio di leale collaborazione, per la previsione dell'adozione dei decreti legislativi attuativi, previo parere in Conferenza unificata. (...) La questione è fondata nei termini di seguito precisati. Si tratta di disposizioni che contribuiscono a definire una serie di principi e criteri direttivi molto puntuali, relativi alla delega al Governo in tema di riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica. La delega intende innovare profondamente la disciplina previgente, mediante l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento (comma 1, lettera a), nonché mediante la previsione di regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi. Le disposizioni impugnate si inseriscono nel quadro degli interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in tema di dirigenza pubblica, in un'ottica di miglioramento del "rendimento" dei pubblici uffici e dunque di garanzia del buon andamento dell'amministrazione. Riguardo all'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali, si deve osservare che – diversamente da altre disposizioni impugnate – è espressamente prevista l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (comma 1, lettera b, numero 2). Sono poi dettate regole puntuali e dettagliate, la cui attuazione è demandata al Governo mediante decreti legislativi, inerenti all'inquadramento dei dirigenti delle Regioni nella fase di prima applicazione (comma 1, lettera b), all'accesso al ruolo (comma 1, lettera c, numeri 1 e 2), alla formazione permanente (lettera e), alla mobilità (lettera f), al conferimento e alla durata degli incarichi (lettere g e h), al trattamento e ai diritti dei dirigenti privi di incarico (lettera i), alla valutazione dei risultati (lettera l), alla responsabilità (lettera m), alla retribuzione (lettera n), al regime della dirigenza sanitaria (lettera p), alla revoca degli incarichi (lettera q). È innegabile che tali disposizioni incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di "ordinamento civile", nella parte in cui attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato, o a competenze statali concorrenti, come quella, relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, costituita dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Altrettanto innegabile è che le disposizioni in esame siano in parte riconducibili alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione

amministrativa regionale, entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi. Questa Corte ha ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012). Il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013). Le medesime disposizioni sono anche riferite alla competenza regionale residuale in materia di formazione o a quella concorrente in materia di tutela della salute, con riguardo alla disciplina di dettaglio della dirigenza regionale (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006). È dunque palese il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica. Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni. Si deve osservare, infatti, che la disposizione contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), numero 2), specifica che l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali deve avvenire previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni. Il legislatore statale svela, in questo caso, l'esigenza di procedere al coinvolgimento delle Regioni, poiché è consapevole di incidere sulle sfere di competenze regionali. Appare dunque irragionevole non estendere il vincolo concertativo all'individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo e di reclutamento e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, requisiti che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi del lavoro pubblico, come tali riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012). La dettagliata enunciazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione, pur riconducibile a apprezzabili esigenze di unitarietà, incide profondamente sulle competenze regionali e postula, per questo motivo, l'avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega. (...) Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2, c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento. (...) Anche le disposizioni di cui all'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), sono impugnate nella parte in cui, definendo i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, sono riferite anche al lavoro pubblico regionale, con conseguente violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di organizzazione amministrativa regionale. Esse inoltre demandano l'attuazione di tali principi e criteri a decreti legislativi delegati, da adottarsi previo parere in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell'art. 16, comma 4), in violazione del principio di leale collaborazione. (...) La questione è fondata, in conformità agli argomenti svolti con riguardo alle disposizioni di cui all'art. 11 della medesima legge n. 124 del 2015. Ancora una volta occorre collocare le disposizioni impugnate nel quadro complessivo delineato dall'art. 17. Quest'ultimo si propone di riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni e di riformare la disciplina vigente in prospettiva unitaria, ma in ambiti disparati, che spaziano dal reclutamento, al rapporto di lavoro, al contenimento delle assunzioni, al lavoro flessibile, alla valutazione e alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici. Le disposizioni specificamente impugnate dettano puntuali

indicazioni al Governo riguardo alle procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico, sia con la previsione di requisiti di ammissione e criteri di valutazione (là dove impongono, alla lettera a, di privilegiare "l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche", o, alla lettera b, "l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche", o ancora là dove prescrivono, alla lettera d, la soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi, o, alla lettera e, l'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, o, alla lettera f, la valorizzazione del titolo di dottore di ricerca); sia imponendo modalità di espletamento delle prove (come alla lettera c, che prescrive l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi). Le disposizioni in esame assegnano inoltre al Governo il compito di attribuire all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) le competenze in tema di accertamento medico legale in caso di assenze dei dipendenti pubblici per malattia al fine di garantire l'effettività dei controlli (lettera l), di definire gli obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in relazione agli effettivi fabbisogni (lettera m), di introdurre una disciplina delle forme del lavoro flessibile (lettera o), di prevedere il "progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni [...] anche al fine di facilitare i processi di mobilità" (lettera q), di semplificare la disciplina in tema di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità, e razionalizzare i sistemi di valutazione (lettera r), di ridefinire il regime della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti al fine di accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare (lettera s), infine di rafforzare il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione (lettera t). Dall'esame appena svolto emerge chiaramente che le disposizioni impugnate incidono in parte in ambiti riconducibili alla competenza dello Stato, in specie ove dettano indicazioni inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti, anche regionali e degli enti locali, ormai privatizzato e dunque soggetto alle norme dell'ordinamento civile di spettanza esclusiva del legislatore statale (fra le tante, sentenza n. 62 del 2013); ove regolano il regime di responsabilità, egualmente riconducibile all'ordinamento civile; ove impongono obiettivi di contenimento delle assunzioni delineando principi di coordinamento della finanza pubblica. Esse, tuttavia, mettono in gioco, in misura rilevante, anche la competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, in specie quando intervengono a dettare precisi criteri inerenti alle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al lavoro pubblico regionale, ripetutamente ricondotto da questa Corte alla competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004). Tali competenze si pongono in un rapporto di "concorrenza", poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Tale vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale, dall'altro impone a quest'ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione nell'unica forma adeguata a garantire il giusto contemperamento della compressione delle competenze regionali, che è quella dell'intesa. Come già detto in precedenza, l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento. Anche in tal caso, tenuto conto che gli interessi e le competenze coinvolte dalle disposizioni impugnate sono solo quelle statali e regionali, deve ritenersi che sia la Conferenza Stato-Regioni il luogo idoneo per il raggiungimento dell'intesa. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. (...) Occorre ora esaminare la questione promossa nei confronti dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui delega il Governo a operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e fissa una serie di principi

e criteri direttivi, che eccederebbero dalle competenze statali in materia di “tutela della concorrenza” e di “coordinamento della finanza pubblica” e violerebbero l’autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni. Anche tale articolo è, inoltre, censurato nella parte in cui prevede, in combinato disposto con l’art. 16, comma 4, una forma di raccordo con le Regioni, quella del parere in Conferenza unificata, lesiva del principio di leale collaborazione. (...) La questione è fondata in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle già svolte con riguardo alle questioni promosse nei confronti degli artt. 11 e 17. Le disposizioni censurate si inseriscono nel contesto delineato dall’intero art. 18. Quest’ultimo contiene specifici criteri di delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche al “fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza” (comma 1), a fronte di un quadro normativo complesso e diversificato, composto da numerose disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale. In questa prospettiva, il “riordino” cui mira l’art. 18 si realizza assegnando al Governo, fra l’altro, il compito di differenziare le tipologie societarie in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici e alla quotazione in borsa (lettera a), di ridefinire regole, condizioni e limiti per la costituzione di società o per l’assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche (lettera b), di delineare un preciso regime di responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti e degli organi di gestione e dei dipendenti delle società partecipate (lettera c), di razionalizzare il regime pubblicistico per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive (lettera e), di prevedere la possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento (lettera i), di regolare i flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate (lettera l), nonché di definire una serie di regole puntuali relative alle partecipazioni azionarie degli enti locali (lettera m), fra le quali: l’individuazione dei criteri di scelta della forma societaria più adeguata per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative; l’individuazione, per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società; il rafforzamento delle misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell’entità e del numero delle partecipazioni e l’incentivazione dei processi di aggregazione. Questa Corte si è più volte pronunciata sul tema delle società a partecipazione pubblica. Da un lato essa ha ricondotto le disposizioni inerenti all’attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell’“ordinamento civile”, di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della “tutela della concorrenza” in considerazione dello scopo di talune disposizioni di “evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali” (sentenza n. 326 del 2008). Dall’altro ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di disposizioni statali che, imponendo a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali, sottraevano alle medesime la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, violando la competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 229 del 2013). Ciò dimostra che un intervento del legislatore statale, come quello operato con le disposizioni impugnate dell’art. 18, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l’espletamento di funzioni fondamentali. Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale. Da qui la “concorrenza” di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l’applicazione del principio di leale collaborazione. Ai principi e criteri direttivi il Governo deve dare attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata. Quest’ultima è la sede,

come si è già detto, più idonea a consentire l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali. È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. (...) Si deve, infine, procedere all'esame delle questioni promosse nei confronti dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Tali disposizioni sono impugnate nella parte in cui stabiliscono una serie di principi e criteri direttivi relativi alla delega al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale che inciderebbero su materie di competenza regionale, la cui attuazione è peraltro demandata a decreti legislativi del Governo da adottarsi previo parere in Conferenza unificata. (...) La questione è fondata, in riferimento al principio di leale collaborazione, secondo le argomentazioni già prima svolte. Si tratta di una disciplina oggetto di numerosi interventi del legislatore statale, spesso frammentari e in via d'urgenza, su cui questa Corte si è più volte pronunciata, ravvisando una competenza legislativa statale esclusiva a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali di interesse economico "per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato" (sentenze n. 160 del 2016 e n. 325 del 2010) e che siano volti, "in via primaria, alla tutela e alla promozione della concorrenza" (sentenza n. 325 del 2010), nel limite della proporzionalità e adeguatezza dell'intervento (sentenze n. 160 del 2016, n. 443 del 2007, n. 272 del 2004). Ha anche ravvisato una competenza legislativa regionale residuale (che si accompagna alla competenza regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.) a disciplinare tutti quei profili (ivi compreso il trasporto pubblico locale) che non siano strumentali a garantire la concorrenza (sentenza n. 325 del 2010, n. 307 del 2009, n. 272 del 2004). Da questi riferimenti emerge con chiarezza che le impuginate disposizioni dell'art. 19 contengono principi e criteri direttivi entro cui si intrecciano previsioni strettamente finalizzate alla tutela della concorrenza (lettera b, che attiene alla soppressione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza; lettera g, inerente alla definizione dei regimi tariffari), riconducibili alla competenza statale, e previsioni palesemente eccedenti tale finalità, inerenti alla gestione e organizzazione dei medesimi servizi (lettera b, che prescrive la soppressione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio; lettera d, relativa alla definizione dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; lettera h, che impone la definizione delle modalità di tutela degli utenti; lettera p, che dispone l'introduzione e il potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e della partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi), espressione della competenza legislativa regionale residuale, insieme a previsioni incidenti in ambiti ancora diversi, come quelle inerenti alla disciplina dei rapporti di lavoro (lettera t). Queste disposizioni sono tenute insieme da forti connessioni, proprio perché funzionali al progetto di riordino dell'intero settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Sebbene costituiscano espressione di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni, esse risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto. Nel dare attuazione a principi e criteri direttivi in esse contenuti, il Governo supera lo scrutinio di legittimità costituzionale se rispetta il principio di leale collaborazione, avviando le procedure inerenti all'intesa con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata. È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. (...) Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche

alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, *sub* Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi)

La scelta del Governo di attuare la delega, anziché di rinunciare al suo esercizio, pur in presenza di un radicale dissenso sui presupposti di costituzionalità dell'intervento normativo, non dà luogo alla violazione dell'art. 76 Cost. e della legge delega nella parte in cui impone di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e nella parte in cui, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri a indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta. Infatti, l'obbligo di cooperare, imposto dal legislatore delegante, non significa obbligo di astenersi dal provvedere quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento affidato al legislatore delegato.

Considerato, 11.

«Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lazio censurano tutte le disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011 oggetto dei rispettivi ricorsi per contrasto con tale parametro costituzionale. Le prime due ricorrenti richiamano anche, ma sempre per il medesimo profilo, l'art. 114 Cost., mentre la Regione Lazio evoca altresì, sempre con riguardo alla violazione della legge delega, gli artt. 5 e 120 Cost., ed il principio di leale collaborazione. Il legislatore delegato avrebbe violato l'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009, nella parte in cui esso impone al Governo di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e nella parte in cui, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri ad indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta. Le questioni non sono fondate. La relazione approvata dal Consiglio dei ministri, conformemente a quanto richiesto dalla legge delega, dà conto dell'impossibilità di raggiungere l'intesa, a causa delle "forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento" manifestate da Regioni ed enti locali. A sua volta, la Conferenza unificata ha preso atto, al termine della seduta del 18 maggio 2011, del mancato raggiungimento dell'intesa, in ragione di insuperabili rilievi relativi all'impianto generale dell'intervento normativo del Governo. Stanti tali presupposti, la Corte esclude che il legislatore delegato abbia trasgredito all'obbligo, impostogli dalla legge delega, di collaborare lealmente con il sistema regionale e delle autonomie locali, al fine di giungere ad un testo il più possibile condiviso. Le obiezioni mosse, infatti, in particolar modo con riguardo alla disciplina recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, non erano tali da far intravedere un possibile punto di incontro, pur a seguito di ulteriori trattative. Un dissenso così radicale sui presupposti stessi di costituzionalità dell'intervento normativo del Governo, in altre parole, poneva quest'ultimo innanzi alla sola alternativa di rinunciare ad attuare la delega, ovvero di procedere ugualmente. La scelta compiuta si sottrae a censura, giacché obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere, quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento in questione, affidato alla competenza del legislatore delegato».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti nonchè *infra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)

L'avvenuta acquisizione del parere della Conferenza unificata prescritto dal legislatore delegante esclude che il delegato sia incorso nella denunciata violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., rilevando la pretesa necessità dell'intesa sotto il diverso profilo dell'osservanza del principio di leale collaborazione da parte della legge delega.

Considerato, 6., 6.2.3.

«La Regione Toscana ha altresì impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione. A suo avviso, l'attività delle camere di commercio incide su materie attribuite alla competenza regionale e, quindi, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, il decreto delegato avrebbe dovuto "essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni" e non, come accaduto, previo parere della Conferenza unificata. (...) La questione sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non è fondata, tenuto conto che l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 stabiliva che il Governo avrebbe dovuto emanare il decreto delegato "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281", come appunto è accaduto. Tale norma è stata dunque osservata, con conseguente inesistenza dell'ipotizzata violazione della legge delega. L'univoca formulazione di detta disposizione rende inoltre impossibile un'interpretazione diversa da quella resa chiara dalla lettera della stessa, che imponeva appunto l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale e Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all'istituto della delega legislativa – Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi nonché *infra, sub* Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere) e Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)

Il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega; tuttavia, esso costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della delega.

Considerato, 4.4.

«Non priva di significato, ai fini del controllo operato da questa Corte, è anche la circostanza che il parere della competente Commissione parlamentare, reso sullo schema di decreto legislativo, e condotto alla luce dei contenuti della relazione illustrativa appena ricordati, abbia ritenuto che l'esclusione dei reati codicistici dalla depenalizzazione rientrasse nell'ambito delle possibili scelte del legislatore delegato (parere della Commissione giustizia della Camera dei deputati espresso in data 3 dicembre 2015). Ben vero che, in base alla giurisprudenza costituzionale, il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenze n. 250 del 2016 e n. 173 del 1981), ma è altrettanto vero che esso costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002). E proprio dalla mancata censura in sede parlamentare questa Corte ha già potuto argomentare come non si fosse in presenza di una violazione della legge delega (sentenza n. 47 del 2014)». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, *infra, sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

Il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega, ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa.

Considerato, 5.2.3.

«Il parere delle Commissioni parlamentari, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenza n. 173 del 1981), ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Le deleghe per l’attuazione del diritto dell’Unione europea, Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata e Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell’art. 76 Cost.

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)

Il legislatore delegante è legittimato a imporre al legislatore delegato limiti ulteriori e non meno cogenti di quelli fissati dall’art. 76 Cost. L’osservanza del vincolo della previa acquisizione del parere della Conferenza unificata è condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni. In assenza di un preciso termine legale, escludendo l’incongruità di quello in concreto concesso, la Conferenza non può rifiutarsi di rendere il parere e pretendere con ciò di procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o di veto non conciliabile con l’attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato.

Considerato, 1., 5., 5.1., 5.2., 5.3., 5.5., 5.6.

«Il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell’articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), è stato oggetto di tre distinti ricorsi regionali. Più precisamente, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Puglia hanno censurato l’intero testo del decreto, lamentando la violazione dell’art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione. (...) Pregiudiziale rispetto alle altre questioni di legittimità costituzionale (in quanto il suo accoglimento determinerebbe l’assorbimento di tutte le altre) è la doglianza inclusa nell’area tematica I), relativa alla impugnazione del d.lgs. n. 31 del 2010 nella sua interezza. Il contestato eccesso di delega legislativa, unitamente alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, discenderebbe, a detta delle ricorrenti, dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata, come prescritto dall’art. 25, comma 1, della legge delega n. 99 del 2009. (...) La questione non è fondata. (...) Ai sensi della disposizione ora richiamata, i decreti legislativi volti a disciplinare l’oggetto definito dalla stessa legge delega, sono adottati “previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario”. Come risulta dal preambolo del decreto in oggetto, si è “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”. Dallo stesso preambolo risulta, altresì, che il Governo ha “ritenuto di adeguare il testo alle osservazioni del Consiglio di Stato” e che ha acquisito i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Come rilevato dalle ricorrenti, l’omessa acquisizione del parere risulta confermata dal parere espresso dal

Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 8 febbraio 2010, n. 443. La stessa Sezione ritiene, peraltro, “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, che lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso a ridosso di detta scadenza sì da non consentire a questo Consiglio di Stato di disporre integralmente dello *spatium deliberandi*, che il legislatore ha inteso ad esso riservare in ragione della delicatezza e della rilevanza della funzione consultiva affidatagli *in subiecta materia*”. (...) La Regione Emilia-Romagna sostiene che il Parlamento sia legittimato a porre “limiti ulteriori” al legislatore delegato, “segnatamente di carattere procedurale, e che se tali ulteriori limiti e prescrizioni sono violati ne risulta affetto sul piano della legittimità costituzionale l’intero decreto legislativo”. La stessa ricorrente osserva che il legislatore delegante ha definito anche l’ordine di acquisizione di pareri, “palesamente posti allo stesso livello di obbligatorietà [...] evidentemente allo scopo che le Commissioni parlamentari potessero dare il proprio parere anche in relazione alle osservazioni della Conferenza unificata”. La difesa regionale fa, al riguardo, notare che, non avendo avuto luogo la riunione del 27 gennaio 2010, non risulta che il Governo abbia provveduto a riconvocare la Conferenza per una successiva riunione, né prima né dopo la trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Commissioni parlamentari. Analoghi sono i rilievi formulati dalla Regione Puglia. Dal canto suo, la difesa dello Stato sottolinea che la Conferenza unificata, appositamente convocata, “è andata deserta”. Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, “lo Stato aveva l’obbligo di convocare la Conferenza, non quello di ‘costringere’ i suoi componenti ad intervenire e a parlare”. (...) In effetti, venendo ad esaminare il merito della censura, si osserva che il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall’art. 76 Cost. (sentenze n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964). Il vincolo procedurale posto dall’art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione. L’intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell’energia nucleare (sentenza n. 278 del 2010), giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all’esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (sentenza n. 383 del 2005 sulla Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali). Ora, è ben vero che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, “le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l’osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione” (sentenza n. 278 del 2010; v. pure la sentenza n. 437 del 2001). Al tempo stesso, è altrettanto vero che questa Corte ha già avuto occasione di precisare che “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” (sentenza n. 401 del 2007). Peraltro, “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” (sentenza n. 401 del 2007). Nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L’osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni. Da ciò discende, peraltro, la possibilità di scrutinare la questione in oggetto combinando i due parametri – l’art. 76 Cost. ed il principio di leale collaborazione – evocati dalle ricorrenti. (...) Ora, la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione che si viene così ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il

parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato. Siffatta lettura del canone della leale collaborazione ha trovato riscontro in relazione ad una pregressa questione di costituzionalità per certi versi analoga a quella oggetto del presente giudizio. In tale occasione, questa Corte ha statuito 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” (sentenza n. 225 del 2009). Dai dati acquisiti nel corso del presente giudizio, si evince che la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009. Nella stessa riunione del 22 gennaio 2010, il Consiglio dei ministri ha deliberato 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, tra l'altro, 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”. Di seguito, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo. Dalla sussesposta ricostruzione dei fatti si evince che le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata *ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009* – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997. Non risulta a questa Corte che le Regioni abbiano lamentato la incongruità del lasso temporale concesso alle medesime per esprimersi sullo schema del decreto legislativo. Né un simile rilievo è stato mosso negli odierni ricorsi ove si lamenta la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata. Anzi, 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 (“anche tenuto conto dell'*iter* istruttorio fin qui svolto”, come si legge nella “deliberazione” della Conferenza delle Regioni). La doglianza è, perciò, priva di fondamento».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali e Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)

Ove l'osservanza di procedure di cooperazione o concertazione non sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, la previsione dell'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, ai fini dell'esercizio della delega, non integra un'inadeguata forma di coinvolgimento regionale.

Considerato, 10.

«Le Regioni Lazio e Basilicata impugnano il medesimo art. 25, comma 1, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., e, quanto alla sola Basilicata, al principio di leale collaborazione, nella parte in cui vi si prevede, ai fini dell'esercizio della delega, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), posto che si tratterebbe di forma inadeguata di coinvolgimento del sistema regionale. La questione non è fondata, poiché, come ripetutamente affermato da questa Corte, "le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione", il che nella specie non si verifica (sentenza n. 437 del 2001; da ultimo, sentenza n. 225 del 2009)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e *infra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali e Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)

V. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 531/1995 (red. Chieppa)

V. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'interpretazione del silenzio del legislatore delegante.

Sentenza n. 355/1993 (red. Baldassarre)

La legge delega può prescrivere, quale specifico adempimento procedurale per l'approvazione del decreto delegato, l'acquisizione del parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Considerato, 1., 2.

«Le Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto con distinti ricorsi hanno sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale concernenti il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). (...) Non fondata è 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega - Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'interpretazione del silenzio del legislatore delegante.

Sentenza n. 57/1982 (rel. Saja)

V. *supra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'interpretazione del silenzio del legislatore delegante.

Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia)

V. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale.

Sentenza n. 78/1957 (rel. Jaeger)

La previsione, nella legge di delegazione, di un parere obbligatorio di una Commissione parlamentare che il Governo è tenuto ad assumere prima dell'emanazione del decreto legislativo non attribuisce di per sé carattere vincolante all'atto consultivo.

Considerato

«Il secondo vizio dell'ordinanza di rinvio è ravvisato nel mancato esame della manifesta infondatezza della questione relativa alla asserita efficacia vincolante del parere della Commissione interparlamentare. Su questo punto si deve osservare che, mentre gli attori e appellanti Cuttano avevano dato nei giudizi di merito ed hanno continuato a dare in questa sede un particolare rilievo alla tesi della efficacia vincolante di quel parere, l'ordinanza di rinvio si è limitata a farvi accenno, nei termini seguenti: “Ed è appena il caso di accennare che la Commissione parlamentare prevista, dagli artt. 5 legge 12 maggio 1950, n. 230, 1 e 2 legge 21 ottobre 1950, n. 841, si è espressa in termini favorevoli agli appellanti, sicché, in sede di controllo di legittimità, si dovrà anche interloquire sulla natura vincolante o meno del parere”. Tuttavia anche se la formula usata non è la più perspicua, non pare dubbio che, esprimendosi così come si espresse nell'ordinanza, la Corte di merito ha fatto intendere che considerava tale questione rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata. Dal disposto dell'art. 5 della legge Sila, richiamato nell'art. 1 della legge stralcio, risulta che il parere della Commissione, composta di tre senatori e di tre deputati eletti dalle rispettive Camere, 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, né i lavori preparatori, sui quali la difesa dei Cuttano ha compiuto una diligente indagine, possono considerarsi decisivi per giungere ad una conclusione non contemplata espressamente dalla legge. E ciò è già stato osservato da questa Corte nella sentenza n. 60, del 13 maggio 1957. Con che non si vuol dire 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».

PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE

Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)

L'ammissibilità del conferimento di una delega con la legge di conversione di un decreto-legge presuppone che non vi sia un'incompatibilità di principio fra le due rispettive procedure, occorrendo verificare se, di volta in volta, siano rispettati i vincoli posti per la legge di delega dall'art. 72, quarto

comma, Cost., consistenti nella necessità di esame in sede referente e nella cosiddetta riserva di Assemblea. La Corte è competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti di Camera e Senato, poiché la Costituzione garantisce l'autonomia normativa dei due rami del Parlamento. Il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione conduce a escludere la dedotta lesione dell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati da detta disciplina sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa.

Considerato, 7., 8., 9., 9.5.

«Le censure prospettate con le ordinanze di rimessione possono essere riunite, ai fini del loro esame, in tre gruppi. Un primo gruppo investe l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 e, in via consequenziale, i commi 3, 4, 5 e 5-bis, del medesimo art. 1, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, Cost. Con tali disposizioni di legge ordinaria, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati. (...) la disposizione sarebbe stata approvata con il procedimento previsto per la legge di conversione di un decreto-legge e non con la procedura ordinaria; e ciò in violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost. (...) La questione non è fondata. (...) L'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato. Premesso, infatti, che il riconoscimento, da parte di questa Corte, dell'ammissibilità del conferimento di una delega con la legge di conversione presuppone che non vi sia una incompatibilità di principio fra le due rispettive procedure, occorre verificare se nella specie siano stati rispettati i vincoli posti per la legge di delega dal quarto comma dell'art. 72 Cost. Ebbene tali vincoli, consistenti nella necessità di esame in sede referente e nella cosiddetta "riserva di Assemblea", risultano puntualmente rispettati. Si deve al riguardo ricordare come già con la sentenza n. 9 del 1959 la Corte si sia dichiarata competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, poiché, come affermato nella sentenza n. 78 del 1984, la Costituzione garantisce l'autonomia normativa di entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e la dimensione di tale autonomia. Orbene, il Regolamento del Senato pone sullo stesso piano i disegni di legge di delegazione legislativa e quelli di conversione di decreti-legge, stabilendo (art. 35) che in entrambi i casi sono obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, ed escludendo (art. 36) l'assegnazione in sede redigente alle commissioni permanenti. Analogamente, l'art. 96-bis del Regolamento della Camera prevede che il Presidente della Camera assegni i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle commissioni competenti, in sede referente. Nel caso in esame, pertanto, 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 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa. Gli ulteriori profili procedimentali censurati riguardano la violazione dell'art. 72 Cost., perché a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico della legge di conversione, la norma impugnata sarebbe stata approvata dalle Camere senza una specifica discussione e votazione "articolo per articolo". Al riguardo si è già chiarito nella sentenza n. 391 del 1995 che, ponendo la fiducia, la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari, comporti che la discussione e la votazione si vengano a concentrare – ai sensi dell'art. 116, comma 2, del Regolamento della Camera – sull'articolo unico del disegno di conversione, soddisfacendo il tal modo il disposto della norma costituzionale».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra, sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e *infra, sub* Parte III, Il

decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La ragionevolezza nell'attuazione della delega.

Sentenza n. 18/1968 (rel. Verzi)

Ai sensi dell'art. 72 Cost., le leggi di delegazione non possono essere approvate da entrambi i rami del Parlamento con la procedura abbreviata delle Commissioni legislative, dovendo soggiacere alla procedura ordinaria e alla votazione delle Assemblee.

Considerato

«Il D.P.R. 16 maggio 1961, n. 636, che è stato impugnato dall'ordinanza della Corte d'appello di Cagliari, ha natura e carattere di regolamento. Ed invero, esso riceve il nome di regolamento tanto nella intestazione quanto nel corpo del provvedimento ("Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 4 marzo 1958, n. 261, concernente il riordinamento dei patronati scolastici") e, nella procedura, ha seguito l'iter delle norme regolamentari, perché è stato emanato su proposta del Ministro della pubblica istruzione, udito il parere del Consiglio di Stato e sentito il Consiglio dei Ministri. L'art. 18 della legge 4 marzo 1958, n. 261, non contiene una delega legislativa, siccome ritiene l'ordinanza di rimessione. Esso prevede l'emanazione di norme per disciplinare il passaggio dalla organizzazione dei patronati scolastici e dei consorzi provinciali a quella prevista dalla legge stessa e non dispone che le norme da emanare in base al potere conferito al Governo debbono avere valore di legge. Tanto che la legge è stata approvata da entrambi i rami del Parlamento con la procedura abbreviata delle Commissioni legislative, e non dalle Assemblee, come invece è stabilito dall'art. 72 della Costituzione per le leggi di delegazione. Essendo stato impugnato un regolamento, che non è atto avente forza di legge, la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata inammissibile».

Ordinanza n. 116/1962 (rel. Castelli Avolio)

Prima e dopo l'attuale Costituzione, qualunque atto legislativo, ivi compresa la legge delega, veniva e viene portato prima all'esame delle Commissioni e poi, su relazione della Commissione competente, all'esame e alla votazione delle Assemblee legislative.

Considerato

«(...) per quanto concerne la questione specifica sollevata con l'ordinanza n. 157 del 1961 del Tribunale di Potenza, circa il procedimento formativo della legge delegante del 1923, se è da intendere che - come espressamente leggesi nell'ordinanza stessa - si sia mosso doglianza per il fatto che il disegno di legge sia stato esaminato dalle Commissioni legislative prima di essere portato all'esame delle Camere, la censura è del tutto priva di significato, in quanto prima e dopo l'attuale Costituzione, qualunque atto legislativo veniva o viene portato prima all'esame delle Commissioni (una volta vi erano gli Uffici alla Camera e al Senato, oppure Commissioni speciali; ora vi sono le Commissioni permanenti o Commissioni speciali) e poi, su relazione della Commissione competente, all'esame ed alla votazione delle Assemblee legislative. Se poi la questione sollevata dal Tribunale di Potenza debba intendersi, com'è più probabile, nel senso che il disegno di legge di delegazione sia stato non già soltanto esaminato in Commissione, ma approvato in Commissione e non dalle Camere, è da rilevare che tale assunto è smentito dai fatti. Risulta, infatti, che il disegno di legge di delegazione legislativa di cui si tratta fu presentato alla Camera dal Ministro della giustizia il 10 febbraio 1923, fu portato all'esame dell'Assemblea, previa relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente della Camera a norma dell'art. 59 del regolamento, e venne approvato, sempre in Assemblea, dopo ampia discussione, nella seduta del 12 giugno 1923 (v. Atti parlamentari Camera, Legislatura XXVI, pag. 10079). Eguale procedura fu seguita al Senato: la relazione fu predisposta anche ivi da una Commissione speciale e l'approvazione avvenne nella seduta dell'Assemblea del 27 novembre 1923 (v. Atti parlamentari Senato, Legislatura XXVI, pag. 5654). Anche tale questione è, pertanto, manifestamente infondata».

III. Il decreto delegato

COLLOCAZIONE NEL SISTEMA DELLE FONTI E REGIME GIURIDICO

Sentenza n. 99/2018 (red. de Pretis)

Per l'adozione di un decreto legislativo non valgono i requisiti di necessità e urgenza propri del decreto-legge.

Considerato, 4.1.

«Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che tutte le questioni sollevate dal giudice *a quo*, anche se riferite in apparenza all'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, dovrebbero essere circoscritte al comma 1, lettera a) di tale disposizione, che ha aggiunto il comma 2-*ter* all'art. 28 del t.u. bancario in tema di limitazione del diritto al rimborso in caso di recesso. La residua disciplina contenuta nel citato art. 1, relativa alle altre parti della riforma delle banche popolari, sarebbe irrilevante per la definizione del processo principale. La previsione sui limiti al rimborso, tuttavia, non sarebbe più contenuta nella disposizione censurata, anche così circoscritta, bensì nell'art. 1, comma 15, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), entrato in vigore il 27 giugno 2015, che ha sostituito l'art. 28, comma 2-*ter*, del t.u. bancario riproducendone sostanzialmente il testo, salvo modifiche qui non rilevanti che estendono l'efficacia della norma alle banche di credito cooperativo e ai casi di morte del socio. L'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 3 del 2015 sarebbe stato così implicitamente abrogato, per incompatibilità, dal successivo art. 1, comma 15, del d.lgs. n. 72 del 2015. Da qui l'eccezione di irrilevanza della questione concernente il difetto dei requisiti della decretazione d'urgenza, *ex art. 77 Cost.*, poiché la disposizione vigente, applicabile in materia di recesso dei soci di banche popolari e di limitazione al rimborso delle loro azioni, sarebbe stata adottata secondo l'ordinario procedimento di legislazione delegata *ex art. 76 Cost.* L'eccezione non è fondata. Il rilievo dell'interveniente è corretto nel suo presupposto, perché la norma che, tra le molteplici contenute nel censurato art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, è pregiudiziale alla definizione della controversia, fungendo da base legislativa del provvedimento impugnato, è quella che prevede limiti del diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso di cui all'art. 28, comma 2-*ter*, del t.u. bancario, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 3 del 2015. Se nel giudizio *a quo* fosse applicabile una norma analoga ma contenuta in una disposizione diversa, successivamente introdotta con un decreto legislativo, per la cui adozione non valgono i requisiti di necessità e urgenza propri del decreto-legge, la censura *ex art. 77*, secondo comma, *Cost.* non sarebbe rilevante. Tuttavia, come visto, il "9° aggiornamento del 9 giugno 2015" alla circ. Banca d'Italia n. 285 del 2013 è stato pubblicato l'11 giugno 2015 nel "Bollettino di Vigilanza n. 6, giugno 2015". La fonte primaria del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* deve essere individuata dunque, secondo il principio *tempus regit actum* e in conformità al suo stesso tenore letterale ("Il presente aggiornamento introduce nella parte Terza della Circolare n. 285 il Capitolo 4 'Banche in forma cooperativa' [...] Il Capitolo dà attuazione alla riforma delle banche popolari introdotta con le modifiche al Capo V, Sezione I del TUB apportate dal decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito con legge 24 marzo 2015, n. 33 [...]"), nella disposizione in vigore al momento della sua emanazione, e dunque nell'art. 28, comma 2-*ter*, del t.u. bancario come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 3 del 2015, giacché nel momento in cui l'atto è venuto a esistenza il potere esercitato dall'autorità amministrativa non poteva che fondarsi su tale base legislativa. Nel giudizio *a quo*, pertanto, si deve fare applicazione della disposizione censurata, con la conseguenza che le questioni continuano a essere rilevanti».

Sentenza n. 359/1993 (red. Cheli)

I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117 Cost. possono essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura e 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 Cost.

Considerato, 5.

«La prima censura che va esaminata è quella che la Regione Lombardia ha formulato nei confronti del terzo comma dell'art. 1, dove si stabilisce - in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 421 del 1992 - che le disposizioni contenute nel decreto n. 29 del 1993 "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" e che le Regioni ordinarie "si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti". Ad avviso della ricorrente tale norma - anche a voler ammettere la possibilità di formulare principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione, in una legge delegata - sarebbe incostituzionale, dal momento che verrebbe a vincolare le Regioni al rispetto indiscriminato di tutte le disposizioni enunciate nel decreto n. 29, ivi comprese quelle contenenti discipline di estremo dettaglio. La questione non è fondata. Mentre non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i "principi fondamentali" di cui all'art. 117 della Costituzione 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, va in concreto rilevato che la norma impugnata, nella sua integrale e corretta lettura, non è tale da produrre quegli effetti di vincolo assoluto e generalizzato che la Regione lamenta. 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 (v., analogamente, con riferimento alle leggi di riforma economico-sociale, sentt. nn. 219 del 1984; 192 del 1987; 85 del 1990; 349 del 1991): 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. Diversamente non sarebbe neppure possibile spiegare la stessa formulazione della norma impugnata che vincola le Regioni ad osservare le disposizioni del decreto legislativo come espressione di "principi fondamentali", ma tenendo conto "delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti"».

Sentenza n. 226/1976 (rel. Crisafulli)

I decreti legislativi delegati sono subordinati alle leggi di delega che, prefissandone l'oggetto, il tempo e i principi e criteri direttivi, ne stanno a fondamento e rappresentano il parametro immediato del controllo operato dalla Corte dei conti.

Considerato, 3.

«(...) procedendo al controllo sugli atti del Governo, la Corte dei conti applica le norme di legge da cui questi sono disciplinati, ammettendoli al visto e registrazione, soltanto se ad esse conformi: di tal che, essendo strettamente vincolata dalle leggi in vigore, potrebb'essere costretta, in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono. Né fa differenza al riguardo la circostanza che gli atti sottoposti a controllo siano, come nella specie, decreti legislativi delegati, essendo anche questi subordinati alle leggi di delega, che, prefissandone l'oggetto, il tempo ed i principi e criteri direttivi, ne stanno rispettivamente a fondamento e rappresentano perciò il parametro immediato del controllo operato dalla Corte dei conti; mentre diverso è

il caso dei decreti-legge, che alla stessa vengono trasmessi per il visto, per i quali mancano - di regola - norme di legge ordinaria interposte, suscettibili di dar luogo a questioni di costituzionalità». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione delle coperture finanziarie.

Sentenza n. 39/1971 (rel. Crisafulli)

I decreti delegati sono pienamente parificati alle leggi formali anche ai fini del rispetto di eventuali riserve di legge.

Considerato, 3., 4.

«Nel merito, la prima censura dei ricorsi si rivolge contro la norma dell'art. 17, ultimo comma, della legge n. 281, che subordina l'esercizio delle funzioni legislative regionali alla previa emanazione dei decreti legislativi previsti dal primo comma per regolare il passaggio alle Regioni delle funzioni ad esse attribuite sulle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, ovvero - in mancanza - al decorso di un biennio dall'entrata in vigore della stessa legge. Solo per equivoco, nei ricorsi della Regione della Lombardia e della Regione del Veneto (a differenza che in quello della Regione degli Abruzzi) si fa questione, al riguardo, di leggi-cornice statali, che dovrebbero obbligatoriamente precedere l'esplicarsi delle competenze regionali; e l'equivoco trae probabilmente origine dalla complessa formulazione dell'intero contesto dell'art. 17, che sostituisce in parte le precedenti disposizioni dell'art. 9 della legge n. 62 del 1953 occupandosi congiuntamente sia delle cosiddette leggi-cornice, che erano in questa previste, sia dei decreti legislativi regolanti il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni: ai quali ultimi ha particolare e prevalente riferimento lo stesso art. 17, a cominciare dal suo primo comma. Mentre, però, per l'art. 9 della legge del 1953, leggi-cornice erano pregiudizialmente necessarie - eccezion fatta per alcune materie indicate nel secondo comma - affinché le regioni potessero iniziare a legiferare, per l'art. 17 della legge del 1970 i principi delimitanti materia per materia la potestà legislativa regionale possono anche desumersi dalla legislazione vigente, e possono altresì - naturalmente, ed anzi preferibilmente - essere formulati in apposite disposizioni legislative, senza però che a queste sia comunque cronologicamente subordinata la legislazione regionale. La quale viene tuttavia condizionata, ma ad altro e diverso presupposto, e precisamente al previo trasferimento delle funzioni, a norma della VIII disposizione transitoria della Costituzione, da effettuarsi con decreti legislativi sulla base della delegazione contenuta nella stessa legge n. 281, per l'esercizio della quale è prescritto il termine di un biennio. E perciò, in conclusione: da un lato, il Governo viene delegato ad emanare entro due anni i decreti per il passaggio delle funzioni, dall'altro, l'esercizio della potestà legislativa regionale viene differito all'intervenuta emanazione di detti decreti, ovvero al decorso dei due anni; infine, sempre entro il medesimo periodo di tempo, è stabilito dall'ultimo comma dell'art. 17 che si provveda, a norma della IX disposizione transitoria della Costituzione, ad adeguare le leggi statali alle esigenze dell'autonomia e alle competenze legislative attribuite alle regioni (nel che può ritenersi implicito un riferimento alla adozione di apposite leggi-cornice). (...) Alla stregua dell'art. 9 della precedente legge, nessun termine essendo prefissato all'adozione delle leggi-cornice e non essendo neanche prevista la possibilità per le regioni di legiferare senza di queste, sia pure dopo decorso un certo lasso di tempo, l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato *sine die*, ed era comunque praticamente rimesso alla mera discrezione del legislatore statale. Con il sistema accolto dalla nuova legge, invece, le regioni potranno cominciare a legiferare man mano che, entro i due anni, saranno stati emessi i decreti sul passaggio delle funzioni, e comunque - anche in mancanza di questi - dopo decorso il biennio. La situazione appare, sotto questo profilo, nettamente diversa. Nella sostanza, poi, la previsione della necessità del previo trasferimento delle funzioni risponde a criteri di ordine generale non dissimili da quelli che stavano a base della necessaria precedenza, per l'innanzi stabilita dalla legge del 1953, delle leggi-cornice e cioè ad esigenze di certezza nei rapporti tra Stato e regioni, di ordinato e coordinato svolgimento delle rispettive attribuzioni, di necessaria gradualità nel passaggio da un sistema di organizzazione statale fortemente accentrato ad uno, per contro, di largo decentramento anche a livello

legislativo. La norma dell'art. 17 tende, insomma, a contemperare il rispetto dovuto all'autonomia regionale con le esigenze unitarie che trovano formale e solenne riconoscimento nell'art. 5 della Costituzione, predisponendo un sistema che non si pone in contrasto con alcuna norma della Costituzione. Questa, infatti, nulla stabilisce, neppure implicitamente, nell'uno o nell'altro senso, quanto ai tempi dell'effettiva assunzione da parte dei nuovi enti regionali dell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative di loro spettanza, limitandosi, nella VIII disposizione transitoria, a richiedere che sia lo Stato con propri atti legislativi a regolare il trasferimento delle funzioni, oltre che dei funzionari e dipendenti che si renda necessario a tal fine. Il legislatore ordinario era, dunque, libero, nella sua discrezionalità politica, di subordinare o meno quell'esercizio all'avvenuto trasferimento: purché evidentemente, entro termini e con modalità tali da non consentire pretestuosi indugi ed ingiustificati ritardi. E si è già detto poc'anzi che il meccanismo instaurato dall'art. 17 della legge impugnata non è, da questo punto di vista, né elusivo né arbitrario: tanto più che le Regioni interessate sono chiamate a collaborare alla formulazione dei decreti facendo pervenire le loro osservazioni in merito. La censura non è dunque fondata; mentre inammissibile deve dichiararsi l'altra, fugacemente accennata nel ricorso della Regione veneta, e concernente l'adozione dello strumento della delegazione legislativa, anziché di quello della legge formale, per regolare il trasferimento delle funzioni. Dato e non concesso che sia configurabile nella specie una violazione della VIII disposizione transitoria della Costituzione (ciò che non è, i decreti delegati essendo pienamente parificati alle leggi formali anche ai fini di eventuali riserve di legge), le regioni non avrebbero comunque titolo a denunciarla in questa sede, perché i soli vizi di legittimità costituzionale di leggi statali suscettibili di dar luogo ad impugnazione diretta sono quelli che si risolvono in menomazione di funzioni, poteri e facoltà costituzionalmente attribuiti alle regioni».

Sentenza n. 3/1970 (rel. Mortati)

La legge delegata possiede, in ordine all'autonomia contrattuale, poteri non minori della legge formale, sempreché si mantenga nei limiti della delegazione.

Considerato, 1., 2.

«La legge n. 15 del 1963, innovando alle precedenti disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro, dispose all'art. 3 n. 3 l'estensione dell'obbligo assicurativo anche agli artigiani i quali prestassero abitualmente opera manuale nelle rispettive imprese, ma solo quando l'obbligo stesso ricorresse nei confronti dei propri dipendenti. Con l'art. 30 della stessa legge venne poi conferita delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle norme vigenti in materia, con ampio potere di apportare ad esse modifiche, correzioni, soppressioni ed "ampliamenti". In adempimento di tale delega venne emanato, con il decreto presidenziale del 30 giugno 1965, n. 1124, pubblicato il 13 ottobre, il testo unico, che nei riguardi degli artigiani ebbe ad innovare alle precedenti norme ampliandole nel senso di imporre, all'art. 4 n. 3, l'obbligo assicurativo a loro carico anche quando (come avviene nei due casi che hanno dato occasione alla presente controversia) alla prestazione della loro abituale opera manuale non concorresse quella di dipendenti. Tenendo poi presente l'ipotesi che i soggetti sottoposti agli obblighi assicurativi in virtù delle nuove norme avessero già stipulato un'assicurazione volontaria per i rischi di lavoro il legislatore delegato dispose all'art. 204 (e con specifico riferimento nell'ultimo comma a detta categoria) che tale assicurazione potesse risolversi, su richiesta del datore di lavoro contraente, dal 1 gennaio 1966 anno successivo alla pubblicazione del decreto, salvo restituzione proporzionale degli sconti poliennali concessi, e salvo altresì il mantenimento dei contratti per la parte riguardante rischi diversi da quelli coperti dall'assicurazione obbligatoria o per indennizzi fissati in misura superiore. Già dall'esposizione che precede si traggono elementi sufficienti per fare ritenere non fondata la censura di eccesso di delega mossa contro la disposizione denunciata. Infatti, se è vero che l'esercizio degli ampi poteri conferiti all'organo delegato doveva essere contenuto nei limiti dei principi della legislazione infortunistica e rivolgersi alle finalità da conseguire, elencate in modo specifico nel capoverso dell'art. 30, è parimenti vero che, una volta esteso l'obbligo assicurativo ad una categoria prima non considerata, non si sarebbe reso possibile sfuggire all'esigenza di disciplinare l'ipotesi della coesistenza dell'assicurazione

obbligatoria con quella volontaria. Così disponendo l'organo stesso si è uniformato a quanto era stato già disposto con il precedente testo unico 17 agosto 1935, n. 1765 (emesso su delega conferita al governo con la legge 29 gennaio 1934, n. 333) e con le successive norme integrative, di cui al R. D. 15 dicembre 1936, n. 2276. Infatti l'art. 27 di quest'ultimo stabiliva precisamente la facoltà del datore di lavoro che venisse ad essere assoggettato *ex novo* ad assicurazione obbligatoria di ottenere la risoluzione, a decorrere dalla data dell'entrata in vigore del testo unico stesso, dei contratti di assicurazione volontariamente stipulati anteriormente alla data predetta. Non è errato ritenere che fra i principi della vigente legislazione previdenziale cui il legislatore delegato del 1965 avrebbe dovuto uniformarsi, a tenore del citato art. 30, fosse compreso anche quello di non imporre la coesistenza, a copertura degli stessi rischi, di un duplice obbligo assicurativo: quello contrattuale con l'altro *ex lege* e neppure di sospendere l'efficacia di quest'ultimo. Né a diversa conclusione si potrebbe giungere guardando all'incidenza della norma contestata sull'autonomia contrattuale, non essendo dubbio che la legge delegata possieda, in ordine a quest'ultima, poteri non minori della legge formale, sempreché si mantenga nei limiti della delegazione (e non può certo dirsi che per la determinazione dei limiti stessi eserciti influenza, di per sé, il fatto dei suoi effetti limitativi sulla autonomia contrattuale). Nessun pregio è da attribuire al richiamo fatto dalla difesa dell'ente all'art. 1341 capoverso del codice civile perché le limitazioni in esso previste all'esercizio del recesso unilaterale concernono clausole contrattuali e non possono condizionare l'attività del legislatore. (...) La conclusione alla quale si è giunti non può essere influenzata dalla considerazione del disposto dell'art. 1 della legge 15 aprile 1965, n. 413, pubblicata il 10 maggio dello stesso anno (5 mesi prima dell'entrata in vigore della legge delegata) con cui si stabilisce che l'obbligo assicurativo a carico degli artigiani, quale risultante dalla citata legge n. 15 del 1963, non decorre prima della scadenza dei contratti di assicurazione volontariamente stipulati dagli artigiani, successivamente assoggettati all'obbligo stesso, ed ancora in corso al momento della pubblicazione della legge, purché essi garantiscano condizioni non inferiori a quelle dell'assicurazione obbligatoria. Infatti nella specie si può prescindere da ogni indagine circa l'influenza, sulla determinazione dell'ambito dei poteri attribuiti al Governo dalla legge di delegazione, da assegnare alle norme materiali che siano sopravvenute in virtù di una successiva legge formale, nella materia oggetto della delega; e ciò perché dallo stesso tenore della disposizione menzionata della legge n. 413 si desume come essa rivesta una portata ben delimitata, tale da non incidere sulla soluzione della questione in esame. La legge in parola, come appare dal suo stesso titolo: "applicazione dell'assicurazione obbligatoria per gli artigiani datori di lavoro", disciplina solamente il caso della concorrenza fra l'assicurazione volontaria e quella obbligatoria, limitatamente a coloro rispetto a cui in quel momento l'obbligo era imposto (né sarebbe potuto avvenire altrimenti, non essendo ancora stata disposta l'estensione del medesimo agli artigiani senza dipendenti, quale effettuata per la prima volta con il testo unico sopravvenuto). E poiché nella specie le cause che hanno dato luogo alla questione di legittimità costituzionale riguardano artigiani appartenenti a quest'ultima categoria la legge n. 413 non potrebbe in nessun caso trovare applicazione riguardo ad essi».

Sentenza n. 104/1963 (rel. Mortati)

Compete alla Corte sindacare l'osservanza delle condizioni poste dalla legge delegante per il valido esercizio del potere delegato.

Considerato, 1., 2.

«Preliminare si presenta l'esame della questione prospettata dall'Avvocatura dello Stato secondo cui non sarebbe censurabile il provvedimento di esproprio impugnato, anzitutto perché esso deriva dalla pronuncia, ormai passata in giudicato per difetto di impugnativa, di un organo, quale la Commissione censuraria centrale, rivestito di carattere giurisdizionale, ed inoltre perché non potrebbe addebitarsi al medesimo il denunciato eccesso di delega, essendosi in tutto uniformato alla pronuncia medesima, validamente e ritualmente invocata dall'Ente, sulla base delle prescrizioni dell'art. 6 della legge stralcio. La Corte ritiene non fondata tale eccezione. Si può prescindere dallo stabilire se sia da attribuire natura giurisdizionale alle funzioni di competenza della Commissione censuraria centrale allorché essa decide

quale organo di terza istanza, dopo che si siano pronunciate le Commissioni censuarie comunali e provinciali, e limitatamente alle questioni di massima e di violazione di legge (art. 38 del T.U. 8 ottobre 1931, n. 1572, delle leggi sul nuovo catasto; art. 125 del regolamento 8 dicembre 1938, n. 2153), perché basta rilevare che tale natura non rivestono le decisioni che lo stesso T.U. affida a detto organo in altri casi (come quelli di cui al primo comma dell'art. 23 e del quarto comma dell'art. 37), secondo è ritenuto anche da coloro che pure affermano la giurisdizionalità delle attribuzioni prima ricordate. E non sembra potersi dubitare che il compito assegnato a detta Commissione dall'art. 6 della legge stralcio, consistente in accertamenti tecnici, di mero fatto, in ordine all'estensione, alla classe di produttività, alla qualità di cultura del fondo, onde riscontrare la eventuale divergenza fra i dati del vecchio catasto e la situazione effettiva, quale poteva presumersi esistente con riferimento alla data del 15 novembre 1949, rientra nella serie delle attribuzioni indicate per ultimo, ed assume perciò indole amministrativa, anche se esso si esplica attraverso un procedimento svolgentesi in contraddittorio fra l'ente espropriante ed il proprietario espropriato, caratteristico di quella categoria di atti amministrativi che si sogliono contrassegnare con il nome di "decisioni". E quindi da escludere non solo quanto assume l'Avvocatura, che cioè la mancata impugnativa del deliberato della Commissione abbia conferito a questo efficacia di giudicato, ma anche che fosse possibile proporre alcun ricorso avverso il medesimo secondo può desumersi anche dall'ultimo comma dello stesso art. 6, che esclude ogni altra specie di reclamo avverso le risultanze del catasto per quanto riguarda la qualità e classe dei terreni. E da aggiungere che, se altrimenti fosse, il giudizio sulla regolarità degli atti integrativi del procedimento di formazione del decreto delegato di esproprio verrebbe, per il solo fatto della richiesta di correzione dei dati risultanti dal vecchio catasto, ad essere sottratto alla conoscenza della Corte, cui invece compete di sindacare l'osservanza delle condizioni poste dalla legge delegante per il valido esercizio del potere delegato, ed in particolare di quelle fra esse che vengono in considerazione nella specie, riguardanti la consistenza della proprietà da assumere a base del provvedimento espropriativo. Il fatto che l'Ente rimanga vincolato alla decisione della Commissione sul ricorso ad essa proposto non può eliminare il vizio dell'eccesso di delega del provvedimento espropriativo ove venga dimostrato che la decisione stessa non si sia uniformata, nella revisione dei dati catastali, ai criteri generali posti dall'articolo 4 della legge stralcio e confermati dal successivo art. 6. (...)

Passando al merito, è da osservare che i rilievi formulati nell'ordinanza circa la conformità alle prescrizioni del citato art. 6 degli accertamenti compiuti dal collegio dei periti e della deliberazione presa, in base agli accertamenti medesimi, dalla Commissione censuaria appaiono fondati. Risulta, infatti, dalle copie autentiche delle due deliberazioni della Commissione censuaria centrale nn. 2570 e 2571, che queste (pur contenendo nelle premesse esplicita dichiarazione, nel senso di ritenere irrilevanti e non impegnativi gli elementi desunti dall'Ente dal nuovo catasto, nonché dalle indagini dirette da esso espletate) sono state emesse avendo presente, per la superficie, dati del nuovo catasto "in formazione", e per gli altri elementi, attinenti alla qualità delle culture e al grado di produttività "lo stato di fatto", in relazione al "prospetto delle tariffe vigenti" (senza alcuna precisazione dell'epoca cui si è fatto riferimento per determinare tale stato di fatto). Ora la circostanza, posta in risalto dall'Avvocatura, della delimitazione della propria competenza compiuta dalla Commissione quando si è richiamata all'art. 6 ed ha dichiarato irrilevanti gli elementi che l'Ente aveva desunto dal nuovo catasto, non è sufficiente a far ritenere legittima la deliberazione che, in contrasto con le dette premesse, risulta essere stata presa in base alle risultanze del medesimo nuovo catasto (almeno per quanto attiene alla estensione dei terreni) onde giungere alla determinazione del reddito dominicale imponibile. Le considerazioni che precedono fanno ritenere non attendibile quanto afferma l'Avvocatura, che cioè possa essersi verificata una pura e semplice corrispondenza di fatto fra i dati rilevati e quelli del nuovo catasto. La Corte ha costantemente ritenuto che la data del 15 novembre 1949 costituisca - ai sensi dell'art. 4, comma primo, della legge stralcio - un termine costante e fondamentale di riferimento per la determinazione della situazione obbiettiva della proprietà assoggettabile ad esproprio (sentenze nn. 65, 67, 126 del 1957, 70 del 1958, 17 del 1960 ed, in particolare, sentenze nn. 81 del 1957 e 56 del 1960). E poiché elemento di tale situazione obbiettiva, che entra a determinare la "consistenza" della proprietà stessa, è la estensione, è sufficiente l'errore incorso in ordine ad esso (anche a prescindere dalla risoluzione del dubbio, che può sorgere dalla

motivazione che precede il deliberato della Commissione, per quanto riguarda le valutazioni delle culture e della produttività) per far ritenere sussistente l'eccesso di delega denunciato».

Sentenza n. 34/1960 (rel. Castelli Avolio)

Ai sensi degli artt. 134 Cost. e 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, la Corte è chiamata a decidere le questioni di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge. A tal fine, è sufficiente che la norma impugnata sia contenuta in un atto avente veste di legge o in uno di quegli atti che, pure aventi la forma di decreti, hanno forza di legge, quali i decreti legislativi o delegati e i decreti-legge, perché sia radicata la competenza della Corte.

Considerato, 2.

«È innanzi tutto da esaminare l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato. Sostiene l'Avvocatura che la norma impugnata ha carattere e contenuto regolamentare, in quanto modifica l'art. 17 del regolamento 7 dicembre 1924, n. 2270, col quale vennero emanate - disposizioni per l'esecuzione del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Il Governo - così sostiene l'Avvocatura - senza invadere la sfera normativa primaria, avrebbe agito nell'ambito dei propri poteri, ossia nell'ambito della propria potestà regolamentare, in base alla quale aveva emanato il predetto art. 17. All'esercizio di tale potestà non potrebbe essere di ostacolo il fatto che il Governo ne avrebbe usato in sede di compilazione del decreto delegato di cui si tratta, non esistendo nessuna disposizione che vieti di inserire in un nuovo testo legislativo norme attinenti alla potestà governativa regolamentare. Non trattandosi, quindi, di norma avente forza di legge, ma di atto o provvedimento avente caratteristica formalmente amministrativa, non potrebbe sussistere questione di costituzionalità onde l'inammissibilità della questione medesima. Siffatto ragionamento non è fondato, e infondata è la conclusione che se ne vuoi trarre, della inammissibilità della proposta questione di costituzionalità. Per l'art. 134 della Costituzione e per l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, la Corte costituzionale è chiamata a decidere le questioni di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Basta, quindi, che la norma impugnata di illegittimità costituzionale sia contenuta in un atto avente veste di legge o in uno di quegli atti che, pure aventi la forma di decreti, hanno forza di legge - quali sono i decreti legislativi o delegati e i decreti legge - perché sia radicata la competenza a giudicare della Corte costituzionale».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega - Contenuti costituzionalmente necessari - Il limite temporale e *infra* Criteri generali per il corretto esercizio della delega - Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 38/1959 (rel. Manca)

La Corte ha competenza a giudicare della legittimità costituzionale dei decreti delegati in quanto essi hanno carattere di provvedimenti legislativi.

Considerato

«Tanto meno poi può riscontrarsi, nell'ordinanza, difetto di motivazione perché il Tribunale avrebbe ommesso di esaminare se la causa principale potesse definirsi prescindendo dalla disposizione contenuta nell'art. 875 del Codice civile e tenendo invece presenti le norme del regolamento edilizio del comune di Napoli. Le quali sarebbero state osservate, secondo la tesi dell'Avvocatura, ovvero non sarebbero applicabili, secondo la tesi della Cooperativa, data la situazione di fatto derivante dalla costruzione dell'edificio da parte della medesima. Si tratta infatti, com'è palese, di accertamenti strettamente attinenti al merito, che esulano dalla competenza di questa Corte. Competenza che invece, in base al primo comma dell'art. 134 della Costituzione, deve essere preliminarmente dichiarata rispetto all'oggetto dell'attuale giudizio, posto che al decreto del 16 marzo 1942, n. 262, che ha approvato e pubblicato il testo unificato del Codice civile, non può disconoscersi, contrariamente a quanto deduce la difesa della Cooperativa, il carattere di provvedimento legislativo».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale e Canoni di giudizio – L'esame delle deleghe anteriori all'entrata in vigore della Costituzione.

Sentenza n. 37/1957 (rel. Castelli Avolio)

V. *infra*, Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'esame delle deleghe anteriori all'entrata in vigore della Costituzione.

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)

Le leggi delegate hanno carattere generale e rango primario; non possono essere considerate quali meri provvedimenti di esecuzione della legge delegante né essere equiparate ai regolamenti. Pertanto, in ordine agli eventuali vizi del procedimento di formazione, devono riconoscersi sia la tutela costituzionale predisposta per le leggi del potere legislativo sia la possibilità di una decisione della Corte con efficacia erga omnes.

Considerato

«Non può inoltre sostenersi che, 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; perché, 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. Sarebbe in contrasto 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). Pertanto non è a dubitare, 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; e che nelle “questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge” (artt. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 comma 3 e 27 legge 11 marzo 1953, n. 87) vanno comprese le questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi delegate. Conseguisce che il sindacato è devoluto sempre alla competenza della Corte costituzionale, ai sensi degli artt. 1 cit. legge costituzionale n. 1, 23 cit. legge 1953, n. 87; soltanto le decisioni della Corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti, Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale) e *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost. nonché Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

I testi unici

Sentenza n. 224/1994 (red. Cheli)

Ove trovi fondamento nella delega conferita al Governo, il testo unico non è “compilatorio” ma “normativo” o “innovativo”; le norme ivi formulate assumono, pertanto, una propria forza dispositiva

(suscettibile di incidere autonomamente nella sfera regionale), quand'anche si configurino come ripetitive, in tutto o in parte, dei contenuti espressi in precedenti disposizioni di legge.

Considerato, 2., 3., 4., 9., 11.

«Le Province autonome di Bolzano e di Trento, la Regione Trentino-Alto Adige e la Regione autonoma della Sardegna chiedono la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei confronti di varie disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in quanto ritenute lesive delle competenze assegnate nel settore del credito alle stesse Province e Regioni dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. In particolare, di tale decreto legislativo: (...) d) la Regione autonoma della Sardegna impugna gli artt. 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 per violazione degli artt. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale nonché dell'art. 76 della Costituzione e del principio di coordinamento e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione. Le disposizioni impugnate avrebbero, infatti, inciso indebitamente nelle competenze regionali avendo previsto: 1) l'introduzione di un parere obbligatorio della Banca d'Italia in ordine alle convenzioni tra banche e pubbliche amministrazioni in materia di finanziamenti agevolati (art. 47); 2) la trasformazione obbligatoria o la soppressione, senza alcun intervento della Regione, delle casse comunali di credito agrario (art. 152); 3) l'introduzione a fini di vigilanza del parere vincolante della Banca d'Italia in procedimenti di competenza regionale, richiamando altresì ipotesi non contemplate dalla legge di delegazione e conferendo alle norme relative, sempre in violazione della delega, il carattere della inderogabilità (art. 159). (...) Va in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa dello Stato in relazione al fatto che parte delle disposizioni impugnate, contenute nel testo unico, avrebbero sostanzialmente riprodotto norme già formulate nel decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, attuativo della direttiva CEE n. 89/646, a suo tempo non impugnate dalle ricorrenti. L'eccezione viene riferita, in particolare, all'art. 159 del testo unico, in relazione al contenuto dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481. Tale eccezione non può essere accolta. Come rilevano le Regioni e le Province ricorrenti, 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. Né - come questa Corte ha spesso sottolineato - nei giudizi di costituzionalità in via principale il giudizio può essere precluso in conseguenza della mancata impugnazione di un precedente atto legislativo di contenuto identico o analogo, non operando in questo giudizio l'istituto dell'acquiescenza così come elaborato dalla giurisprudenza amministrativa (v. sentt. nn. 49 del 1987; 19 del 1970; 113 del 1967). I ricorsi in esame sono, pertanto, ammissibili in quanto proposti con tempestività. (...) Passando all'esame del merito delle questioni sollevate, va innanzitutto richiamato l'iter che ha condotto all'adozione del nuovo testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. La prima fase di tale iter si collega alla direttiva approvata dal Consiglio delle comunità europee il 15 dicembre 1989 (89/646/CEE), relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso e l'esercizio delle attività degli enti creditizi. Questo testo (comunemente qualificato come "seconda direttiva" in materia bancaria), sviluppando e modificando la precedente direttiva CEE del 12 dicembre 1977 (77/780) - recepita nel diritto interno con il decreto legislativo 27 giugno 1985, n. 350 - ha posto alcuni principi di notevole portata innovativa. In particolare la "seconda direttiva", al fine di consentire la libera concorrenza tra le imprese bancarie nell'ambito comunitario, ha, tra l'altro, disposto: a) il reciproco riconoscimento e la validità su scala europea delle autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri per l'esercizio dell'attività bancaria; b) la subordinazione del reciproco riconoscimento alla armonizzazione minima delle condizioni relative all'accesso all'attività bancaria ed al suo esercizio, condizioni specificate nei titoli II e IV della stessa direttiva; c) l'affidamento della "vigilanza prudenziale" alle autorità competenti dello Stato membro di origine, cui viene riconosciuto il compito di valutare l'adeguatezza

della organizzazione amministrativa e contabile delle singole banche e di sorvegliare sulla loro gestione e situazione finanziaria; d) la possibilità per le banche aventi sede nella comunità di aprire succursali negli Stati membri senza necessità di autorizzazioni particolari (c.d. “libertà di stabilimento”), nonché di svolgere liberamente i propri servizi in settori regolati dalla stessa direttiva (c.d. “libera prestazione dei servizi”). In un secondo momento, con la legge 18 febbraio 1992, n. 142 (Legge comunitaria per il 1991) il Governo veniva delegato ad attuare la direttiva CEE 89/646, nel rispetto dei principi elencati al primo comma dell’art. 25. Contestualmente, con il secondo comma dello stesso articolo, il Governo riceveva 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”. Veniva, quindi, emanato il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, di attuazione della direttiva 89/646, dove 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). In tale decreto la sfera delle attribuzioni spettanti alle Regioni a statuto speciale in materia creditizia veniva disciplinata dall’art. 46, dove si attribuiva alle stesse Regioni il potere di emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, norme di recepimento della direttiva comunitaria. Con lo stesso articolo si introduceva anche la previsione di un parere vincolante della Banca d’Italia, per gli aspetti rilevanti ai fini della vigilanza, sull’esercizio dei poteri regionali in tema di autorizzazione all’attività bancaria, di modificazioni degli statuti degli enti creditizi, di fusioni e scissioni interessanti gli stessi enti, (secondo comma), nonché l’indicazione del carattere inderogabile, rispetto alla legislazione regionale, di una serie di norme formulate nello stesso decreto legislativo (terzo comma). Veniva, infine, approvato il decreto legislativo 1 settembre 1993 n. 385, recante il testo unico delle norme in materia bancaria e creditizia, che, oltre a recepire i contenuti del decreto legislativo 14 dicembre 1992 n. 481, riordinava 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 nuova disciplina posta dal testo unico n. 385 si è venuta, dunque, 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 vicenda normativa che abbiamo richiamato induce, dunque, preliminarmente, a sottolineare un dato di ordine storico. Mentre con i ricorsi in esame le Regioni e le Province ricorrenti lamentano la lesione delle proprie competenze in materia creditizia così come le stesse risultano ancor oggi configurate negli Statuti speciali e nelle relative norme di attuazione, questi Statuti e queste norme, in relazione al tempo in cui furono adottati, assumono a loro presupposto un quadro generale di riferimento che, trovando la sua base nella “legge bancaria” del 1936-38, risulta ispirato a principi notevolmente diversi da quelli che, in base ai più recenti sviluppi della normazione comunitaria, sono venuti a caratterizzare il nuovo assetto della materia bancaria e creditizia. (...) Tutti i ricorsi sollevano questione di legittimità costituzionale nei confronti dell’art. 159 del testo unico, specificamente dedicato alle competenze spettanti alle Regioni a Statuto speciale. (...) la Regione sarda contesta la disciplina posta nell’art. 159 per violazione degli artt. 3, 4 (spec. lett. b)), e 6 dello Statuto speciale della Sardegna nonché dell’art. 76 della Costituzione. (...) Con riferimento alle censure formulate, sempre nei confronti dell’art. 159, con il ricorso proposto dalla Regione autonoma della Sardegna si può, infine, osservare: (...) b) non sussiste la violazione dell’art. 76 della Costituzione contestata in relazione al profilo che l’art. 159, secondo comma, ha esteso la previsione del parere vincolante - al di là delle ipotesi richiamate nell’art. 46, secondo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 (artt. 9, primo comma, 21, primo comma, e 25, primo comma, corrispondenti agli artt. 14, 56 e 57 del testo unico n. 385) - anche alle ipotesi regolate dagli artt. 31 e 36 dello stesso testo unico (trasformazioni di banche popolari in società per azioni ovvero fusioni alle quali prendono parte banche popolari e da cui risultino società per azioni; fusioni tra banche di credito cooperativo e banche di diversa natura da cui risultino banche popolari o banche costituite in forma di società per azioni). Tali ipotesi - per quanto non espressamente richiamate nel decreto legislativo n. 481 del 1992 - si presentano, infatti, come specificazioni delle fattispecie più generali regolate sia nell’art. 21, primo comma (modificazioni

statutarie), che nell'art. 25, primo comma (funzioni e scissioni) dello stesso decreto legislativo n. 481. L'estensione operata dalla norma impugnata agli artt. 31 e 36 del testo unico può essere, dunque, ricondotta ai limiti della delega conferita dall'art. 25, secondo comma, della legge n. 142 del 1992, dove si è attribuito al Governo il potere di coordinare le norme di attuazione della direttiva 89/646 con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia "apportandovi le modifiche necessarie al tal fine"; c) infondata si prospetta anche la censura riferita al combinato disposto del secondo, terzo e quarto comma, dell'art. 159, per avere tali disposizioni - in violazione dell'art. 76 della Costituzione, con riferimento all'art. 46, terzo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 - reso inderogabile la disciplina posta dal secondo comma dello stesso articolo in tema di parere vincolante della Banca d'Italia. La previsione dell'inderogabilità della disciplina relativa al parere vincolante della Banca d'Italia può trovare, infatti, la sua spiegazione nelle stesse caratteristiche del limite in questione, dal momento che detto limite è stato definitivamente attuato non più attraverso l'impiego della fonte regionale (secondo quanto inizialmente previsto dal secondo comma dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481), ma immediatamente dalla fonte statale (così come statuito con l'art. 159, secondo comma, del testo unico). Né, d'altro canto, risulta giustificato affermare che, disponendo in questi termini, l'art. 159 avrebbe violato, oltre l'art. 76 della Costituzione, anche la competenza della Regione a disciplinare con proprie norme di recepimento della direttiva l'intervento della Banca d'Italia, dal momento che tale competenza - già riconosciuta dal primo comma dell'art. 46 - non è stata di fatto esercitata nel termine previsto dalla Regione. L'assenza di un intervento tempestivo del legislatore regionale ha, pertanto, resa necessaria, al fine di garantire il rispetto del vincolo comunitario, la successiva disciplina statale, adottata in sede di testo unico».

Sentenza n. 110/1982 (rel. Maccarone)

La circostanza della riproduzione di una norma previgente non configura omesso o incompleto esercizio della delega poiché la disposizione della legge delegata crea una norma nuova anche se riprodottriva di quella precedente. Il testo unico, come le altre norme delegate, è testo legislativo e ha effetto abrogante della disciplina precedente nel campo da esso regolato. La decisione circa l'adozione di una misura non strettamente indispensabile al conseguimento dei fini prescritti dal legislatore delegante resta nell'ambito della discrezionalità del Governo; e non è sintomatica di inosservanza dei criteri e principi direttivi sanciti dalla legge delega la sopravvenuta scelta del legislatore ordinario di intervenire sul punto, ciò rientrando nelle sue valutazioni discrezionali.

Considerato, 2., 3., 3., 4., 5.

«Nel R.D. 17 agosto 1935, n. 1765 (art. 67), conformemente alla precedente legislazione in materia di assicurazioni sociali contro gli infortuni sul lavoro, era previsto il termine unico di un anno per la prescrizione delle azioni nascenti dal rapporto assicurativo, coincidente con quello previsto dall'art. 924 del Codice di commercio e riprodotto dall'art. 2952 del Codice civile per le azioni in materia di assicurazioni. Intervenne poi la L. 19 gennaio 1963, n. 15 che, innovando sotto vari aspetti la precedente disciplina, prolungò a tre anni il termine di prescrizione dell'azione dell'assicurato tendente ad ottenere le prestazioni e conferì (art. 30), altresì, al Governo una delega legislativa per apportare "modifiche, correzioni, ampliamenti, e ove occorra soppressioni delle norme vigenti, riordinandole e riunendole in un solo procedimento legislativo". In esecuzione della delega, il Governo emanò il d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, allineando fra l'altro i termini per l'esercizio delle varie azioni derivanti dal rapporto assicurativo, portati a tre anni, con esclusione di quello concernente l'azione dell'Istituto per la riscossione dei premi assicurativi, rimasto di un anno. (...) La Corte è chiamata ora a decidere anzitutto dell'art. 112, secondo comma, del detto T.U., che stabilisce appunto la permanenza del detto termine più breve, abbia ecceduto dai principi e criteri direttivi contenuti nella delega e sia così in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione. Sostanzialmente i giudici *a quibus* osservano che, mentre il menzionato art. 30 prescriveva specificamente che il Governo attuasse la delega in modo che "ogni innovazione", tra l'altro, tendesse a conseguire "più idonei controlli sugli obblighi assicurativi e più efficaci sanzioni nei confronti degli inadempienti", il Governo stesso, col riprodurre letteralmente quanto disposto dal 2° comma del citato art. 67, lungi dall'osservare l'esigenza di coordinamento, connaturata ai criteri direttivi suddetti, avrebbe

determinato una rottura dell'equilibrio fra la tutela garantita all'Istituto per il conseguimento dei mezzi di finanziamento necessari ad assicurare le prestazioni e la tutela garantita ai destinatari delle prestazioni stesse. (...) Occorre premettere che, secondo l'Avvocatura, sarebbe fuori luogo il richiamo alle norme costituzionali in materia di delega legislativa giacché, se mai, nella specie potrebbe ravvisarsi una forma di esercizio incompleto della delega, che non potrebbe comportare violazione degli artt. 76 e 77 e non potrebbe quindi dar luogo ad una concreta violazione dei principi e criteri direttivi della delegazione. E ciò tenuto anche conto che la norma impugnata si limiterebbe a riprodurre letteralmente il 2 comma dell'art. 67 sopra richiamato, mentre i criteri e principi direttivi avrebbero riguardato soltanto le "innovazioni" che il Governo avesse effettivamente apportato nell'esercizio del suo potere delegato. In contrario peraltro deve obbiectarsi che, se è pur vero che la norma impugnata riproduce quella a suo tempo sancita dal 2 comma dell'art. 67 del R.D. del 1935, non per questo può affermarsi che, sul punto, la delega non sia stata esercitata o sia stata esercitata in modo incompleto, giacché 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 questione peraltro non è fondata. Al riguardo occorre anzitutto rilevare che, come sopra si è detto, il legislatore delegante ha direttamente elevato a tre anni il termine di prescrizione dell'azione spettante all'assicurato per conseguire le prestazioni a carico dell'Istituto. Ciò dimostra che il legislatore stesso non considerava essenziale mantenere un trattamento identico per tutte le azioni derivanti dal rapporto assicurativo, quanto ai termini di prescrizione, poiché, ove ciò avesse ritenuto, avrebbe provveduto in quella sede ad elevare nella stessa misura tutti i termini relativi. Né, d'altra parte, nella formula di delegazione sopra riferita è dato rinvenire uno specifico indirizzo in tal senso, non potendosi ovviamente attribuire consimile significato alle espressioni ivi contenute, che si limitano a prescrivere l'adozione di "più idonei controlli sugli obblighi assicurativi" e di "più efficaci sanzioni nei confronti degli inadempienti"; il che non necessariamente comporta il prolungamento del termine di prescrizione in esame, prolungamento che ovviamente non può qualificarsi come una misura più o meno strettamente indispensabile al conseguimento dei fini prescritti dal legislatore delegante e, come tale, pertanto restava nell'ambito della discrezionalità del Governo. E se questo ultimo ha portato a tre anni anche il termine di prescrizione dell'azione di regresso dell'Istituto nei confronti dell'eventuale responsabile civile, ciò si è reso necessario per coordinare il termine dell'anzidetta prescrizione con quello dell'altra riguardante l'azione dell'assicurato per conseguire le prestazioni, al fine di impedire pregiudizi all'assicuratore. Come già questa Corte ha avuto occasione di affermare, "si rendeva invero necessario eliminare la discordanza sorta fra i termini temporali dell'azione relativa al conseguimento delle prestazioni (tre anni) e dell'azione di regresso (un anno) giacché l'esperienza di questa veniva reso impossibile tutte le volte che la prima fosse stata proposta dopo la data di scadenza del termine previsto per esercitare il regresso; termine che inizia dalla pubblicazione della sentenza emessa nel giudizio penale istituito contro chi abbia causato l'infortunio. Il che avrebbe potuto facilmente verificarsi quando il processo penale, specie se venisse a estinguersi per amnistia o per morte dell'imputato, avesse avuto breve o brevissima durata" (v. sent. n. 78 del 27 aprile 1972). Né il prospettato squilibrio che deriverebbe dalla differenza fra i termini di prescrizione delle azioni dell'Istituto e degli assicurati può considerarsi argomento valido a contrastare le esposte considerazioni. Invero, secondo le ordinanze di rimessione il supposto squilibrio si sostanzierebbe in una ridotta possibilità dell'Istituto di reperire i mezzi finanziari necessari alla somministrazione delle prestazioni, a fronte del più ampio spazio concesso all'assicurato per conseguirle, mentre è evidente che la comparazione delle due situazioni è fuori luogo, in quanto presuppone una interdipendenza funzionale fra richiesta e prestazioni che non sussiste, trattandosi di situazioni autonome, posto che l'Istituto è tenuto alle prestazioni anche in difetto del pagamento dei premi da parte del datore di lavoro. Se poi il legislatore, recentemente, (L. 29 febbraio 1980, n. 33 art. 4) ha elevato a tre anni il termine censurato, ciò rientra nelle sue valutazioni discrezionali e non comporta inosservanza dei criteri e principi direttivi sanciti dalla legge delega».

Sentenza n. 57/1964 (rel. Mortati)

Non ogni testo unico, la cui formazione sia avvenuta in virtù di apposita autorizzazione legislativa, viene a essere necessariamente rivestito della forza di legge, quale che sia l'entità degli adattamenti e delle variazioni del tenore originario delle norme da unificare; pertanto, non ogni attività rivolta a tale unificazione di per sé rimane subordinata alle condizioni poste dalla Costituzione per la valida emanazione degli atti governativi forniti di tale efficacia. Invero, forza di legge possono assumere solo quei testi unici che non si limitino a operare un mero coordinamento fra le norme da riunire ma siano abilitati ad apportare innovazioni o integrazioni.

Considerato

«La questione sollevata dal Tribunale di Isernia muove evidentemente dall'accoglimento dell'opinione, rappresentata da larga parte della dottrina, secondo la quale ogni specie di testo unico la cui formazione sia avvenuta in virtù di apposita autorizzazione legislativa, viene ad essere necessariamente rivestito della forza di legge, quale che sia l'entità degli adattamenti e variazioni del tenore originario delle norme da unificare, che ogni attività rivolta a tale unificazione di per sé implica, e quindi rimane subordinato alle condizioni poste dalla Costituzione per la valida emanazione degli atti governativi forniti di tale efficacia. La Corte con sue precedenti pronunce (sentenze nn. 54 del 1957 e 24 del 1961) ha ritenuto che tale orientamento dottrinale non fosse da accogliere, e che invece forza di legge possono venire ad assumere solo quelli fra i testi unici i quali non si limitino ad operare un mero coordinamento fra le norme da riunire, ma siano abilitati ad apportare innovazioni o integrazioni alle norme stesse. La Corte non rinviene motivi che la inducono a discostarsi dalla sua costante giurisprudenza, tanto più in presenza di un testo, come quello denunciato, che si è limitato alla materiale riproduzione in ogni loro parte, delle disposizioni del decreto delegato 27 ottobre 1958, n. 956, e pedissequamente delle modifiche di cui all'art. 1 della legge 26 aprile 1959, n. 207, e quindi non ha reso necessario l'esercizio neppure di quel minimo di attività interpretativa, che appare inseparabile dall'operazione del coordinamento. La rilevata mancanza della forza di legge dell'atto denunciato ha per conseguenza l'inammissibilità della questione sollevata».

Sentenza n. 24/1961 (rel. Mortati)

La diversa ampiezza del potere conferito con due distinte deleghe al Governo di emanare, con atti aventi forza di legge, la nuova disciplina di una determinata materia e di raccogliere in testo unico le norme adottate apportandovi le modificazioni richieste dal loro coordinamento con le preesistenti disposizioni non incide sulla forza di legge che deve essere ugualmente riconosciuta al testo unico. Sotto l'aspetto formale, infatti, per la sua emanazione viene prescritto lo stesso procedimento richiesto per gli altri atti delegati; sotto quello sostanziale, risulta palese l'intento del legislatore di conferire al testo coordinato valore non solo informativo bensì novativo della fonte delle norme ivi inserite. Le modificazioni apportabili alle disposizioni da coordinare in un testo unico sono solo quelle rese necessarie dall'esigenza di eliminare disarmonie e, pertanto, presuppongono l'esistenza di più norme rivolte alla disciplina di una stessa situazione, fra loro non pienamente conciliabili.

Considerato, 1., 3.

«L'eccezione pregiudiziale sollevata dai privati resistenti, rivolta a contestare la forza di legge del T.U. che contiene la norma impugnata, va respinta. È esatto che il potere conferito al Governo dall'art. 1 legge 20 dicembre 1954, n. 1181, ad emanare, con atti aventi forza di legge, il nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato secondo i principi e criteri direttivi da essa fissati, differisce dall'altro, di cui al successivo art. 4, per la raccolta in testo unico delle norme che si dovevano emanare senza altra direttiva all'infuori di quella, ivi formulata, di apportare alle norme stesse le modificazioni richieste dal loro coordinamento con le preesistenti disposizioni in materia. Ma la minore estensione del potere attribuito con quest'ultima non è sufficiente ad alterare la natura dell'atto; ciò non solo sotto l'aspetto formale, dato che per l'emanazione del testo unico viene prescritto lo stesso procedimento formativo richiesto per gli altri atti delegati, ma anche sotto quello sostanziale, risultando palese l'intento del legislatore di conferire al testo coordinato valore non già solo informativo, bensì novativo della fonte delle norme in esso

inserite. (...) Per poter apprezzare la fondatezza dell'eccezione sollevata nei confronti dell'art. 366, ultimo comma, T.U. occorre ricordare come, secondo l'ordinamento gerarchico di cui al R.D. n. 2395 del 1923, le promozioni degli impiegati di gruppo A per l'accesso al grado IX dovevano effettuarsi sulla base di esami di merito distinto per un terzo dei posti, e di idoneità per gli altri due terzi; quelle al grado VIII si disponevano su scrutinio per merito comparativo o per merito assoluto, nella stessa proporzione (artt. 7 e 8), mentre ai gradi superiori si accedeva esclusivamente in virtù di scrutinio per merito comparativo fra coloro che avessero compiuto nel grado inferiore almeno tre anni di servizio effettivo. Tale sistema rimase immutato (salvo lo spostamento dal grado IX all'VIII delle prove di esame richieste per l'avanzamento, disposto con l'art. 2 del R.D. 20 novembre 1930, n. 1482) fino al R.D. 22 novembre 1937, n. 1933, che per la prima volta consentì (con riguardo in special modo agli ex combattenti ed agli iscritti ai fasci di combattimento) la promozione, per un terzo dei posti del grado VIII, con semplice scrutinio. Ma il successivo R.D. 19 maggio 1938, n. 617, ebbe cura di vietare l'ammissione allo scrutinio per il grado immediatamente superiore (VII) di coloro che avessero usufruito dell'agevolazione ora ricordata, fino a quando non si fosse maturata l'anzianità di tre anni nel grado VIII dei funzionari che, pur avendo conseguito l'avanzamento a quest'ultimo grado in base ad esami successivamente ad essi, tuttavia precedevano i medesimi nel ruolo. Il sopravvenire della guerra ebbe a provocare l'emanazione di norme di eccezione: con alcune di esse venne disposta la sospensione degli esami di promozione e la loro sostituzione con lo scrutinio di merito, con altre si dette vita a ruoli speciali transitori per la sistemazione degli avventizi, con altre ancora si consentirono retrodatazioni di anzianità di varia entità, al fine dell'avanzamento al grado VIII, a favore dei funzionari trovantisi in situazioni particolari (R.D. 6 gennaio 1942, n. 27, e successive modificazioni, legge 5 giugno 1951, n. 376, e successive n. 240 del 1953 e n. 448 del 1955). Intervenuta la cessazione dello stato di guerra, si provvide, con la legge 1 dicembre 1949, n. 868, a ripristinare i normali sistemi di promozione per i posti che si sarebbero resi disponibili a decorrere dal 1 gennaio 1952 ed, in esecuzione della medesima, furono banditi, anche nell'Amministrazione dell'interno, concorsi di grado VIII del gruppo A. Intervenuta la legge delega, il Governo, prima di procedere al nuovo ordinamento delle carriere, avvertì l'esigenza di sanare sperequazioni di trattamento che si erano verificate nei confronti dei funzionari immessi in ruolo fra il 1941 ed il 1951, per effetto della ricordata serie di disposizioni, nell'intento di creare i presupposti per una migliore attuazione del nuovo statuto del pubblico impiego ch'era da emanare, e ciò fece con il D.P.R. n. 4 del 1956 con il quale: 1) stabilì che le promozioni al grado VIII potevano conseguirsi sulla base di un esame speciale consistente in un semplice "colloquio", vertente sui servizi di istituto dell'amministrazione di appartenenza dei candidati (artt. 1 e 3); 2) concesse riduzioni varie dell'anzianità che sarebbe stata necessaria per l'ammissione agli esami stessi (art. 4); 3) dispose, infine, che le promozioni conseguite in base alle risultanze dell'esame-colloquio (fermo rimanendo l'ordine di graduatoria risultante dal medesimo) fossero fatte retroagire fino alla data del compimento dell'anzianità minima necessaria per la partecipazione all'esame stesso, non oltre però la data del 31 dicembre 1951 (art. 6). Nell'ultimo comma di quest'art. 6 si volle poi garantire la posizione acquisita da quanti precedevano nel ruolo i beneficiari dell'anzianità come sopra fittiziamente conferita, stabilendo che costoro non potessero essere ammessi a scrutinio per il grado VII fino a quando i primi non avessero maturato l'effettiva anzianità nel grado, richiesta per tale ammissione. Il successivo decreto delegato n. 16 del 1956, dopo aver disciplinato i procedimenti normali di promozione, stabilì nelle disposizioni transitorie che l'avanzamento alla qualifica di direttore di sezione potesse conseguirsi, per una parte di posti, anziché mediante concorso per esame, con scrutinio per merito comparativo a coloro che avessero compiuto tre anni di effettivo servizio nel grado o qualifica inferiore, ma facendo tuttavia espressamente salvo il disposto del citato ultimo comma dell'art. 6 (art. 75). (...) Richiamata così la situazione legislativa esistente al momento in cui il Governo, espletato il compito impostogli dall'art. 1 della legge delega, procedette alla compilazione del Testo unico, si è in grado di valutare se esorbiti dai limiti del potere di coordinamento l'art. 366, ultimo comma, denunciato, nella parte in cui elimina il temporaneo ostacolo allo scrutinio per il grado di direttore di sezione nei confronti dei beneficiari di anzianità fittizia, con l'attribuzione, ai funzionari collocati nel ruolo in precedenza rispetto a questi ultimi, di una maggiore

anzianità nel grado, nella misura occorrente a renderli scrutinabili in concorrenza con gli altri. La risposta affermativa al quesito proposto non può apparire dubbia quando si tenga presente che le modificazioni possibili ad essere apportate alle disposizioni da coordinare in un Testo unico sono solo quelle rese necessarie dall'esigenza di eliminare disarmonie, e, pertanto, presuppongono l'esistenza di più norme rivolte alla disciplina di una stessa situazione, che risultino fra loro non pienamente conciliabili. Ora, nella specie, tale ipotesi non si verifica poiché l'art. 6, ultimo comma, del D.P. n. 4 del 1956 è disposizione isolata, di carattere eccezionale e non trova riscontro in altre norme, e tanto meno in principi dei testi da coordinare. Non trova riscontro nelle norme del vecchio ordinamento gerarchico (come vorrebbe la difesa dei privati resistenti) perché, a tenore dell'art. 4 della legge delega, le norme ad essa preesistenti possono venire in considerazione solo in quanto non siano state abrogate dalle nuove e, quindi, perché sopravvivenenti, suscettibili di far sorgere esigenze di coordinamento. Tale non può considerarsi l'art. 6 R.D. n. 2395 del 1923, poiché la materia ivi disciplinata è stata interamente regolata, in via ordinaria dall'art. 23 del D.P.R. n. 16 e, per il periodo transitorio, dagli artt. 74 e 75. Tanto meno può rintracciarsi nel precedente sistema normativo un qualche principio idoneo a dar ragione della modifica apportata con la norma impugnata, poiché anzi il rispetto delle posizioni acquisite dai più anziani nel ruolo aveva trovato espresso riconoscimento (e con la stessa formulazione del D.P.R. n. 4) nel già ricordato R. D. del 1938, n. 617. Il termine di paragone che si ricerca non può rinvenirsi neppure nelle disposizioni degli altri decreti delegati, poiché il citato art. 75, mentre riafferma il requisito già posto dall'art. 6 R.D. n. 395, dell'effettivo servizio triennale nel grado VIII per la promozione a direttore di sezione, fa salvo il disposto dell'art. 6, secondo comma, D.P.R. n. 4, e perciò, se conserva il beneficio da questo consentito, lo fa mantenendolo nei precisi limiti in cui si era in precedenza voluto consentire. Sotto nessun aspetto, quindi, può apparire legittimata l'estensione operata dall'art. 366, ultimo comma, di una disposizione che aveva carattere di deroga rispetto alla norma, sempre affermata, dell'effettività del servizio nel grado per l'ammissione allo scrutinio a quello superiore, e che, pertanto, doveva, in sede di coordinamento, essere mantenuta nello stesso ambito della sua originaria formulazione. La modifica operata non solo non ha obbedito ad alcuna esigenza logica, ma è venuta a contraddire alla finalità che aveva suggerito l'imposizione del limite che ora si vorrebbe rimuovere. Finalità, la quale era rivolta, secondo risulta dalla relazione del Governo al D.P. n. 4, a rispettare l'ordine della graduatoria di merito, ed implicava, oltre al divieto per i funzionari che occupavano nella graduatoria stessa una posizione inferiore a quella di altri, di essere scrutinati prima di costoro, la pretesa, altresì, di questi ultimi a che, una volta conseguita l'anzianità minima effettiva nel grado, non fossero esposti a subire la concorrenza dei meno anziani nello scrutinio per il grado superiore. Pretesa non rispettata perché per effetto dell'applicazione data all'art. 366, ultimo comma, hanno potuto partecipare agli stessi scrutini tanto coloro i quali avevano già da tempo maturata l'anzianità effettiva di grado - e fra essi alcuni vincitori dei concorsi di merito distinto - quanto gli altri i quali tale requisito non possedevano. È poi da notare come, anche se fosse vero - il che non sembra - l'assunto dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la norma impugnata sia diretta a salvaguardare gli interessi degli ex combattenti, in vista dei quali sarebbe stato dettato l'art. 6, nessuna conseguenza se ne potrebbe derivare al fine del giudizio da emettere in ordine all'eccesso in cui è incorso il legislatore delegato. Nulla in contrario alla soluzione accolta può, poi, argomentarsi dalla sentenza di questa Corte n. 16 del 1957, invocata dalla stessa Avvocatura, poiché (a parte la considerazione che la delega nella fattispecie allora decisa era formulata in termini più ampi, consentendo il potere di emanazione, oltre che delle norme di coordinamento, di quelle di attuazione e transitorie) essa ribadisce che al redattore di un Testo unico compete il potere di eliminare incongruenze o lacune, riguarda cioè ipotesi che nella specie non si verificano».

Sentenza n. 54/1957 (rel. Papaldo)

I testi unici si distinguono in due categorie: quelli meramente compilativi, che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata, e quelli innovativi, che sono vere e proprie leggi delegate. La determinazione della portata di un testo unico è condizionata dalla norma di legge in base alla quale è stato emanato; occorre verificare se tale norma contiene una delega legislativa, nel

qual caso il Governo riceve facoltà di modificare, integrare e coordinare le norme vigenti, o se conferisce un'autorizzazione alla formazione del testo unico. La differenza fondamentale tra i due tipi di testi unici è che, mentre nel testo unico emanato nell'esercizio di poteri legislativi delegati, il testo unico è una vera e propria legge delegata, nel testo unico di mera compilazione la forza di legge delle singole norme ivi raccolte resta sempre ancorata alle leggi dalle quali sono tratte. La mancata attribuzione al Governo del potere di integrare e modificare le disposizioni vigenti depone per la natura meramente compilativa del testo unico, dovendosi il coordinamento limitare ai semplici adattamenti formali necessari per la struttura unitaria del testo.

Considerato

«La decisione di questa causa dipende tutta dalla soluzione di un solo quesito, che è quello relativo al carattere del testo unico approvato con D. M. 8 luglio 1924. Se detto testo costituisse una legge delegata, ne sarebbe chiara l'illegittimità costituzionale. In primo luogo, esso sarebbe stato emanato in base ad una sub-delegazione: il Governo, delegato con legge 3 dicembre 1922, n. 1601, a provvedere al riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione, non avrebbe potuto conferire, a sua volta, altra delega legislativa ad un Ministro. In secondo luogo, l'esercizio del potere di delega sarebbe stato tardivo, in quanto l'art. 1 della citata legge 3 dicembre 1922 ne aveva fissato il termine al 31 dicembre 1923. Ma la Corte reputa che, nell'autorizzare il Ministro a raccogliere in testo unico le disposizioni di legge concernenti la imposta sugli spiriti, l'art. 2, secondo comma, del R. D. 10 maggio 1923, n. 1792, emanato in base alla ripetuta legge 3 dicembre 1922, non abbia conferito al Ministro una delega di carattere legislativo. Per quanto ormai la complessità delle leggi renda poco facile, in pratica, la formazione di un testo unico se al Governo non sia conferito il potere di modificare ed integrare le norme da coordinare e riunire, tuttavia resta esatta la distinzione dei testi unici in due categorie: quelli che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata e quelli che sono vere e proprie leggi delegate. Stabilire a quale delle due categorie appartenga un determinato testo unico è cosa che deve essere esaminata alla stregua della norma in base alla quale il testo unico è stato emanato. Bisogna vedere se tale norma contiene una delega legislativa, nel qual caso il Governo riceve facoltà di modificare, integrare, coordinare le norme vigenti, o se quella norma conferisce una autorizzazione alla formazione del testo unico. Com'è noto, la differenza fondamentale tra i due tipi di testi unici è che, mentre nel testo unico emanato nell'esercizio di poteri legislativi delegati, il testo unico è una vera e propria legge delegata, nel testo unico di mera compilazione la forza di legge delle singole norme, raccolte nel testo unico, resta sempre ancorata alle leggi dalle quali le norme stesse sono tratte. Ai fini della presente controversia, non occorre stabilire quale sia la categoria degli atti amministrativi ai quali il testo unico di mera compilazione appartenga, né occorre indagare quale sia la portata della norma legislativa che autorizzò la formazione di un testo unico di tale natura ed in particolare non giova risolvere il quesito se il Governo potrebbe emanare un testo unico dello stesso tipo in virtù di poteri propri senza l'autorizzazione legislativa: ciò che unicamente serve ai fini del decidere è che, come si è detto, questo genere di testi unici non costituisce una manifestazione di volontà legislativa, bensì di potestà amministrativa. Nel caso in esame, la formula "coordinamento e pubblicazione dei testi unici", che fu usata nell'art. 2, secondo comma, del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, senza alcun accenno al potere di modificare ed integrare le norme vigenti, non esprime la volontà di conferire una delega legislativa. Né può indurre a diverso avviso l'accenno che si fa al coordinamento, perché è noto che, quando il Governo non ha il potere di integrare e modificare le disposizioni vigenti, il coordinamento si limita a quei semplici adattamenti formali che sono necessari per la struttura unitaria del testo. Se, dunque, la norma dell'art. 2 del R. D.L. 10 maggio 1923 non conferì al Governo una delega legislativa ma autorizzò semplicemente la pubblicazione di testi unici, resta chiaro che non si ebbe sub-delegazione di poteri legislativi e non ci fu ritardo nell'esercizio di tali poteri, in quanto la pubblicazione del testo unico non era vincolata al termine posto dalla legge di delega per l'esercizio dei poteri legislativi conferiti al Governo. La questione da esaminare è se possa considerarsi costituzionalmente legittima la norma dell'art. 2, secondo comma, del R. D.L. 10 maggio 1923 in quanto autorizza il Ministro e non il Governo ad emanare il testo unico. Questa indagine deve essere condotta sulla base del sistema vigente nel tempo in cui fu emanata la norma che autorizza il testo

unico (1923) ed in cui esso fu pubblicato (1924). Ora, ritiene la Corte che, tenuta presente la natura amministrativa del testo unico di cui trattasi, l'autorizzazione data al Ministro, quale organo preposto a quel determinato ramo della pubblica Amministrazione, non possa dirsi illegittima, in quanto l'autorizzare il Ministro a riunire in unico corpo ed a coordinare le disposizioni nel senso sopra chiarito non poté costituire una menomazione della sfera di attribuzioni del Governo, nella sua unità, tale da importare violazione di una norma o di un principio di natura costituzionale. Accertata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel secondo comma dell'art. 2 del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, resterebbe da esaminare la legittimità costituzionale del D. M. 8 luglio 1924 in relazione all'altra questione sollevata nel presente giudizio, in relazione, cioè, alla mancata audizione del Consiglio di Stato sul detto testo unico, ai sensi dell'art. 16, n. 3, del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con R. D.L., 26 giugno 1924, n. 1054. Ma tale esame non è proponibile in questa sede. Escluso che il testo unico in esame abbia, per sé stesso, forza di legge, ogni questione relativa alla sua legittimità esula dalla competenza di questa Corte, la quale è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge (art. 134 della Costituzione)». Per ulteriori riferimenti tale sentenza, V. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'esame delle deleghe anteriori all'entrata in vigore della Costituzione.

PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E VESTE FORMALE

Sentenza n. 232/2016 (red. Coraggio)

Non viola l'art. 76 Cost. la mancata osservanza, in sede di esercizio della delega, di pareri delle competenti commissioni parlamentari che la stessa legge delegante considera non vincolanti.

Considerato, 8.

«Infine la censura di violazione dell'art. 76 Cost., per mancata considerazione dei pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato, non è fondata, atteso che gli stessi non sono vincolanti, come sancito dall'art. 1, comma 4, della legge n. 148 del 2011. Comunque, si evince dalla relazione allo schema del d.lgs. n. 155 del 2012 che il Governo ne ha tenuto conto, sia pure con diverse modalità».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale.

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)

V. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo.

Sentenza n. 225/2009 (red. Maddalena)

Non è conciliabile con l'attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato un preteso potere sospensivo o di veto in capo alla Conferenza Unificata, chiamata dalla legge delega a esprimere un parere nell'ambito del procedimento di formazione del decreto.

Considerato, 6., 6.1.

«(...) una prima censura viene proposta dalle Regioni Calabria, Campania, Valle d'Aosta, Abruzzo, Basilicata e Piemonte avverso l'intero d.lgs. n. 152 del 2006 e dalle Regioni Umbria e Liguria, nonché dalla Regione Emilia-Romagna (...), avverso tutte le disposizioni rispettivamente da loro impugnate, in quanto il procedimento di adozione dell'atto normativo non avrebbe rispettato i contenuti minimi della garanzia di partecipazione della Conferenza unificata. Le ricorrenti, in particolare, lamentano che il tempo concesso alla Conferenza unificata per l'esame del testo del decreto sia stato incongruo per consentirne un esame adeguato, considerata l'ampiezza e la complessità dell'intervento normativo, ed imputano al

Governo, nella persona del Viceministro dell'ambiente, di avere rifiutato il rinvio della trattazione della questione alla successiva seduta della Conferenza. Esse ritengono, inoltre, che il procedimento di adozione del decreto non avrebbe potuto proseguire, avendo la Conferenza affermato di non essere in grado di rendere il prescritto parere, e sostengono che tale vizio invaliderebbe l'intero decreto legislativo. La censura è proposta: in riferimento al solo principio di leale collaborazione dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 76 Cost. (in relazione all'art. 1, comma 4, della legge delega n. 308 del 2004, che impone di sentire la Conferenza unificata nel procedimento di formazione del decreto) da parte della Regione Campania, in riferimento ad entrambi tali parametri dalle Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Abruzzo, Basilicata, Umbria, Liguria ed Emilia-Romagna (...). Tutte le ricorrenti sostengono che la disciplina recata dal decreto legislativo in questione coinvolgerebbe non solo la tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, ma pure varie competenze regionali, inestricabilmente connesse con quella statale (*in primis* quelle in materia di governo del territorio e di tutela della salute). Per molte ricorrenti, inoltre, in materia ambientale, il principio di leale collaborazione richiederebbe la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare applicazione; il sistema delle Conferenze sarebbe una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione e questo principio, seppure possa essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione, non potrebbe comunque essere ridotto, come avvenuto nel caso di specie, ad una ritualità puramente formale. (...) Anche in riferimento agli artt. 5 e 76 Cost. la questione è infondata. Il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo, pari a sedici giorni, è stato certamente breve, ma non al punto da essere incongruo, né da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso. 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».

Sentenza n. 401/2007 (red. Quaranta)

La previsione, contenuta nella legge delega, dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata sullo schema del decreto delegato non impone al Governo di restituire alla sede consultiva il testo per ottenere un nuovo pronunciamento sulle modifiche apportate, siano esse conseguenti o meno all'esigenza di adeguamento ai suggerimenti ivi emersi. Il principio di leale cooperazione – che rileva ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle procedure concertative sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione e sempre che venga in gioco l'incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale – non esige 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.

Considerato, 5., 5.3.

«In relazione all'impugnazione dell'art. 4, comma 2, deve preliminarmente osservarsi che tale disposizione contiene, in realtà, due norme: la prima fa generico riferimento alla potestà legislativa statale di determinazione dei principi fondamentali nelle materie disciplinate dal Codice; la seconda fa riferimento, "in particolare", ad una serie di settori specifici individuati con riguardo a rilevanti aspetti dell'attività volta alla realizzazione di opere pubbliche. (...) Del pari non fondata deve ritenersi 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. In particolare, la ricorrente lamenta 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, 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 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) - 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. In definitiva, pertanto, la censura, a prescindere dalla sua genericità, deve essere disattesa».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali e *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)

V. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 206/2001 (red. Onida)

Ove la legge delega prescriva che gli schemi di decreti legislativi debbano essere predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, non rileva che sullo schema originariamente proposto dal Governo non sia sollecitata e raggiunta l'intesa. Infatti, ciò che conta è l'intesa sia richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-Regioni, prima che si intraprendano le ulteriori tappe del procedimento prescritto, così che le Regioni abbiano modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all'intesa, sulla base di un effettivo confronto con il Governo. Né sussiste la necessità che l'assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell'intesa, dai presidenti di tutte le Regioni e Province autonome. L'assenza di alcune Regioni, pur regolarmente convocate, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, non impedisce il perfezionamento dell'intesa. Del resto, la regola dell'assenso unanime o almeno a maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza vale per le sole ipotesi in cui quest'ultima esercita competenze

decisorie come collegio deliberante. Diverso è il caso in cui la Conferenza opera come sede di concertazione e confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni, considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate. Nell'assenza di regole formali che disciplinino il modus procedendi della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza. Costituisce, invece, motivo di illegittimità per violazione indiretta dell'art. 76 Cost. l'adozione, non specificamente motivata dal Governo, di un testo difforme dall'intesa raggiunta, pur se ampliativo delle funzioni conferite alle Regioni.

Considerato, 1., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16.

«La Regione Veneto ha sollevato due serie di questioni di legittimità costituzionale: il primo ricorso (r. ric. n. 25 del 1998) investe molte disposizioni del 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), nonché lo stesso decreto legislativo nella sua interezza; il secondo ricorso (r. ric. n. 1 del 2000) investe varie disposizioni del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali), nonché lo stesso decreto nella sua interezza. (...) Con il quarto motivo del primo ricorso e con il terzo motivo del secondo ricorso la ricorrente censura le disposizioni dei decreti impugnati che stabiliscono i compiti “di rilievo nazionale” riservati allo Stato ai sensi dell’art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997, in quanto non sarebbe stata seguita la procedura prevista da tale norma: sarebbe cioè mancata la previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome, che avrebbe dovuto precedere la predisposizione del decreto legislativo; e anche dopo tale predisposizione non sarebbe stata raggiunta l’intesa sui compiti di rilievo nazionale, né il Governo avrebbe motivatamente deliberato in mancanza dell’intesa, come previsto dalla norma predetta della legge di delega. Sarebbero perciò violati gli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione. Nel ricorso contro il decreto n. 443 del 1999 si specifica la censura rilevando che alle sedute della Conferenza Stato-regioni nelle quali si è sancita l’intesa (25 giugno e 1° luglio 1999) non erano presenti tutti i presidenti delle regioni e delle province autonome, il cui assenso unanime sarebbe invece necessario a tale fine, e, nella seduta del 25 giugno, non era presente neanche la maggioranza dei presidenti, onde l’intesa non avrebbe potuto essere sancita nemmeno a maggioranza dei componenti. Si rileva infine, in relazione all’art. 3 del decreto legislativo n. 443, modificativo dell’art. 29, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 112, che il testo del decreto impugnato è diverso da quello sancito nell’intesa. Il profilo di censura relativo al mancato assenso all’intesa di tutti i presidenti delle regioni, e comunque all’assenza, nella seduta della Conferenza in cui l’intesa venne sancita, della maggioranza dei presidenti, è avanzato dalla ricorrente anche riguardo al d.lgs. n. 112 del 1998, ma solo nella memoria depositata in vista dell’udienza del 16 gennaio 2001, quindi tardivamente. Tale profilo è stato invece tempestivamente prospettato, nel secondo ricorso, a proposito del d.lgs. n. 443 del 1999. (...) Le questioni, nei loro termini generali, e salvo quanto si dirà a proposito dell’art. 3 del d.lgs. n. 443 del 1999, non sono fondate. L’art. 1, comma 4, lettera c), della legge di delega dispone che restino esclusi dal conferimento alle regioni e agli enti locali “i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell’ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia”. Ai fini dell’individuazione dei compiti di rilievo nazionale, gli schemi di decreti legislativi dovevano essere “predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano”; in mancanza dell’intesa, il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto deliberare motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio. L’istruttoria disposta da questa Corte con l’ordinanza 11-15 maggio 2000 ha consentito di accertare che: a) per quanto riguarda il d.lgs. n. 112 del 1998, lo schema originario del decreto fu

predisposto dal Governo e sottoposto alla Conferenza Stato-regioni ai fini del raggiungimento dell'intesa sulla individuazione dei compiti di rilievo nazionale da riservare allo Stato; le regioni, pur rilevando che l'intesa avrebbe dovuto precedere e non seguire la predisposizione dello schema, affrontarono il merito della disciplina in esame, elaborando tra l'altro un proprio documento e chiedendo e ottenendo che il decreto contenesse anche le disposizioni in materia di spettacolo, assenti nell'originario schema governativo; le posizioni delle regioni vennero concordate, all'unanimità dei presenti, nell'ambito della conferenza dei presidenti delle regioni, che si riuniva, con la presenza maggioritaria dei suoi membri, in vista delle sedute della Conferenza Stato-regioni; la discussione avvenne su tutte le materie cui si riferiscono i compiti di rilievo nazionale individuati nel decreto, e sfociò nell'intesa definitivamente sancita, sul testo dei relativi articoli dello schema di decreto legislativo, nella seduta della Conferenza del 25 marzo 1998, alla quale tutti i presidenti delle regioni e delle province autonome risultavano regolarmente invitati, mentre risultavano presenti i rappresentanti di 10 regioni e province autonome; nessuna posizione di dissenso rispetto al testo definitivo dell'intesa risulta essere stata espressa da rappresentanti regionali, in particolare della regione ricorrente, nell'ambito della Conferenza, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra le regioni ed il Governo; b) per quanto riguarda il d.lgs. n. 443 del 1999, le modifiche al decreto base furono tutte sottoposte alla Conferenza Stato-regioni, che sancì formalmente l'intesa - sempre sulle formulazioni testuali delle disposizioni del decreto legislativo poi approvato - nella seduta del 25 giugno 1999 (con la presenza dei rappresentanti di 11 regioni e province autonome) in relazione agli articoli 3, 13, 14, 15 e 17, nonché all'art. 16, limitatamente alle lettere a e b del comma 1, e nella seduta del 1° luglio 1999 (con la presenza dei rappresentanti di 12 regioni e province autonome) in relazione alla lettera c), del comma 1, dell'art. 16, introdotta su richiesta delle regioni, ad integrazione - proposta nel corso della seduta - dell'intesa già raggiunta nella precedente seduta, come ulteriore modificazione dell'art. 115 del decreto base, nel quale tale lettera introduce il comma 3-ter; anche in questo caso l'intesa fu preceduta da deliberazioni, prese all'unanimità dei presenti, della conferenza dei presidenti delle regioni, e nessun dissenso risulta essere stato manifestato da alcuna delle regioni, e in particolare dalla ricorrente, sui testi definitivi dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra regioni e Governo. Risulta parzialmente difforme dal testo dell'intesa raggiunta l'art. 3 del decreto legislativo. (...) Ciò premesso in punto di fatto, non può, in primo luogo, essere condivisa la tesi della ricorrente, secondo cui la procedura seguita sarebbe in contrasto con l'art. 1, comma 4, lettera c), della legge di delega, in quanto il Governo predispose lo schema originario del decreto n. 112 senza previamente raggiungere l'intesa sulla individuazione dei compiti di rilievo nazionale da trattenere in capo allo Stato. Vero è, infatti, che sullo schema originariamente proposto dal Governo non era stata sollecitata e raggiunta l'intesa, ma ciò che conta è che tale intesa sia stata richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-regioni, prima che si intraprendessero le ulteriori tappe del procedimento prescritto (pareri della Conferenza Stato, regioni, città e autonomie locali, e delle commissioni parlamentari, deliberazione definitiva del Governo), così che le regioni abbiano avuto modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all'intesa, sulla base di un effettivo confronto con le posizioni del Governo, nella sede della Conferenza Stato-regioni: ciò che, come si è visto, è in fatto accaduto. Nemmeno può consentirsi con la ricorrente circa la necessità che l'assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell'intesa, dai presidenti di tutte le regioni e province autonome componenti della Conferenza Stato-regioni. L'art. 3, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 - unica disposizione che regola il procedimento per le intese sancite nella Conferenza Stato-regioni - stabilisce che "le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano". Esso non può intendersi, conformemente alla sua *ratio* e ad una interpretazione congruente con il principio di leale collaborazione, nel senso che l'assenza di alcune regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate, alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della sede della conferenza, possa inficiare l'assenso delle regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa. Ma non può neanche accogliersi la tesi sostenuta in via subordinata dalla ricorrente, secondo cui sarebbe quanto meno necessario l'assenso della maggioranza assoluta delle regioni i cui presidenti sono membri

della Conferenza. La regola dell'assenso espresso dalla unanimità o almeno dalla maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza è stabilita, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, limitatamente all'adozione degli atti di cui alle lettere f), g) e i), del comma 1 dello stesso articolo, vale a dire per la determinazione dei criteri di riparto fra le regioni di risorse finanziarie, per l'adozione dei provvedimenti attribuiti dalla legge alla Conferenza, e per la nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti od organismi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo e regioni; nonché - ai sensi del successivo comma 8 del citato art. 2 - per la deliberazione degli indirizzi per l'uniforme applicazione dei "percorsi diagnostici e terapeutici" di cui all'art. 1, comma 28, della legge n. 662 del 1996, dei protocolli di intesa dei progetti di sperimentazione gestionale del servizio sanitario, di cui all'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, e degli atti già di competenza dei soppressi organismi a composizione mista Stato-regioni. Si tratta, come si vede, di ipotesi in cui la Conferenza esercita competenze decisorie come collegio deliberante. Diverso è il caso delle intese, previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), e regolate dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. La Conferenza non opera qui come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e regioni - queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate -, confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune. Decisivo, a questo riguardo, è che esso si svolga, in conformità al principio di leale collaborazione, con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell'altra parte e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare (cfr. sentenza n. 379 del 1992). Nell'assenza - giustificabile d'altra parte alla luce dei sopra descritti caratteri dell'intesa - di ulteriori regole formali che disciplinino il *modus procedendi* della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che (come in effetti, secondo quanto si è detto, nella specie è accaduto) tutte le regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza. (...) In relazione al decreto legislativo n. 112 del 1998, la ricorrente, nella relazione di accompagnamento dei documenti prodotti a seguito dell'istruttoria disposta da questa Corte, afferma che l'art. 89, comma 1, lettera b) (concernente le funzioni trasferite in materia di dighe) e l'art. 109, comma 2 (concernente le strutture statali soggette a riordino) sono difformi dal testo dell'intesa sancita nella Conferenza Stato-regioni nella seduta del 25 marzo 1998. Tuttavia - a parte il rilievo che detti articoli non sono stati specificamente impugnati nel ricorso, ma al più potrebbero ritenersi oggetto della generica censura di assenza della previa intesa sui compiti di rilievo nazionale, mossa con il quarto motivo del ricorso - non si tratta di divergenze tali da inficiare la conformità del decreto all'intesa prescritta in tema di individuazione dei compiti di rilievo nazionale da conservare alla competenza statale. Invero: a) la difformità relativa all'art. 89, comma 1, lettera b), è puramente formale e non incide sulla sostanziale individuazione dei compiti di rilievo nazionale. Infatti il testo del decreto include, fra le funzioni trasferite, quelle relative "alle dighe non comprese in quelle indicate all'articolo 91, comma 1" (cioè diverse da quelle aventi le caratteristiche tecniche di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 507 del 1994, che detto art. 91, comma 1, del decreto, in conformità dell'intesa, conserva alla competenza dello Stato), anziché "alla vigilanza sulla realizzazione e l'esercizio delle dighe di ritenuta di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363" (come risultava nel testo oggetto di intesa): la variazione appare determinata dalle esigenze di coordinamento con il testo - conforme all'intesa - dell'art. 91, comma 1, e non modifica la portata rispettiva delle funzioni conferite e di quelle conservate in capo allo Stato; b) la difformità relativa all'art. 109, comma 2, riguarda la mancata inclusione - nel testo finale - del dipartimento dei servizi tecnici nazionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri fra le strutture per le quali si prevede il riordino ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge n. 59 del 1997, cioè in base alla delega specifica per la riorganizzazione delle strutture amministrative nazionali. Ma, com'è evidente, si tratta di tema estraneo alla individuazione - unico oggetto dell'intesa prevista dalla legge di delega - dei compiti di rilievo nazionale da trattenere in capo allo Stato, in deroga al principio del conferimento alle regioni e agli enti locali, secondo quanto previsto

dall'art. 1, comma 4, lettera c), della legge di delega. (...) In relazione al d.lgs. n. 443 del 1999, sulla base delle considerazioni sopra svolte (al n. 12), potrebbe porsi uno specifico interrogativo circa la validità dell'intesa sancita dalla Conferenza, nella seduta del 1° luglio 1999, concernente l'introduzione, nel testo dell'art. 115 del d.lgs. n. 112 del 1998, del nuovo comma 3-ter, ad integrazione delle modifiche allo stesso art. 115 su cui era stata sancita l'intesa nella seduta del 25 giugno 1999, in relazione alla circostanza che la nuova intesa integrativa fu il frutto di una proposta avanzata, al di fuori dell'ordine del giorno della seduta, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano (come risulta dal verbale n. 19/1999, punto A degli "argomenti proposti nel corso della seduta"). Tuttavia la Corte non ha ragione di affrontare, in questa sede, tale interrogativo, sia perché si tratta di un profilo non dedotto nel ricorso, nel quale la regione si limita a impugnare, fra gli altri, nel suo complesso, l'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1999, modificativo dell'art. 115 del d.lgs. n. 112 del 1998, contestando la mancanza, anche relativamente all'intesa sancita nella seduta del 1° luglio 1999, dell'assenso di tutti i presidenti delle regioni (mentre in altro motivo del ricorso - esaminato più avanti nel corso della presente pronuncia - è censurato il comma 3-ter aggiunto all'art. 115 del decreto base, ma sotto il profilo del suo contenuto); sia perché, comunque, la modifica in questione - richiesta, come si è detto, dalle regioni ad integrazione della precedente intesa, e accettata dal Governo - non riguarda la individuazione di compiti di rilievo nazionale, bensì la disciplina, sulla base di accordi da approvare in Conferenza Stato-regioni, dell'esercizio delle funzioni (statali, come si dirà) previste dai commi 3 e 3-bis dello stesso art. 115, concernenti le verifiche di conformità alle normative di strutture, attività e prodotti in materia sanitaria. (...) Deve invece essere esaminato, sempre riguardo al d.lgs. n. 443 del 1999, il profilo di censura prospettato dalla ricorrente là dove essa rileva che l'art. 3 del d.lgs. n. 443 del 1999, modificativo dell'art. 29, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998, è stato approvato dal Governo in un testo parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-regioni. L'art. 29 del decreto base determina le funzioni e i compiti conservati allo Stato in materia di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia. In particolare, la lettera b), del comma 2, nel testo originario, conservava in capo allo Stato le funzioni amministrative concernenti "le determinazioni inerenti l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio di energia". Il testo dell'art. 3 dello schema di decreto modificativo e integrativo, sul quale intervenne l'intesa nella seduta della Conferenza del 25 giugno 1999, prevedeva (oltre ad una modifica della lettera l) del comma 2 dello stesso art. 29, trasfusa integralmente nel testo del d.lgs. n. 443 del 1999, e che qui non viene in considerazione), l'aggiunta, nel citato testo della lettera b), dopo le parole "stoccaggio di energia", delle seguenti parole: "limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento, allo stoccaggio di oli minerali di capacità superiore a mc. 80.000 e di gas di petrolio liquefatti di capacità superiore a mc. 400". Nel testo finale del decreto legislativo, invece, l'aggiunta è limitata alle parole "limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento". In sostanza, mentre il decreto base conservava allo Stato per intero le determinazioni inerenti allo stoccaggio di energia, la modifica recata dal decreto correttivo prevede una limitazione di tali competenze rimaste in capo allo Stato: secondo l'intesa dette competenze avrebbero comunque dovuto essere più ampie di quelle poi effettivamente rimaste allo Stato in base al decreto n. 443, concernendo, oltre allo stoccaggio di metano in giacimento, altresì lo stoccaggio, in quantità superiori a date soglie, degli oli minerali e dei gas di petrolio liquefatti. Queste ultime funzioni sono state invece escluse, nel testo definitivo, dalla competenza statale, risultando dunque, in definitiva, più ampia la sfera delle funzioni conferite alle regioni ai sensi dell'art. 30, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 112, secondo cui "sono delegate alle regioni le funzioni amministrative in tema di energia (...) che non siano riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 29 o che non siano attribuite agli enti locali ai sensi dell'articolo 31". (...) La questione, sotto questo specifico profilo, è fondata. La modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 443 è infatti difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, 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. Né si potrebbe obiettare che la modifica introdotta dal Governo è ampliativa, e non restrittiva, delle funzioni conferite alle regioni, rispetto al testo su cui si

raggiunse l'intesa: infatti la garanzia dell'intesa riguarda non solo l'ampiezza minima dei conferimenti convenuti, ma più in generale il riparto delle funzioni risultante dalla individuazione dei compiti di rilievo nazionale trattenuti in capo allo Stato, anche tenendo conto del fatto che, nella specie, le funzioni delegate alle regioni ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 112 possono comportare oneri finanziari, come risulta implicitamente dallo stesso art. 30, comma 2, che vincola le regioni a statuto ordinario a destinare, "per far fronte alle esigenze di spesa relative alle attività di cui al comma 1", cioè alle attività delegate, una percentuale minima dell'1 per cento delle disponibilità conseguite annualmente ai sensi dell'art. 3, comma 12, della legge n. 549 del 1995 (vale a dire del gettito della quota dell'accisa sulla benzina attribuita alle regioni stesse). 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, inserendo in quest'ultimo ulteriori ipotesi di compiti riservati allo Stato nel campo dello stoccaggio di energia, 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». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe correttive e integrative.

Sentenza n. 457/1999 (red. Zagrebelsky)

In un sistema a Costituzione rigida, la previsione, contenuta in una legge ordinaria, del previo parere della Corte dei conti a sezioni riunite sui provvedimenti legislativi che comportino la soppressione o la modificazione delle attribuzioni della Corte medesima è inidonea a istituire un procedimento di normazione primaria speciale che possa pretendere di essere garantito costituzionalmente. Non sono, dunque, illegittimi i decreti emanati in conformità alla delega ma senza la previa assunzione del detto parere.

Considerato, 1., 3., 3.2., 3.3.

«La Corte dei conti, con il ricorso in esame, rivendica, nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, la competenza a esercitare il controllo sulla gestione finanziaria nei confronti del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'Agenzia spaziale italiana e dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, quale prevista dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, per gli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, controllo oggetto ora, rispettivamente, degli artt. 9, comma 3, 9, comma 5 e 11, comma 2, dei decreti legislativi n. 19, n. 27 e n. 36 del 30 gennaio 1999, adottati dal Governo sulla base della delega contenuta negli artt. 11, comma 1, e 18, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Le disposizioni dei decreti legislativi indicati prevedono in tutti e tre i casi la riduzione dei poteri della Corte dei conti al controllo successivo, esercitato unicamente sui conti consuntivi degli enti e finalizzato alla relazione annuale al Parlamento, con l'esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti di gestione (secondo le precisazioni esplicitamente contenute nei decreti nn. 19 e 27). Ritiene la ricorrente che tali disposizioni, derogando restrittivamente alla disciplina generale del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria - disciplina contenuta nella legge 21 marzo 1958, n. 259 - violino gli artt. 76 e 100, secondo comma, della Costituzione, da tale violazione derivando la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali, quale definita dal medesimo art. 100, secondo comma, della Costituzione. Viene poi rimesso alla valutazione di questa Corte quale possa essere il rilievo da attribuire alla circostanza che le norme in questione dei decreti legislativi menzionati siano state adottate ignorando l'art. 1 del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273, il quale prevede che i provvedimenti legislativi che importino la soppressione o la modificazione delle attribuzioni della Corte dei conti siano preceduti dal parere delle sezioni riunite della Corte medesima. La Corte dei conti chiede pertanto che questa Corte, in accoglimento del ricorso, dichiari che le spetta l'esercizio del controllo previsto dalla legge n. 259 del 1958 sugli enti cui i decreti legislativi nn. 19, 27 e 36 del 1999 si riferiscono, annullando le disposizioni di tali decreti che lo impediscono. (...) Il ricorso - per i motivi anzidetti, ammissibile - è però infondato. (...) La lesione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente è poi argomentata in relazione alla violazione dell'art. 76 della Costituzione, poiché le disposizioni dei decreti legislativi

sarebbero state adottate - secondo la prospettazione della ricorrente - in violazione dei limiti di oggetto e dei principi e criteri direttivi della delega, determinati dagli artt. 11, comma 1, e 18, comma 1, della legge n. 59 del 1997. La censura - ancorché ammissibile, in quanto dalla pretesa violazione dell'art. 76 della Costituzione deriverebbe una compressione delle attribuzioni della ricorrente (analogamente, con riguardo al caso della difesa, nel giudizio costituzionale, delle attribuzioni regionali, la sentenza n. 408 del 1998), - è peraltro infondata. L'art. 11, comma 1, lettere b) e d), della legge n. 59 del 1997 ha delegato il Governo a emanare decreti legislativi, tra l'altro, per "riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza" e per "riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore stesso". La stessa legge, nel dettare i principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega - principi e criteri, nel settore della ricerca, particolarmente orientati alla razionalizzazione delle strutture esistenti, in vista di flessibilità, autonomia ed efficienza (artt. 14 e 18) - ha puntualmente prescritto (art. 14) il rispetto dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994. Nell'ambito della delega così disciplinata, per quanto concerne la pretesa violazione dei limiti di oggetto, è sufficiente osservare che il disegno di riforma delle amministrazioni e degli enti pubblici risultante dalla legge n. 59 del 1997 comprende nell'insieme i loro aspetti organizzativi e che ciò è conforme alla profondità dell'intervento riformatore in quella legge configurato. La riconsiderazione della disciplina dei controlli rappresenta un elemento di tale riforma, ciò che è del resto indirettamente ma chiaramente palesato dal rinvio che l'art. 14 della legge n. 59 del 1997 fa all'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994. La prospettata violazione dei principi e criteri direttivi, a sua volta, viene motivata con riferimento a quest'ultima disposizione, con la quale si stabilisce, per quanto qui interessa, che "la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ... sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ... le misure conseguenzialmente adottate". Il "controllo eseguito" è formula che non esprime un suo proprio contenuto circa i caratteri del controllo medesimo, ma che rinvia a quanto altrove previsto. Il controllo in questione è ora quello successivo, che si esercita unicamente sui conti consuntivi, con l'esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti di gestione, secondo quanto previsto dalle norme dei decreti legislativi. Di tale controllo, secondo le norme che hanno dato origine al conflitto, la Corte dei conti "riferisce annualmente" al Parlamento, mentre, secondo il comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20, la relazione al Parlamento è prevista con cadenza "almeno annuale". Ciò non comporta peraltro violazione di quest'ultima disposizione (e quindi indirettamente dell'art. 14 della legge n. 59 del 1997 che la richiama), poiché è chiaro ch'essa contiene la previsione di un adempimento minimo inderogabile, un limite che le norme delegate puntualmente rispettano. Quanto agli ulteriori rapporti di collaborazione da instaurarsi con le amministrazioni interessate secondo il comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20 (invio delle relazioni della Corte; formulazione in qualsiasi momento delle sue osservazioni; comunicazione alla Corte stessa delle misure conseguenzialmente adottate dalle amministrazioni), essi hanno una loro autonoma ragion d'essere rispetto alla relazione al Parlamento e configurano, nell'insieme, un sistema non privo di una propria logica (si v., per la Corte dei conti europea, l'analogo sistema previsto dall'art. 248, par. 4, del Trattato della comunità Europea). Non essendo incisi dalle norme dei decreti legislativi, tali rapporti restano pertanto salvi, in forza del richiamo fatto dall'art. 14 della legge n. 59 del 1997 allo stesso comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20, nella sua integralità, senza però che ciò necessariamente presupponga - contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, soprattutto con riferimento al potere di formulare osservazioni "in ogni momento" - l'esistenza di ulteriori poteri di controllo, diversi da quello previsto dalle norme legislative delegate. (...) Quanto infine al dubbio sollevato dalla ricorrente circa le conseguenze da trarre dal mancato rispetto dell'art. 1 del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273, che prevede il previo parere della Corte dei conti a sezioni riunite sui provvedimenti legislativi che comportino la soppressione o la modificazione delle attribuzioni della Corte dei conti medesima - dubbio formulato in modo da non costituire propriamente motivo del ricorso, ma rimesso comunque alla valutazione di questa Corte -, è sufficiente rilevare che tale onere per il legislatore non è idoneo a istituire, in un sistema - come

l'attuale - a costituzione rigida che totalmente l'ignora, un procedimento di normazione primaria speciale che possa pretendere di essere garantito costituzionalmente».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Idoneità del decreto legislativo a costituire, in casi particolari, oggetto di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Sentenza n. 531/1995 (red. Chieppa)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'interpretazione del silenzio del legislatore delegante.

Sentenza n. 347/1994 (red. Cheli)

Il mancato rispetto di un termine prescritto dalla legge delega per l'adozione di un parere non determina l'illegittimità del decreto delegato, stante la natura sollecitatoria e non perentoria del termine stesso.

Considerato, 1., 3., 4.

«Il giudice conciliatore di Codogno solleva questione di legittimità costituzionale nei confronti: (...) B) del decreto legislativo 6 marzo 1992, n. 251 (Istituzione della Provincia di Lodi) per eccesso di delega, con riferimento agli artt. 16 e 63, secondo e terzo comma, della legge n. 142 del 1990, per essere stato lo stesso decreto legislativo adottato (a) sulla base di un parere della Regione Lombardia espresso oltre il termine di sei mesi indicato dall'art. 63, secondo comma, della legge n. 142, (b) formulato dalla Giunta anziché dal Consiglio regionale, (c) assumendo a presupposto iniziative comunali anteriori di circa dieci anni, non correlate ai "criteri ed indirizzi" di cui all'art. 16, secondo comma, della legge n. 142 e, comunque, pertinenti ad un'area territoriale diversa da quella inizialmente individuata come Provincia di Lodi, (d) senza aver provveduto preventivamente alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Milano. (...) Nel merito le questioni non sono fondate. (...) Per quanto concerne i profili di incostituzionalità denunciati nei confronti del decreto legislativo 6 marzo 1992, n. 251, per violazione dell'art. 76 della Costituzione (eccesso di delega), con riferimento agli artt. 16 e 63, secondo e terzo comma, della legge n. 142 del 1990, si può, in particolare, rilevare: a) alla luce degli atti del procedimento prodotti dal Ministero dell'interno risulta che il parere formulato dalla Regione Lombardia ai sensi del secondo comma dell'art. 63 della legge n. 142 non è - diversamente da quanto pare evincersi dall'ordinanza del giudice *a quo* - quello adottato dalla Giunta regionale con la delibera in data 28 gennaio 1992 (che concerne, invece, il parere sullo schema di decreto legislativo di cui al quarto comma dello stesso art. 63), bensì quello approvato con la delibera del Consiglio regionale in data 21 dicembre 1990. Vero è che anche questo parere è stato adottato oltre il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, indicato nell'art. 63, secondo comma, della stessa legge (termine che veniva a scadere il 13 dicembre 1990), ma tale evenienza non appare idonea a determinare l'illegittimità contestata, dal momento che il termine di cui è causa, per la stessa natura del procedimento in esame, va ragionevolmente qualificato come sollecitatorio e non perentorio; b) la censura formulata in relazione all'asserita incompetenza della Giunta regionale all'adozione del parere di cui all'art. 63, secondo comma, della legge n. 142 del 1990 appare superata alla luce della precisazione appena richiamata, essendo stato il parere in questione approvato non dalla Giunta, ma dal Consiglio regionale; c) non assume rilievo sul piano della legittimità costituzionale il profilo denunciato nell'ordinanza con riferimento al tempo trascorso dalle iniziative comunali ed al fatto che tali iniziative non corrisponderebbero più alle attuali condizioni demografiche, sociali, politiche ed economiche dei vari Comuni. Il secondo comma dell'art. 63 della legge n. 142 del 1990 ha formulato, per l'istituzione delle nuove Province, una disciplina speciale riferita alle aree territoriali nelle quali, alla data del 31 dicembre 1989, era già stata avviata la formale iniziativa da parte dei Comuni, senza peraltro indicare un *dies a quo* relativo all'adozione di tali iniziative. L'iniziativa comunale, alla luce di tale norma, è destinata, pertanto, a conservare piena efficacia nel tempo, una volta che non sia intervenuta, successivamente alla delibera di

approvazione dell'iniziativa, una diversa o contraria volontà espressa dallo stesso Comune. Né, d'altro canto, si può contestare che le delibere comunali concernenti l'istituzione della nuova Provincia di Lodi non abbiano tenuto conto dei "criteri ed indirizzi" enunciati nell'art. 16, secondo comma, della legge n. 142, dal momento che gli stessi non risultavano ancora vigenti alla data di adozione delle delibere comunali (anteriori al 31 dicembre 1989). Infine, non può assumere rilievo neppure il fatto che la Provincia di Lodi, nella sua configurazione finale, abbia incluso soltanto 61 Comuni rispetto ai 66 che all'inizio avevano avanzato domanda ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione. Nel procedimento in esame le singole iniziative comunali, per quanto coordinate allo stesso fine, mantengono, infatti, una reciproca autonomia, mentre spetta soltanto al potere legislativo valutare, nella fase conclusiva dello stesso procedimento, l'idoneità e l'adeguatezza dell'ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova Provincia; d) non può essere, infine, condivisa la censura riferita al fatto che la Provincia di Lodi sarebbe stata istituita senza una previa delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Milano e senza una valutazione della compatibilità della nuova Provincia con tale area. A parte ogni rilievo in ordine all'operatività del limite in esame anche con riferimento all'ipotesi delle nuove Province specificamente elencate nel secondo comma dell'art. 63, resta il fatto che, nelle specie, erano già stati adottati da parte della Regione atti idonei a tracciare una prima delimitazione dell'ambito territoriale dell'area metropolitana di Milano, quanto meno ai fini del rapporto con l'ambito territoriale della Provincia di Lodi. Con delibera del 5 giugno 1991, la Giunta regionale della Lombardia aveva, infatti, approvato alcune determinazioni in ordine all'istituzione dell'area metropolitana milanese, recependo uno studio elaborato in proposito da un istituto di ricerca ed adottando una proposta di delimitazione articolata in due ipotesi, nessuna delle quali veniva a interessare l'ambito territoriale previsto per la nuova Provincia di Lodi. Tant'è che il Consiglio regionale, in sede di approvazione del parere di cui al quarto comma dell'art. 63 della legge 142 (delibera 20 dicembre 1991, n. 425), poteva rilevare che "l'istituzione della nuova Provincia di Lodi e l'istituzione della città metropolitana sono, in concreto, assolutamente indipendenti l'una dall'altra", avendo la Giunta regionale "in vista della delimitazione dell'area metropolitana di Milano, adottato un procedimento che esclude il territorio dell'istituenda Provincia di Lodi dall'area metropolitana"».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – L'emanazione di norme a contenuto particolare e concreto.

Sentenza n. 406/1989 (red. Corasaniti)

Spetta al Governo di adottare i decreti delegati, oltre che i decreti-legge, senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti. L'art. 100, secondo comma, Cost. garantisce il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo ma non anche l'assoggettamento a tale controllo degli atti aventi valore di legge. Per quel che riguarda i decreti adottati ai sensi dell'art. 76 Cost., è decisiva la considerazione della necessità della delegazione legislativa con i requisiti della delimitazione del tempo e della definizione dell'oggetto nonché della prefissione di principi e criteri direttivi. A tale forma di controllo si aggiunge il controllo sulla responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso del potere di normazione primaria. L'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari. Fra tali controlli va annoverato anche quello del Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge. Nel quadro dei controlli costituzionalmente necessari non entra dunque l'intervento della Corte dei conti mediante visto e registrazione preventivi.

Considerato, I., 4.

«(...) questa Corte ha dato corso al presente conflitto nei confronti del Governo in ordine alla mancata sottoposizione a controllo preventivo (visto e registrazione) della Corte dei conti e all'intervenuta pubblicazione, malgrado tale mancata sottoposizione, del decreto delegato d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142, e nei confronti del Parlamento in ordine alla "approvazione" dell'art. 16 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nella parte in cui non assoggetta al detto controllo preventivo i decreti adottati ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione (atti del Governo di normazione primaria). (...)

Occorre dunque scendere all'esame del merito del conflitto, e cioè del problema se il comportamento addebitato al Governo sia lesivo della attribuzione di controllo preventivo sugli atti del Governo conferita alla Corte dei conti dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione, problema implicante quello relativo alla legittimità, in riferimento al richiamato precetto costituzionale, della norma di legge (art. 16 della legge n. 400 del 1988), che esonera dal detto controllo gli atti del Governo di normazione primaria. In dottrina non erano mancati dubbi sulla stessa sopravvivenza, dopo l'entrata in vigore della Costituzione e del sindacato di legittimità costituzionale della legge e degli atti equiparati con essa introdotto e riservato a questa Corte costituzionale, dell'art. 17 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) nella parte in cui assoggettava a controllo preventivo della Corte dei conti (in quanto già "decreti reali") anche gli atti di normazione primaria del Governo. E ciò anche in relazione alla costante affermazione, da parte di questa Corte, della soggezione al detto sindacato sia dei decreti legge che dei decreti delegati, e di questi anche sotto il profilo della violazione della legge di delega (ricompresa nella violazione dell'art. 76 della Costituzione). Né erano mancate riserve circa la legittimità costituzionale, per le ragioni suindicate, dello stesso art. 17 *in parte qua*. Ai fini del decidere è peraltro sufficiente accertare se l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, in conformità della tesi posta a base del ricorso per conflitto, implichi necessariamente la istituzione e, quindi, la conservazione del controllo preventivo della Corte dei conti nei confronti degli atti del Governo suindicati. Se così fosse la sottrazione al controllo preventivo di tali atti come operata con la norma impugnata potrebbe apparire in contrasto con l'invocata norma costituzionale e in violazione di una competenza da essa assicurata alla Corte dei conti. Ma è manifesto che così non è, tanto per quel che concerne il prospettato contrasto, rispetto al quale non è dunque necessario sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale, quanto per quel che concerne le conseguenze che se ne vogliono trarre sulla soluzione del conflitto. L'art. 100 garantisce costituzionalmente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo, non anche l'assoggettamento a tale controllo degli atti del Governo aventi valore di legge: garanzia ulteriore, questa, che dovrebbe risultare dal sistema costituzionale nel suo complesso, con particolare riguardo alle norme che regolano l'esercizio della funzione legislativa del Governo ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione, ed a quelle che stabiliscono il regime (valore) della legge e degli atti equiparati. Sul primo punto è decisiva, per quel che riguarda i decreti adottati ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, la considerazione della necessità della delegazione legislativa con i requisiti della delimitazione del tempo e della definizione dell'oggetto, nonché della prefissione di principi e criteri direttivi, e, per quel che riguarda i decreti legge, la considerazione della necessità della conversione da parte del Parlamento. A tali forme di controllo si aggiunge il controllo sulla responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso complessivo del potere di normazione primaria. L'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, cioè, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari. Fra tali controlli va tuttavia annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione. Nel quadro dei controlli costituzionalmente necessari così tracciato non entra dunque l'intervento della Corte dei conti mediante visto e registrazione preventivi. Del resto questa Corte, con la citata sentenza n. 226 del 1976, affrontando *ex professo* il problema dei rapporti fra il detto controllo preventivo e il sindacato di legittimità costituzionale, aveva ritenuto che la Corte dei conti non potesse rifiutare senz'altro il visto e la registrazione in caso di ravvisate incostituzionalità - in che sarebbe consistito il contenuto proprio di un controllo preventivo esteso all'incostituzionalità - ma dovesse, in tal caso, promuovere il sindacato incidentale di questa Corte. Ché, se si pone mente al regime degli atti di normazione primaria (valore di legge), non può non riconoscersi che esso, se non esclude assolutamente, almeno non implica il controllo preventivo di tali atti esteso alla loro legittimità costituzionale. Anche se un controllo così esteso avrebbe potuto fungere, secondo quanto ritenuto dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte, da strumento del sindacato incidentale di costituzionalità sugli atti stessi, fermo restando che, come sopra osservato, il controllante sarebbe stato tenuto a denunciare a questa Corte la sospettata incostituzionalità, e a

sospendere la registrazione, senza potere esso stesso rilevare l'incostituzionalità al fine di negare la medesima. Da quanto detto segue che il conflitto va risolto nel senso di dichiarare che spetta al Governo adottare i decreti legge ed i decreti delegati senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Idoneità del decreto legislativo a costituire, in casi particolari, oggetto di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Ordinanza n. 495/1987 (red. Saja)

Tra i criteri distintivi specifici del decreto legislativo delegato figura il riferimento nel preambolo a deleghe legislative al Governo ex art. 76 Cost.

Considerato

«(...) il d.P.R. n. 873 del 1978 - emanato ai sensi dell'art. 43, primo comma, ultima parte, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, come successivamente modificato - è manifestamente atto privo di forza di legge, addirittura difettando dei criteri distintivi specifici del decreto legislativo delegato, quale il riferimento nel preambolo a deleghe legislative al Governo *ex* art. 76 Cost.».

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci)

Ove, in sede di adozione del decreto delegato, il Governo richieda preventivamente il parere non vincolante della commissione parlamentare, come prescritto dalla legge di delega, la mancata motivazione della ragione per cui se ne è discostato non può costituire motivo di illegittimità.

Considerato, 6.

«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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale e *infra*, Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe correttive e integrative nonché Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale.

Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia)

Il parere di una commissione parlamentare, chiamata a intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante ma neppure può esprimere interpretazioni autentiche della delega. Inoltre, un'eventuale lacuna della legge di delegazione non potrebbe essere colmata con l'approvazione di una mozione o di un ordine del giorno di un'assemblea legislativa, perché non si può estendere per queste vie l'oggetto della delega.

Considerato, 10.

«(...) il procedimento per l'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 era circondato da particolari garanzie: soprattutto era previsto un doppio intervento consultivo della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Tale innovazione dimostrava l'intento del legislatore delegante di recuperare così un contributo di particolare rilievo da parte di un organo parlamentare: contributo che per le note vicende politiche, culminate nel voto della Camera dei Deputati del 15 luglio 1977, acquistava una importanza anche maggiore di quella prevedibile nel periodo di elaborazione della legge di delega. Ed è

proprio in seno a tale commissione che, con qualche dubbio circa un possibile “eccesso di delega”, si stabilì di includere la norma sul trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni delle IPAB infraregionali nell’art. 26 della legge delegata, divenuto poi art. 25 nel testo approvato dal Consiglio dei ministri (Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, L’attuazione della “382”, 1977, II, pagg. 925 e 966-967; sedute della Commissione 16 giugno (prima lettura) e 19 luglio 1977 (seconda lettura)). L’unico elemento evocato a sostegno della proposta (L’attuazione, cit., pagg. 865 e 883) è un richiamo alla disciplina della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), richiamo che non appare pertinente dato che l’art. 2 della legge n. 70 del 1975 esclude in modo espresso le IPAB dall’applicazione della legge stessa. Piuttosto, risulta evidente l’intento di assimilare, nel trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni, gli enti nazionali e gli enti infraregionali, in quanto le funzioni ineriscono alle materie indicate nell’art. 117 della Costituzione (L’attuazione, pag. 865). Circa l’autorevolezza del parere definitivo della Commissione intercamerale per le questioni regionali, essa è testimoniata dalla mozione votata a larghissima maggioranza dalla Camera dei Deputati tra il 15 e il 16 luglio 1977, nella quale si impegnava il Governo ad attuare la legge n. 382 “sulla base delle conclusioni definitive a cui perverrà la Commissione interparlamentare per le questioni regionali”. Nell’allegato, poi, che riproduceva il testo dell’accordo tra i partiti, inserito negli atti parlamentari, le forze politiche dichiaravano di impegnarsi “ad ogni livello di responsabilità istituzionale, per una piena assunzione dell’intesa unitaria” (raggiunta in Commissione) “nel provvedimento definitivo previsto dalla legge delega n. 382”. Nella mozione programmatica già citata si riteneva tra l’altro necessaria, per l’attuazione della legge n. 382, “la definizione conseguente del potere degli enti locali allo scopo di eliminare il disordine creato nelle istituzioni e per la incontrollata dilatazione della spesa pubblica, dal proliferare di enti intermedi ai quali manca ogni raccordo istituzionale”. Malgrado questi ulteriori elementi di non trascurabile rilievo, è però da confermare che il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante (sentenza n. 78 del 1957), 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 (come l’ordine del giorno 18 dicembre 1970 del Senato), perché non è per queste vie che si può estendere l’oggetto della delega».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra, sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti e *infra, sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – L’eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell’art. 76 Cost.

Sentenza n. 139/1976 (rel. N. Reale)

V. *supra, sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all’istituto della delega legislativa – Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi.

Sentenza n. 61/1963 (rel. Castelli Avolio)

V. *supra, sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all’istituto della delega legislativa – Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi.

CRITERI GENERALI PER IL CORRETTO ESERCIZIO DELLA DELEGA

Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato

Sentenza n. 10/2018 (red. Barbera)

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel quadro normativo di riferimento. Specialmente ove la delega riguardi interi settori di disciplina o complessi normativi organici, il legislatore delegato ben può introdurre disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi. L'art. 76 Cost. non riduce, infatti, la funzione del legislatore delegato a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante. Peraltro, l'ambito della discrezionalità del delegato muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega; per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega.

Considerato, 1., 2., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 13.1., 13.2., 13.3., 14., 14.1., 14.2., 14.3., 14.3.1., 14.3.2., 14.3.3., 15., 15.1., 15.2., 16.

«Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), sia nella parte in cui modifica l'art. 9, terzo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), introducendo, in caso di cessazione anticipata del mandato di uno o più membri elettivi del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, per la sostituzione del detto componente, il sistema delle elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale, sia nella parte in cui dispone l'abrogazione dell'art. 7, comma 4, della legge n. 186 del 1982 che, sempre per il caso della surroga, prevedeva lo scorrimento della graduatoria, con il subentro del primo tra i non eletti. (...) Le citate disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, perché viene introdotta una modifica innovativa, ed al contempo si dispone una abrogazione della disciplina previgente, in termini non conformi ai principi ed ai criteri dettati dall'art. 2, comma 17, lettera c), della legge delega 25 luglio 2005, n. 150 (Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico). (...) Nel merito, le questioni sono fondate. (...) Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). Occorre, infatti, tenere conto della possibilità, intrinseca allo stesso strumento della delega, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi (sentenze n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014). Se per un verso, si deve escludere che l'art. 76 Cost. riduca la funzione del legislatore delegato ad una mera "scansione linguistica" delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, per altro verso va ribadito che l'ambito della discrezionalità lasciata al delegato, muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega (sentenza n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008); ancora, va rimarcato che, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del legislatore delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (sentenza n. 293 del 2010). (...) Dando applicazione ai detti principi, va evidenziato che, all'interno del più ampio *corpus* normativo dedicato alla riforma dell'ordinamento della giurisdizione ordinaria, con la legge n. 150 del 2005 il Governo è stato delegato (anche) a modificare la disciplina normativa inerente al Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ed al Consiglio di presidenza della Corte dei conti. Il contenuto della delega, sul punto, è particolarmente circoscritto. Essa è infatti contenuta in soli due commi, il 17 ed il 18 dell'art. 2 della

citata legge. Il nucleo essenziale della delega è recato dal comma 17, il quale stabilisce tre diversi criteri direttivi, uno per ciascuna delle tre lettere delle quali risulta composto, le prime due riferite alla magistratura contabile, la terza alla magistratura amministrativa. Con le lettere a) e b) del comma 17, il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni volte a limitare la durata in carica dei componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei Conti, per un periodo non superiore a quattro anni, rendendoli inoltre non eleggibili per i successivi otto anni, una volta scaduto il mandato. Con la successiva lettera c), il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni volte a prevedere il criterio del voto a preferenza unica per l'elezione dei componenti togati del CPGA, avuto riguardo sia al componente titolare sia al componente supplente. (...) L'esame dei lavori parlamentari concorre ad identificare la *ratio* giustificatrice delle innovazioni imposte dalla delega, soprattutto in relazione al tema che qui immediatamente interessa, quello inerente al sistema elettorale di scelta dei componenti togati del CPGA. In particolare, la norma in oggetto, introdotta tramite l'approvazione di un emendamento proposto dal relatore in sede di esame assembleare in Senato (Atti Senato. XIV Legislatura. Resoconto sommario e stenografico della Seduta pubblica n. 518 del 21 gennaio 2014), ha trovato giustificazione nell'esigenza di uniformare i sistemi elettorali dei componenti togati degli organi di governo delle magistrature. Ricorrendo al voto con preferenza unica, in luogo di quello con preferenza multipla, è stata in tal modo allineata la disciplina prevista per la magistratura amministrativa a quelle già dettate per la magistratura ordinaria (in forza del comma 3, dell'art. 26 della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura", così come modificato dalla legge 28 marzo 2002, n. 44, recante "Modifiche alla L. 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura") e per quella contabile (sin dalla costituzione del relativo organo, in ragione di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117, intitolata "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati"). (...) La delega, per quel che attiene alla elezione dei componenti togati del CPGA, è stata attuata, in primo luogo, modificando l'art. 9 della legge n. 186 del 1982. Al posto dell'originaria preferenza multipla, è stato introdotto il criterio della preferenza unica, in coerente attuazione della delega. In aggiunta, è stato esteso, ai componenti togati dello stesso Consiglio il principio di ineleggibilità per un periodo di otto anni successivi alla cessazione del mandato. Sempre modificando il disposto originario del citato art. 9 della legge di ordinamento della magistratura amministrativa, sono state introdotte le elezioni suppletive per la surroga dei componenti cessati anzitempo dal mandato, oggetto specifico delle censure poste allo scrutinio della Corte. In coerenza con tale modifica, è stato inoltre abrogato il dato normativo previgente laddove si prevedeva, per la surroga, il sistema dello scorrimento della graduatoria. (...) L'*iter* di attuazione della delega *in parte* qua mette in luce ulteriori dati utili per valutare l'eccentricità delle norme censurate rispetto al contenuto della delega stessa. (...) La relazione governativa di accompagnamento allo schema di decreto legislativo qualifica le modifiche alla disciplina della surroga del componente togato decaduto come un "[...] naturale corollario dell'introduzione della preferenza unica", in ragione della incompatibilità di tale scelta rispetto al previgente sistema dello "[...] scorrimento in favore dei primi tra i non eletti". Ad avviso del Governo, il sistema precedente era da ritenersi "[...] coesistente al previgente assetto di preferenza multipla": introdotto "[...] il modello sostanzialmente uninominale della preferenza unica", la modifica sarebbe stata necessaria, per evitare "il subentro nell'organo di autogoverno di componenti sforniti di adeguata rappresentatività del corpo elettorale". Di qui anche l'abrogazione della disposizione che disciplinava il sistema previgente. (...) La Commissione giustizia della Camera rese parere favorevole al citato schema di decreto legislativo (Atti della Camera. II Commissione Permanente. Resoconto della seduta del 14 dicembre 2005), subordinatamente alla espunzione, dal testo della norma proposta, delle modifiche relative al tema della surroga del componente togato cessato anzitempo, in quanto interventi ritenuti non conformi alla legge delega. (...) Il Governo, come precisato nel preambolo al decreto delegato, ritenne di non recepire tale richiesta, in quanto "[...] espressione di considerazioni eccessivamente restrittive dei compiti di coordinamento normativo che, nell'ambito dei principi e criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante, sono concessi a quello delegato". La modifica in questione viene descritta, sempre nel

preambolo ed in linea di continuità con la relazione governativa, come un “[...] opportuno corollario dell’introduzione della preferenza unica, tenuto anche conto della specificità del contesto in cui essa viene introdotta”. Si ribadisce, in particolare, che la nomina dei primi dei non eletti doveva considerarsi “[...] incongrua, ora che il legislatore delegante ha optato per il modello, sostanzialmente ‘uninomiale’, della preferenza unica, perché darebbe luogo al subentro nell’organo di autogoverno, i cui membri elettivi cessano frequentemente dall’incarico anche in conseguenza dei passaggi che si verificano, nel corso del mandato del CPGA, dai tribunali amministrativi regionali al Consiglio di Stato e viceversa, di componenti sforniti di adeguata rappresentatività del corpo elettorale”. (...) Così ricostruita la cornice di riferimento, la norma delegata si rivela eccentrica rispetto alla norma delegante. (...) In primo luogo, va rimarcato che l’innovazione prevista dalla legge delega non aveva connotazioni tali da incidere in modo organico sulla relativa disciplina di settore. La delega ha, infatti, un contenuto nettamente circoscritto. Attiene ad un profilo di rilievo nel meccanismo di formazione della volontà elettorale; ma resta relativa ad un aspetto specifico e ben delimitato, tanto da giustificare un criterio direttivo che, nella sua puntualità, ha finito sostanzialmente per anticipare e sovrapporsi al tenore della disposizione adottata dal delegato (con l’introduzione della preferenza unica in luogo di quella multipla prevista dalla disciplina previgente). La delimitata portata oggettiva del perimetro della delega e il contenuto puntuale del criterio direttivo portano, in coerenza, a ritenere che nella specie i margini di apprezzamento della discrezionalità riservata al legislatore delegato non potevano che essere particolarmente circoscritti. (...) Va poi considerato che la finalità del legislatore delegante era quella di uniformare i sistemi elettorali per l’elezione dei componenti togati degli organi di governo delle magistrature, individuando, quale ragione di pregressa discrasia, il profilo relativo alle modalità di manifestazione delle preferenze: si è già evidenziato, infatti, che adottando il criterio della preferenza unica, si è uniformata, sul punto, la magistratura amministrativa alle discipline, già vigenti, dettate per quella contabile e per quella ordinaria. Del resto, anche gli altri criteri direttivi relativi alla delega in parte qua, riferiti espressamente ai componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, trovavano una evidente ragione fondante nell’intenzione di armonizzare le relative discipline. Così è a dirsi per la durata del mandato, ora determinata in quattro anni, anche per tale organo. E non a caso, in continuità con questa ratio, il legislatore delegato ha esteso, anche ai componenti eletti del CPGA, la regola della ineleggibilità relativa agli otto anni successivi alla scadenza del mandato, principio espressamente imposto, tuttavia, dalla delega, limitatamente alla sola magistratura contabile (art. 2, comma 17, lettera b, della legge n. 150 del 2005). (...) Ciò che va primariamente sottolineato, è che, prima dell’intervento censurato, i rispettivi dati normativi, avuto riguardo al tema della surroga, apparivano caratterizzati da previsioni sostanzialmente conformi. (...) Alla stregua di quanto previsto in origine dall’abrogato art. 7, comma 4, della legge n. 186 del 1982 per la magistratura amministrativa, anche per la magistratura ordinaria (in forza dell’art. 39 della legge n. 195 del 1958), in caso di cessazione anticipata dal mandato, operava e opera, infatti, il sistema dello scorrimento della graduatoria con il subentro del primo dei non eletti. (...) Stessa cosa era ed è a dirsi per la magistratura contabile. La norma primaria di riferimento non detta, per il vero, una regola specifica. Piuttosto, la relativa disciplina, prima delle innovazioni apportate dalle disposizioni censurate, si ricavava dal richiamo (contenuto nel comma 10 dell’art. 10 della legge n. 117 del 1988) al sistema previsto, per la magistratura amministrativa, dal citato comma 4 dell’art. 7 della legge n. 186 del 1982, oggi abrogato dalla disposizione censurata. Così come chiarito anche dal Consiglio di Stato (parere reso dalla prima sezione del Consiglio di Stato alla adunanza del 7 marzo 2007, relativa all’affare n. 601 del 2007), tale abrogazione non ha, tuttavia, comportato l’attuale estensione, all’organo di riferimento della magistratura contabile, del sistema delle elezioni suppletive in caso di surroga, ora previsto per la magistratura amministrativa. Pur in esito alla novella apportata dal decreto posto allo scrutinio della Corte, dunque, per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti opera, come nel passato, il criterio dello scorrimento della graduatoria con nomina del primo dei non eletti, così come espressamente confermato dal comma 3 dell’art. 4 del relativo regolamento (nella versione attualmente vigente, adottata alla adunanza del 24 - 25 gennaio 2012). (...) Le considerazioni svolte assumono un rilievo decisivo. L’innovazione imposta dalle disposizioni censurate, differenziando la magistratura amministrativa dalle altre, ha determinato, infatti, una frattura di

sistema nel quadro normativo di riferimento, in precedenza connotato da una complessiva uniformità avuto riguardo al tema della surroga del componente decaduto anzitempo. Una tale distonia sistemica, di per sé, presupponeva, a monte, una puntuale indicazione in tal senso espressa nella delega, nella specie assente. E tale conclusione apparirà più evidente ove si tenga a mente l'opposta ratio di armonizzazione perseguita dal delegante nell'introdurre la preferenza unica: il contrasto di obiettivi tra ragione giustificatrice della delega ed effetti dell'intervento reso in attuazione della stessa, avrebbe imposto, dunque, l'inequivoca formulazione di un criterio direttivo volto a differenziare, sul tema, la magistratura amministrativa da quelle ordinaria e contabile. (...) Diversamente da quanto esposto dal Governo nella sua relazione e nel preambolo al d.lgs. n. 62 del 2006, va inoltre escluso che la modifica e la correlata abrogazione disposte dalle norme censurate possano trovare ragion d'essere nelle prospettate esigenze di coordinamento normativo una volta introdotto il modello della preferenza unica. (...) Non sussistono, infatti, ragioni di incompatibilità strutturale tra il criterio della preferenza unica ed il sistema della surroga incentrato sulla regola dello scorrimento della graduatoria. Né la preferenza unica impone necessariamente il ricorso al sistema delle elezioni suppletive. E ciò, per quanto già osservato, trova conferma nella disciplina prevista per la magistratura ordinaria, laddove alla introduzione della preferenza unica realizzata in occasione della riforma apportata dalla legge n. 44 del 2002, non ha fatto seguito alcuna modifica del sistema della surroga, già in precedenza prevista con il subentro del primo dei non eletti; ancora, trova conforto nelle previsioni normative dettate per la magistratura contabile, rispetto alla quale il legislatore delegato, pur potendo intervenire sul tema, ha scelto di mantenere immutato il previgente sistema, caratterizzato da una piena convivenza tra preferenza unica e scorrimento della graduatoria in caso di surroga. Manca, infatti, un rapporto di stretta consequenzialità tra innovazione imposta dalla legge delega (la preferenza unica) e le disposizioni censurate introdotte dal decreto delegato (il modello di surroga realizzato dalle elezioni suppletive). (...) Del resto, sono le stesse previsioni della delega a confermare la compatibilità dei due sistemi. Disponendo, con il comma 46 dell'art. 2, l'immediata operatività della preferenza unica per l'ipotesi di elezioni indette prima della attuazione della delega, il legislatore delegante ha infatti implicitamente confermato la compatibilità di tale scelta con il sistema dello scorrimento della graduatoria, vigente sino alla emanazione del d.lgs. n. 62 del 2006: ove si fosse verificata una possibile situazione di decadenza prima della adozione del decreto delegato, la disciplina da applicare sarebbe stata quella allora prevista dall'art. 7, comma 4, della legge n. 186 del 1982, destinata, dunque, ad innervarsi all'interno di una elezione svolta con il criterio della preferenza unica. (...) Le previsioni censurate, dunque, si pongono, in violazione dell'art. 76 Cost., al di fuori della fisiologica attività di completamento che lega i due livelli normativi. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2006, sia nella parte in cui, modificando l'art. 9, terzo comma, della legge n. 186 del 1982, ha previsto che debbano essere indette le elezioni suppletive per la sostituzione del componente togato del CPGA cessato anzitempo dal mandato, sia nella parte in cui ha disposto l'abrogazione del comma 4 dell'art. 7 della citata legge n. 186 del 1982». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)

Il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano. La delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega. Per parte sua, l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la ratio della legge delega. L'eventuale esistenza di oggettive incertezze nella ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega, senza contrastare con i relativi indirizzi generali. Tale coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume peculiare crucialità quando siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento. In

tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost., e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare. Quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza e l'esercizio del potere delegato appare coerente con la delega anche quando persegue lo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza.

Considerato, 1., 4., 4.1., 4.2., 4.3., 4.5.

«Il Tribunale ordinario di Bari solleva, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 8, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67). Tale decreto legislativo ha attuato la delega contenuta nell'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), volta alla trasformazione in illeciti amministrativi di una serie di reati, individuati sia genericamente, in base al tipo di trattamento sanzionatorio (cosiddetta depenalizzazione “cieca”, relativa ai reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, con l'eccezione dei reati riconducibili ad un elenco di specifiche materie), sia nominativamente (con riferimento a specifiche condotte ritenute non più meritevoli di pena). Il rimettente ricorda che l'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016, in attuazione della depenalizzazione “cieca”, ha previsto, al comma 1, la depenalizzazione (con contestuale trasformazione in illeciti amministrativi) di tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda. Osserva che il comma 3 del medesimo art. 1 ha, tuttavia, sancito l'inapplicabilità della depenalizzazione ai reati contemplati dal codice penale e, dunque, anche a quello punito dall'art. 392 cod. pen., oggetto del giudizio sottoposto alla sua cognizione, per il quale è prevista la sola pena della multa fino ad euro 516. Il giudice *a quo* assume che costituirebbe chiara volontà del legislatore delegante quella di depenalizzare indistintamente tutte le fattispecie penali – siano esse previste nel codice o in leggi speciali – punite con la multa o con l'ammenda, con la sola eccezione dei reati riconducibili all'elenco di materie di cui allo stesso art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 67 del 2014. Pertanto, la mancata depenalizzazione dei reati previsti dal codice penale e puniti con sole pene pecuniarie, non rientranti nelle materie escluse – come appunto quello di cui all'art. 392 cod. pen., di cui è questione nel processo *a quo* –, costituirebbe una violazione dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante e, dunque, degli artt. 76 e 77 Cost. (...) Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'asserita violazione, da parte dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, dei principi e dei criteri direttivi della legge delega n. 67 del 2014, e perciò dell'art. 76 Cost.; essendo invece inconferente – come da ultimo evidenziato dalla sentenza n. 250 del 2016 – il riferimento all'art. 77 Cost., che determina, del pari, la non fondatezza della relativa questione (sentenze n. 84 del 2017 e n. 44 del 2016). (...) La lettera a) del comma 2 dell'art. 2 della legge delega n. 67 del 2014 detta il seguente criterio: “trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda”. Due sono le disposizioni con le quali il legislatore delegato vi ha dato attuazione. La prima, riproducendo, sia pure non letteralmente, la previsione della legge delega, attua la cosiddetta depenalizzazione “cieca”: l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 stabilisce che “[n]on costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda”. Tuttavia, con la seconda disposizione, cioè il comma 3 del medesimo art. 1 (censurato dal giudice *a quo*), il legislatore delegato esclude dalla depenalizzazione generale i reati previsti dal codice penale: “[l]a disposizione del comma 1 non si applica ai reati previsti dal codice penale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 6” (attraverso quest'ultima norma, il d.lgs. n. 8 del 2016 provvede a depenalizzare l'art. 726 cod. pen., in attuazione di una porzione della delega di depenalizzazione “nominativa”). Dal punto di vista testuale, non erra il giudice *a quo* nel sottolineare che la scelta di

escludere dalla depenalizzazione i reati del codice puniti con pena pecuniaria non trova riscontro esplicito nella legge delega. In quest'ultima, al contrario, la clausola generale di depenalizzazione sembra fare indistinto riferimento a "tutti i reati" puniti con sola pena pecuniaria, senza differenziare fra fattispecie contemplate nel codice penale e ipotesi previste dalle leggi penali speciali. Peraltro, la stessa lettera della legge delega contiene elementi ulteriori, che inducono a dubitare di tale conclusione. Infatti, nonostante il legislatore delegante abbia formulato la clausola generale di depenalizzazione con riferimento a tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria, nel dettare direttive specifiche per i reati del codice penale (art. 2, comma 2, lettera b, della legge n. 67 del 2014) ha inserito nell'elenco delle fattispecie da depenalizzare anche taluni reati del codice puniti con la sola pena pecuniaria. Tra questi, l'art. 726 cod. pen. (atti contrari alla pubblica decenza), seppure a seguito del passaggio di tale reato alla competenza del giudice di pace, nonché l'art. 659, secondo comma, cod. pen. (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, da parte di chi esercita una professione o un mestiere rumoroso). Quest'ultimo reato, in particolare, tutela il bene giuridico della quiete pubblica (da ultimo, Corte di cassazione, sezione terza penale, 20 settembre 2016-16 gennaio 2017, n. 1746), che, quale declinazione particolare del concetto di ordine pubblico, non può essere ricompreso, ad avviso della prevalente dottrina, nella nozione di "sicurezza pubblica". La depenalizzazione nominativa di tale reato, pertanto, non può essere spiegata attraverso la sua riconduzione all'elenco delle materie che l'art. 2, comma 2, lettera a), della legge delega eccettua dalla depenalizzazione generalizzata. La presenza di tali elementi testuali è difficilmente giustificabile se la clausola generale di depenalizzazione viene interpretata come riguardante anche i reati del codice penale. Si tratta, dunque, di elementi normativi che depongono per l'interpretazione opposta. Deve, in definitiva, riconoscersi che il complessivo tenore testuale di questa parte della legge delega ne rende incerto, in un passaggio chiave, il contenuto normativo. Né, d'altra parte, tali oggettive ambiguità testuali possono trovare spiegazione o chiarificazione attraverso l'esame dei lavori preparatori della legge delega, che non contengono alcun riferimento decisivo ed esplicito al punto qui in discussione. (...) La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano. Questa stessa giurisprudenza chiarisce che la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega. Per parte sua, l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). Da questo punto di vista, la rilevata esistenza di oggettive incertezze nella stessa ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012). Tale coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume, del resto, peculiare crucialità quando, come accade nella presente fattispecie, siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento, nel senso della depenalizzazione di alcune fattispecie di reato. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost., e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenza n. 5 del 2014), quanto nella selezione delle materie da depenalizzare. (...) Alla luce di tali complessive premesse, l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui stabilisce che la depenalizzazione non si estende ai reati (puniti con sola pena pecuniaria) previsti dal codice penale, e, in particolare, all'art. 392 cod. pen. (della cui applicazione si discute nel processo *a quo*), non viola i principi e criteri direttivi della legge delega. A fronte di elementi testuali della legge delega suscettibili di divergenti letture, il Governo si è assunto consapevolmente la responsabilità di effettuare una specifica scelta di "riempimento" normativo, alla luce di una plausibile interpretazione dell'art. 2 della legge n. 67 del 2014. In particolare, la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, trasmessa al Senato

della Repubblica in data 17 novembre 2015, afferma che due argomenti hanno sostenuto la scelta “di escludere che la clausola generale di depenalizzazione possa operare nei confronti del codice penale”. Il primo, relativo alla presenza (...) nell’elenco nominativo dei reati da depenalizzare di talune fattispecie codicistiche di reati puniti con sola pena pecuniaria, previsione che non si spiegherebbe se non alla luce della circostanza che la clausola generale di depenalizzazione non opera nei confronti del codice. Il secondo argomento, di natura sistematica, volto a sottolineare i risultati vistosamente incongrui che deriverebbero dalla interpretazione dei principi e dei criteri direttivi della delega nel senso della sua estensione ai reati codicistici puniti con sola pena pecuniaria: da una parte, un effetto di depenalizzazione allargato a fattispecie delittuose *intra codicem* sanzionate con la sola multa o ammenda, ma inserite in un complesso normativo organicamente deputato alla tutela di beni rilevanti (è fatto proprio l’esempio dei reati contro l’amministrazione della giustizia, tra i quali è compreso quello di cui all’art. 392 cod. pen.); dall’altra, la mancata depenalizzazione di ulteriori fattispecie contravvenzionali, sicuramente di minore offensività, in quanto rientranti nell’elenco delle materie escluse, ai sensi dello stesso art. 2, comma 2, lettera a), della legge delega n. 67 del 2014. Un argomento, questo secondo, coerente con quella giurisprudenza costituzionale la quale sottolinea che, quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l’obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenze n. 59 del 2016 e n. 237 del 2013), e che l’esercizio del potere delegato appare coerente con la delega anche quando persegua lo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza (sentenza n. 194 del 2015). (...) In definitiva, la consapevole scelta del legislatore delegato di interpretare i principi e i criteri direttivi della delega nel senso che le fattispecie di reato inserite nel codice penale, punite con sola pena pecuniaria, sono escluse dalla depenalizzazione, ha costituito legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega, nel rispetto della *ratio* di quest’ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l’adozione del decreto legislativo.

Sentenza n. 104/2017 (red. Cartabia)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale).

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno)

V. *infra*, Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 278/2016 (red. Coraggio)

L’art. 76 Cost. non osta all’emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata a una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Al legislatore delegato va riconosciuta una fisiologica attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante che deve, però, svolgersi nell’alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della ratio di quest’ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo.

Considerato, 1., 1.1., 3., 3.1., 3.2., 3.3.

«La Commissione tributaria provinciale di Treviso dubita della legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpellati e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui, introducendo il comma 2-*quater* dell’art. 15 del decreto legislativo 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), dispone che la Commissione tributaria con l’ordinanza che decide sulle istanze cautelari provvede sulle spese della relativa fase. (...) A

parere della Commissione rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, in quanto la legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) nulla prevede in punto di spese della fase cautelare. Difatti l'art. 10, nell'elencare i principi e criteri direttivi, quanto a tale profilo si limita a prevedere (al comma 1, lettera b, numero 11) "l'individuazione di criteri di maggiore rigore nell'applicazione del principio della soccombenza al fine del carico delle spese del giudizio, con conseguente limitazione del potere discrezionale del giudice di disporre la compensazione delle spese in casi diversi dalla soccombenza reciproca". D'altro canto – sottolinea il giudice *a quo* – la norma impugnata non rappresenterebbe un coerente sviluppo logico o un ragionevole completamento dei principi e criteri direttivi posti dalla legge delega, poiché non potrebbe essere collegata né all'obiettivo di "rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente", in quanto l'ordinanza cautelare non è impugnabile, né all'obiettivo di "incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria", in quanto la condanna alle spese della fase cautelare non è immediatamente esecutiva e non potrebbe, pertanto, avere alcun effetto deterrente sulla proposizione dell'istanza cautelare. (...) Nel merito, la questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega non è fondata. (...) Secondo il costante orientamento di questa Corte, "la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo" (sentenza n. 194 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 98 del 2015). In particolare va riconosciuta, in capo al legislatore delegato, una "fisiologica [...] attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante» (sentenza n. 194 del 2015), che deve, però, svolgersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo (sentenza n. 59 del 2016). Nel caso in esame il legislatore delegato non ha travalicato questi limiti. (...) L'art. 10, comma 1, lettera b), numero 11), della legge n. 23 del 2014 dispone che il Governo è delegato ad introdurre "norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente, assicurando la terzietà dell'organo giudicante, [...] secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...] b) incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria, in particolare attraverso interventi riguardanti: [...] 11) l'individuazione di criteri di maggior rigore nell'applicazione del principio della soccombenza ai fini del carico delle spese del giudizio, con conseguente limitazione del potere discrezionale del giudice di disporre la compensazione delle spese in casi diversi dalla soccombenza reciproca". Ebbene, la scelta del legislatore delegato di introdurre la condanna alle spese della fase cautelare rappresenta il corretto esercizio della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenza n. 230 del 2010), in coerenza con la *ratio* della legge delega (sentenza n. 229 del 2014). La previsione di liquidare le spese della fase cautelare già alla chiusura di tale segmento processuale, infatti, costituisce un'applicazione del principio sostanziale della soccombenza con una regola più rigorosa, meramente processuale, che si limita ad anticipare e ad evidenziare l'incidenza di questa fase sulla distribuzione delle spese processuali, incidenza già implicita nel principio stesso. (...) Tale anticipazione costituisce, inoltre, un naturale sviluppo del criterio direttivo dell'"incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria" (art. 10, comma 1, lettera b, della legge n. 23 del 2014), poiché rafforza l'efficacia deterrente della condanna alle spese, favorendo un più ragionato esercizio del diritto di azione».

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Sebbene l'art. 76 Cost. non riduca la funzione del legislatore delegato a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante e per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può mai assurgere a principio o a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega. Nel caso di delega per il riordino normativo, al delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le

quali devono attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal delegante e, comunque, sono legittime soltanto se siano stabiliti principi e criteri volti a definire l'oggetto della delega e a circoscrivere detta discrezionalità.

Considerato, 5.1., 5.2.4.

«Al legislatore delegato, secondo la giurisprudenza costituzionale, spettano poi margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). L'art. 76 Cost. non riduce, infatti, la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante e, tuttavia, “per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, ‘il libero apprezzamento’ del medesimo ‘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’” (sentenza n. 293 del 2010). Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che, nel caso di delega per il riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex plurimis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012) e, comunque, sono legittime “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. 170 del 2007, n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998). (...) La giurisprudenza costituzionale, nel caso di delega volta appunto alla “razionalizzazione”, “ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto” (sentenza n. 162 del 2012; analogamente, sentenze n. 94 e n. 50 del 2014). Tale principio è imposto dall'essere la legislazione su delega una legislazione vincolata, che rende imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi, qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina oggetto di riorganizzazione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo e *infra* Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea nonché *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata e Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 59/2016 (red. Coraggio)

Il legislatore delegato ha margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la ratio e che la sua attività si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza.

Considerato, 1., 4., 5., 6., 7., 7.1., 7.2., 7.3.

«Il Tribunale ordinario di Orvieto, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, in riferimento agli artt. 24, 76, in relazione ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e 77 della Costituzione. (...) La disposizione impugnata è stata adottata in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge n. 148 del 2011 avente ad

oggetto la riorganizzare sul territorio degli uffici giudiziari. (...) La delega è stata specificata con diversi criteri direttivi. I criteri di delega indicati nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, che, in particolare, il Tribunale ordinario di Orvieto assume violati sono i seguenti: – art. 1, comma 2, alinea: «riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza»; – art. 1, comma 2, lettera b): «ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»; – art. 1, comma 2, lettera e): «assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni». Si tratta, nel complesso, di previsioni finalizzate a realizzare un risparmio di spesa ed un incremento di efficienza. (...) Le censure del Tribunale rimettente, quanto alla violazione dell'art. 76 Cost., si fondano sia su dati relativi alla consistenza e alle pendenze dell'ufficio giudiziario soppresso, sia sulle peculiarità territoriali ed infrastrutturali, che implicherebbero, a suo avviso, la inosservanza dei criteri direttivi della delega. (...) La questione non è fondata. (...) In linea di principio, la giurisprudenza costituzionale afferma che il legislatore delegato ha margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Ha ritenuto, in particolare, che, quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenza n. 237 del 2013). (...) Ebbene, non si ritiene che il decreto legislativo, per la parte che qui interessa, sia stato adottato in violazione di questi principi. Si rileva, in proposito, che, come già affermato nella sentenza n. 237 del 2013, il d.lgs. n. 155 del 2012 è stato approvato a seguito di una istruttoria approfondita sotto il profilo tecnico, trasfusa nella relazione, che illustra le modalità di applicazione dei criteri, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali. Per quanto attiene al caso in esame, nella relazione dello schema del decreto legislativo si afferma: – che il distretto della Corte d'appello di Perugia si caratterizzava per la presenza di un solo tribunale di dimensioni conformi agli *standard*, quello di Perugia, mentre gli altri tre Tribunali ordinari di Orvieto, di Spoleto e di Terni erano nettamente al di sotto dei suddetti parametri di riferimento; – che in questo distretto il limite previsto dalla lettera f) dell'art. 1, comma 2, della legge delega imponeva di mantenere almeno uno dei due soli Tribunali sub provinciali astrattamente sopprimibili (Orvieto e Spoleto), mentre il Tribunale ordinario di Terni era intangibile; – che tali limiti rendevano particolarmente disarmonica la redistribuzione delle risorse, considerato che popolazione totale, sopravvenienze e carichi di lavoro avrebbero imposto di dividere idealmente il territorio in due soli tribunali; – che entrambi i Tribunali sub provinciali erano di modestissime dimensioni, tanto da non avvicinarsi neppure alla soglia selezionata per il mantenimento degli uffici del giudice di pace sub circondariali, che pure rappresentano la giustizia di prossimità. È in questo contesto che si è ritenuto di disporre la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, che era il terzo più piccolo d'Italia, in luogo di quello di Spoleto, che vantava maggiore bacino d'utenza e si collocava al 14° posto della classifica dei tribunali minori, e conseguentemente di prevedere l'ampliamento del bacino d'utenza di quest'ultimo Tribunale, in modo da attenuare le divergenze territoriali rispetto al Tribunale ordinario di Perugia. (...) Da tutto ciò emerge anzitutto la non contraddittorietà diretta del d.lgs. n. 155 del 2012, *in parte qua*, rispetto alla legge delega, i cui criteri direttivi appaiono puntualmente rispettati. Risulta poi la ragionevolezza della scelta effettuata, nella prospettiva della maggiore efficienza perseguita dal legislatore delegante».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 194/2015 (red. Grossi)

V. *infra, sub.* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 146/2015 (red. Morelli)

L'art. 76 Cost. non riduce la funzione del legislatore delegato a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante poiché consente l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento dei contenuti di indirizzo della delega, nel quadro della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Considerato, 1., 3., 3.1., 3.2.

«L'art. 74 del codice civile – recante la definizione della “parentela” come “il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite” – è stato, come è noto, integrativamente modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), a tenore del quale (e per quanto qui rileva) un tal vincolo sussiste “sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso”. (...) La censura di violazione dell'art. 77 (*rectius*: 76) Cost. – che, in quanto logicamente preliminare, va esaminata con carattere di priorità – non è fondata. (...) In linea di principio, va ribadito che l'art. 76 Cost. non riduce la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, poiché consente l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento dei contenuti di indirizzo della delega, nel quadro della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2014, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000). (...) Nella specie, l'applicabilità retroattiva, ai giudizi pendenti, del novellato art. 74 cod. civ. – introdotta dall'art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 154 del 2013 – riflette una scelta del legislatore delegato compatibile con la *ratio* della delega (*sub* art. 2, comma 1, lettera l, della legge n. 219 del 2012) e in linea con i criteri direttivi della stessa. Tra i quali vi è, infatti, l'espressa previsione che l'obiettivo dell'“adeguamento della disciplina delle successioni e delle donazioni al principio di unicità dello stato di figlio” si realizzi assicurando appunto, “anche in relazione ai giudizi pendenti”, una disciplina che consenta “la produzione degli effetti successori riguardo ai parenti anche per gli aventi causa del figlio naturale premorto o deceduto nelle more del riconoscimento e conseguentemente l'estensione delle azioni di petizione di cui agli artt. 533 e seguenti del codice civile”. Ciò che, del resto, ammette poi lo stesso rimettente, là dove, “dalla lettura dei lavori parlamentari”, testualmente desume che “il profilo centrale della scelta del legislatore del 2012 sia la volontà di rimuovere definitivamente, sul piano sostanziale e terminologico, le differenze che residuano nel trattamento successorio dei figli, tenendo conto anche delle situazioni in fase di accertamento, nell'ambito dei giudizi pendenti”».

Sentenza n. 98/2015 (red. Grossi)

I vincoli derivanti dall'art. 76 Cost., non inibiscono al Governo l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata a una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal primo. Ove così non fosse, al legislatore delegato verrebbe riservata una funzione di rango quasi regolamentare, priva di autonomia precettiva, in aperto contrasto con il carattere, pur sempre primario, del provvedimento legislativo delegato. La delega legislativa non esclude qualsiasi discrezionalità del legislatore delegato, destinata a risultare più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega; la valutazione dell'eccesso, o del difetto, nell'esercizio della delega va compiuta in rapporto alla ratio della delega medesima, onde stabilire se la norma delegata sia coerente o compatibile con quella delegante.

Considerato, 1., 2., 2.3.

«Il Tribunale ordinario di Ancona, in funzione di giudice del lavoro, solleva, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 della Costituzione, e in relazione alla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo

per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) nonché alla legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 15, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), “nella versione introdotta” dall'art. 26 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Secondo il giudice rimettente, la legge di delegazione, sulla cui base è stata adottata la disciplina di cui alla disposizione denunciata, non conteneva alcuna indicazione relativa alla possibilità di introdurre sanzioni amministrative pecuniarie per l'inosservanza dei previsti obblighi di pubblicità degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti e di comunicazione dei relativi compensi. Le disposizioni della delega, d'altra parte, non sarebbero state interpretate secondo il criterio della ragionevolezza: sia per la previsione di una doppia sanzione, “peraltro particolarmente afflittiva nel *quantum*”, sia perché “le esigenze di buon andamento della p.a., di trasparenza e di compatibilità dell'incarico privato con l'impiego pubblico” sarebbero garantite già “dalla necessità di ottenere la previa autorizzazione”, “ponendosi l'obbligo aggiuntivo della comunicazione dei compensi come un mero adempimento accessorio”. (...) La questione è fondata. (...) Può, infatti, rammentarsi come si sia, in più occasioni, puntualizzato che i vincoli derivanti dall'art. 76 Cost., per l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, non inibiscano a quest'ultimo l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal primo (tra le tante pronunce, più di recente, la sentenza n. 229 del 2014). Ove così non fosse, del resto, al legislatore delegato verrebbe riservata una funzione di rango quasi regolamentare, priva di autonomia precettiva, in aperto contrasto con il carattere, pur sempre primario, del provvedimento legislativo delegato. La delega legislativa, in altri termini, non esclude qualsiasi discrezionalità del legislatore delegato, destinata a risultare più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega: sicché la valutazione dell'eccesso, o del difetto, nell'esercizio della delega, va compiuta in rapporto proprio alla *ratio* della delega medesima, onde stabilire se la norma delegata sia coerente (sentenza n. 119 del 2013) o compatibile con quella delegante. È, tuttavia, del pari evidente che, ove – come nella situazione di specie – si discuta della predisposizione, da parte del legislatore delegato, di un meccanismo di tipo sanzionatorio privo di espressa indicazione nell'ambito della delega, lo scrutinio di “conformità” tra le discipline appare particolarmente delicato. Non può, infatti, presupporre che, in una direttiva intesa a conferire al legislatore delegato il compito di prevedere come obbligatoria una determinata condotta, sia necessariamente ricompresa – sempre e comunque – anche la facoltà di stabilire eventuali correlative sanzioni per l'inosservanza di quest'obbligo, posto che, in linea di principio, la sanzione non rappresenta affatto l'indispensabile corollario di una prescrizione e che quest'ultima può naturalmente svolgere, di per sé, una propria autosufficiente funzione, richiedendo e ottenendo un'esauriente ed efficace osservanza. Né potranno risultare trascurabili, nella vicenda normativa in esame, alcuni ulteriori rilievi. La previsione della sanzione per l'omessa comunicazione dei compensi corrisposti a dipendenti delle pubbliche amministrazioni per incarichi non previamente autorizzati finisce per risultare particolarmente vessatoria, atteso che la sanzione si duplica rispetto a quella già prevista – nella stessa, grave misura – per il conferimento degli incarichi senza autorizzazione, con un effetto moltiplicativo ricordato ad un inadempimento di carattere formale. La sanzione, in altri termini, per la violazione di un obbligo che appare del tutto “servente” rispetto a quello relativo alla comunicazione del conferimento di un incarico – previsto in funzione delle esigenze conoscitive della pubblica amministrazione, connesse, come si è più volte sottolineato, al funzionamento della anagrafe delle prestazioni, tenuto anche conto delle modifiche apportate all'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 ad opera dell'art. 1, comma 42, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella

pubblica amministrazione) – viene a sovrapporsi irragionevolmente – perequando fra loro situazioni del tutto differenziate, per gravità e natura – a quella prevista per la violazione di un obbligo di carattere sostanziale. Il che, fra l'altro, conferisce alla sanzione “accessoria” di cui qui si discute – posta a carico, per di più, di un soggetto comunque terzo rispetto al rapporto di servizio tra pubblica amministrazione e dipendente – un carattere di automatismo e di non graduabilità non poco contrastante con i principi di proporzionalità ed adeguatezza che devono, in linea generale, essere osservati anche nella disciplina delle sanzioni amministrative. In quanto adottata in contrasto con gli artt. 3 e 76 Cost., la disposizione censurata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbiti i profili di censura relativi agli altri parametri evocati».

Sentenza n. 229/2014 (red. Criscuolo)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 132/2014 (red. Carosi)

La discrezionalità nell'esercizio della delega dipende anche dal grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega.

Considerato 1., 4., 4.1., 4.2., 5.

«(...) il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 11, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in riferimento all'art. 76 della Costituzione ed all'art. 81, ultimo comma, Cost. (*recte*: terzo comma), nel testo introdotto dall'art. 6 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). (...) le censure del rimettente non sono fondate né in riferimento all'art. 76 né in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. (...) Il criterio di invarianza degli oneri finanziari, fissato con riguardo agli effetti complessivi dell'“esercizio della delega” dall'art. 1, comma 6, della legge n. 419 del 1998, non comporta la preclusione di un eventuale aggravio di spesa derivante dall'applicazione della disposizione impugnata. Riguardando il vincolo di cui al predetto art. 1 la materia delegata nel suo insieme, l'eventuale sindacato sulla sua corretta attuazione dovrebbe rivolgersi all'effetto complessivo di tutte le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 229 del 1999, dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate. Diversamente da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, il criterio direttivo posto dal legislatore delegante rimette interamente al delegato la facoltà di adottare eventuali scelte – che nella loro individualità potrebbero essere anche onerose – con il solo limite dell'incremento complessivo degli effetti finanziari prodotti dall'intera normativa delegata. In proposito questa Corte ha affermato che la discrezionalità nell'esercizio della delega dipende anche dal “grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega” (sentenza n. 199 del 2003), che nel caso in esame determinano appunto quale unico limite la consistenza neutra o attiva dell'aggregato complessivo degli effetti del decreto legislativo sulla spesa pubblica. Circa il rispetto di detto limite, la cui violazione avrebbe assunto valore dirimente, l'ordinanza di rimessione difetta, invece, di ogni argomentazione ed allegazione. (...) Peraltro, l'aggravio degli oneri che l'INPS lamenta si verifica solo nell'ipotesi in cui il titolare dell'incarico apicale presso le aziende sanitarie decida di chiedere il collocamento a riposo durante

l'espletamento di tale incarico, oppure al momento del suo compimento. Evento, quest'ultimo, che può non verificarsi (ad esempio per espressa volontà dell'interessato o per mancata maturazione dei necessari requisiti): in queste ipotesi, il saldo tra maggior prelievo contributivo effettuato sugli emolumenti percepiti per l'incarico di direttore generale, amministrativo o sanitario e misura dell'indennità premio di fine servizio spettante al momento del pensionamento presso l'amministrazione di appartenenza potrebbe essere addirittura positivo. In ogni caso, i maggiori importi dell'IPS erogati agli ex titolari di incarichi apicali presso le aziende sanitarie derivano innanzi tutto dall'applicazione della disciplina generale previgente che determinava l'entità delle prestazioni previdenziali sulla base della retribuzione percepita negli ultimi dodici mesi di servizio. Tale disciplina non è stata modificata dal legislatore delegato, dal momento che il criterio direttivo dell'art. 2, comma 1, lettera t), prescriveva che l'omogeneizzazione dovesse avvenire nell'ambito dei trattamenti assistenziali e previdenziali previsti dalla legislazione vigente. In proposito questa Corte ha già ampiamente chiarito che "il criterio di calcolo della misura dell'indennità premio di servizio [...] rimane quello fissato dall'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali)" (sentenza n. 351 del 2010). Inoltre, come già precisato, l'incremento degli oneri sulla parte pubblica si verifica solo nel caso di collocamento a riposo del dirigente nel corso o al termine dell'incarico. Detta circostanza è priva di valore in quanto si risolve in un'evenienza di fatto, ancorché frutto di un calcolo di convenienza del dipendente: essa non costituisce effetto necessario delle norme, bensì di private volizioni, che non rilevano ai fini della valutazione della legittimità costituzionale delle norme stesse (sentenza n. 119 del 2012). È ben vero che la scelta legislativa in esame è solo uno dei possibili strumenti attuativi della delega, con tutte le possibili implicazioni positive e negative intrinsecamente legate al modello di riforma adottato. Essa tuttavia – come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 119 del 2012) – "non può essere considerata manifestamente irragionevole" ed in questo contesto non è implausibile che tra gli effetti collaterali del meccanismo di omogeneizzazione vi possa essere la valorizzazione – attraverso la parziale scissione tra prelievo contributivo e prestazione resa, che nel caso di specie può avere una valenza economica bidirezionale – del principio solidaristico che caratterizza in modo peculiare il trattamento di fine rapporto nell'ambito pubblico. In definitiva, "con l'attuazione della delega, il legislatore delegato ha scelto uno dei possibili mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, partendo da un dato, la retribuzione percepita per l'incarico, sicuramente comune a tutti i dipendenti, pubblici e privati. Non si tratta dell'unica scelta possibile, ma la stessa non può essere considerata manifestamente irragionevole dal momento che realizza una completa parificazione [pur nel rispetto delle peculiarità dei diversi sistemi previdenziali che la delega non consentiva di modificare] di tutti i soggetti, dipendenti pubblici e privati, che si trovino ad esercitare una certa funzione, quale che sia l'amministrazione di provenienza o il lavoro svolto nel settore privato" (sentenza n. 119 del 2012). (...) Dunque il legislatore delegato, assimilando il regime dei compensi a quelli da lavoro dipendente ed assoggettandoli coerentemente a prelievo contributivo secondo le previsioni generali, non ha violato le regole di copertura della spesa, come delineate dalla legge delega, e non ha introdotto, sempre nel rispetto del mandato ricevuto, alcuna modifica strutturale nell'ordinamento della previdenza pubblica, limitandosi a rendere omogenea la disciplina del rapporto di lavoro dei soggetti di diversa provenienza chiamati a svolgere le funzioni di direttore generale, amministrativo e sanitario».

Sentenza n. 50/2014 (red. Grossi)

Il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le relative ragioni e finalità. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Agli effetti del sindacato, occorre, da un lato, considerare la ratio complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità – intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi – che

il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso ambito dei confini stabiliti. Tale opera di completamento deve necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. Il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in ambiti più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega. Inoltre, nei casi in cui il Parlamento ha delegato al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita, deve ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. In linea di principio, l'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema legislativo previgente può ritenersi ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato.

Considerato 1., 4., 5., 6.

«Il Tribunale di Salerno (...), il Tribunale di Palermo (...), il Tribunale di Firenze (...), il Tribunale di Genova (...), nonché il Tribunale di Roma, sezione distaccata di Ostia (...), hanno sollevato – in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 42, 53, 55, 70, 76 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nella parte in cui prevedono un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge, nonché l'estensione di tale disciplina – e di quella relativa alla nullità dei contratti di locazione non registrati – anche alle ipotesi di contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, o di contratti di comodato fittizio registrati. Stabilisce il comma 8 dell'art. 3 del citato d. lgs. n. 23 del 2011 che, per i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo i quali, “ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge”, la disciplina convenzionalmente stabilita dalle parti subisce significative modificazioni. Infatti, la durata della locazione viene fissata in quattro anni, a decorrere dalla data di registrazione, volontaria o d'ufficio; al relativo rinnovo si applica, poi, la disciplina prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), per la quale il contratto di locazione viene rinnovato per un periodo di quattro anni, fatti salvi alcuni casi specifici; il canone annuo, infine, a decorrere dalla data della registrazione del contratto, viene fissato, salvo che le parti abbiano pattuito un canone di importo inferiore, in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, pari al 75% dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Stabilisce, a sua volta, il comma 9 dello stesso art. 3 che queste disposizioni – oltre a quelle previste dall'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), che sancisce la nullità dei contratti di locazione non registrati – si applicano anche nei casi in cui: a) nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo; b) sia stato registrato un contratto di comodato fittizio. Tale disciplina risulterebbe in contrasto, anzitutto, con gli artt. 70 e 76 Cost., in riferimento agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21, 25 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché in relazione anche agli artt. 6, comma 2, e 10, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente): la citata legge di delega n. 42 del 2009, infatti, non soltanto non avrebbe introdotto principi alla stregua dei quali consentire l'introduzione delle disposizioni oggetto di censura, ma avrebbe previsto, all'art. 2, comma 2, lettera c), che il legislatore delegato si attenesse ai principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente, di cui alla citata legge n. 212 del 2000: statuto il cui art. 10 stabilisce che “le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto”; mentre l'art. 6 prevede che l'amministrazione finanziaria informi “il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza, dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un

credito o l'irrogazione di una sanzione". (...) La questione proposta dagli altri giudici rimettenti è, invece, fondata, in particolare riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost., sotto il profilo del difetto di delega. A proposito dei rapporti che devono correlare la legge di delegazione approvata dal Parlamento e il decreto legislativo emanato dal Governo, questa Corte ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Scaturisce da ciò che, agli effetti dell'anzidetto sindacato, occorre, da un lato, considerare la *ratio* complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità – intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi – che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso ambito dei “confini” stabiliti. Resta indubbio che tale opera di completamento debba necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere “ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega” (sentenza n. 219 del 2013). Va sottolineato come la giurisprudenza di questa Corte abbia più volte avuto modo di chiarire che, nei casi in cui il Parlamento abbia ritenuto di delegare al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, “di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita”, debba ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. Con la conseguenza che, in linea di principio, “l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente” può ritenersi ammissibile “soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 80 del 2012, con richiamo della sentenza n. 293 del 2010). (...) Ebbene, alla luce dei richiamati rilievi, emerge con evidenza che la disciplina oggetto di censura – sotto numerosi profili “rivoluzionaria” sul piano del sistema civilistico vigente – si presenti del tutto priva di “copertura” da parte della legge di delegazione: in riferimento sia al relativo ambito oggettivo, sia alla sua riconducibilità agli stessi obiettivi perseguiti dalla delega. Con la legge n. 42 del 2009, infatti – come emblematicamente enunciato dalla disposizione programmatica di cui all'art. 1, comma 1 –, il Parlamento ha inteso introdurre “disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”. Accanto a ciò, l'obiettivo dichiarato è quello di disciplinare “i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni”, dettando “norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale”. Del tutto coerenti appaiono, quindi, “oggetto e finalità” della delega definiti dall'art. 2 della legge, ove si precisa, appunto, che l'esercizio della funzione legislativa è conferito “al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica”. Si tratta, dunque, di un ambito normativo rispetto al quale il tema di cui alla disciplina

denunciata risulta del tutto estraneo, essendo questa destinata ad introdurre una determinazione legale di elementi essenziali del contratto di locazione ad uso abitativo (canone e durata), in ipotesi di ritardata registrazione dei contratti o di simulazione oggettiva dei contratti medesimi, pur previste ed espressamente sanzionate nella disciplina tributaria di settore. La tesi dell'Avvocatura generale, secondo cui un principio della delega sarebbe ricavabile dall'art. 26 della legge, in tema di contrasto all'evasione fiscale, che – specificando quanto previsto all'art. 2, comma 2, lettera d) – evoca, al comma 1, lettera b) “forme premiali per gli enti territoriali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggiore gettito” non può ritenersi condivisibile. Il tema della lotta all'evasione fiscale, che costituisce un chiaro obiettivo dell'intervento normativo in discorso, non può essere configurato anche come criterio per l'esercizio della delega: il quale, per definizione, deve indicare lo specifico oggetto sul quale interviene il legislatore delegato, entro i previsti limiti. Né il riferimento alle “forme premiali” anzidette può ritenersi in alcun modo correlabile con il singolare meccanismo “sanzionatorio” oggetto di censura. Del resto – e come puntualmente messo in evidenza dai giudici *a quibus* – nella citata legge di delegazione si formula un preciso enunciato, formalmente e sostanzialmente evocabile quale principio e criterio direttivo generale, secondo il quale – nel richiamare (art. 2, comma 2, lettera c), “razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso” (compresi, dunque, i profili di carattere sanzionatorio ed i “rimedi” tecnici tesi a portare ad emersione cespiti o redditi assoggettabili ad imposizione) – espressamente prescrive di procedere all'esercizio della delega nel “rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212”. Statuto che, a sua volta, come ricordato, prevede, all'art. 10, comma 3, ultimo periodo, che “Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto”: con l'ovvia conseguenza che, tanto più, la mera inosservanza del termine per la registrazione di un contratto di locazione non può legittimare (come sarebbe nella specie) addirittura una novazione – per *factum principis* – quanto a canone e a durata. Né appare superfluo aggiungere che gli obblighi di informazione del contribuente, parimenti prescritti dal predetto statuto, risultano nella specie totalmente negletti, operando la denunciata “sostituzione” contrattuale in via automatica, solo a seguito della mancata tempestiva registrazione del contratto. (...) Le ragioni esposte con particolare riferimento a quanto previsto al comma 8 dell'art. 3 valgono, naturalmente, anche per quanto previsto al comma 9 del medesimo art. 3. Le disposizioni denunciate devono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità prospettati».

Sentenza n. 47/2014 (red. Frigo)

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. 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, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo. Neppure il silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato, trattandosi in tal caso di verificare che le relative scelte non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega.

Considerato 1., 2., 3., 4., 5.

«Il Tribunale di Grosseto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 60 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non consente di applicare le disposizioni di cui agli artt. 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, nei casi di condanna a pena pecuniaria per reati di competenza del giudice di pace, neppure quando il beneficio sia stato invocato dalla difesa. Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe (...) l'art. 76 Cost., per eccesso di delega. La scelta operata dal Governo, infatti, non solo non troverebbe espressi

agganci nella legge di delegazione 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale) – alla quale resta estraneo ogni riferimento all'istituto della sospensione condizionale della pena – ma si porrebbe, altresì, in rapporto di “discontinuità” con i principi e criteri direttivi enunciati da detta legge, intesi, da un lato, a prefigurare una disciplina sanzionatoria dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace di segno più favorevole per il reo (art. 16) e, dall'altro, a valorizzare le condotte riparatorie e risarcitorie dell'imputato (art. 17, comma 1, lettera h), viceversa svilite dall'impossibilità di subordinare ad esse la sospensione condizionale della pena, ai sensi dell'art. 165 cod. pen. (...) La questione non è fondata. (...) Quanto alla censura di violazione dell'art. 76 Cost. – che merita di essere esaminata prioritariamente, in quanto incidente sul piano delle fonti – la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2013, n. 272 del 2012, n. 293 del 2010 e n. 98 del 2008). In particolare, 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 (tra le molte, sentenza n. 426 del 2006, ordinanza n. 73 del 2012), dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo (sentenze n. 230 del 2010 e n. 98 del 2008). Di conseguenza, neppure il silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato (sentenza n. 134 del 2013), trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega (sentenza n. 272 del 2012). Di tali principi la Corte ha già fatto applicazione in rapporto ad altre disposizioni del d.lgs. n. 274 del 2000, regolativo della competenza penale del giudice di pace, escludendo, sulla loro base, i denunciati vizi di eccesso di delega. Ciò è avvenuto, tra l'altro, con riguardo alla norma che esclude la possibilità di far ricorso ai riti alternativi (e, in particolare, all'applicazione della pena su richiesta delle parti) nel procedimento davanti al giudice onorario (art. 2): norma che, al pari di quella oggi sottoposta a scrutinio, non rinviene un fondamento espresso nei criteri di delega, silenti sull'argomento (ordinanze n. 312 e n. 228 del 2005). (...) Per quanto attiene più specificamente all'odierno *thema decidendum*, occorre muovere dalla considerazione che il censurato art. 60 – nello stabilire che “Le disposizioni di cui agli articoli 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, non si applicano alle pene irrogate dal giudice di pace” – recepisce una indicazione formulata dalla Commissione giustizia del Senato in sede di espressione del parere sullo schema preliminare di decreto delegato (atto del 25 luglio 2000). A sostegno di tale indicazione, la Commissione aveva, tra l'altro, richiamato i lavori parlamentari relativi alla legge di delegazione n. 468 del 1999, rimarcando come nel corso di essi fosse stato “più volte espresso il convincimento, anche se non poi tradotto in espliciti enunciati normativi, che il diritto penale affidato al giudice di pace dovesse essere ‘un diritto mite ma effettivo’; e che proprio la rinuncia alla pena detentiva e il notevole spazio e l'ampio sforzo dedicati a funzioni di ricomposizione sociale giustificassero appieno l'effettività delle sanzioni alle quali il giudice di pace dovesse determinarsi, una volta falliti gli strumenti di conciliazione o di riparazione” (alla linea del “diritto mite ma effettivo” aveva fatto, in particolare, riferimento il relatore nella seduta del Senato della Repubblica del 29 settembre 1999, in sede di approvazione definitiva della legge delega). È significativo come anche la Commissione giustizia della Camera dei deputati – pur formulando un suggerimento diverso – abbia mostrato comunque di ritenere che, nonostante il silenzio della legge delega sullo specifico tema, l'adozione di una disciplina limitativa della sospensione condizionale rientrasse nell'ambito delle possibili opzioni del legislatore delegato. Nell'esprimere il parere sullo schema preliminare (atto del 27 luglio 2000), detta Commissione aveva invitato, infatti, il Governo, se pure non ad escludere del tutto il beneficio, ad introdurre speciali limiti alla sua fruizione in rapporto alle pene inflitte dal giudice onorario: da un lato, subordinando la sospensione condizionale alla richiesta

dell'imputato; dall'altro, rendendola inapplicabile alle pene pecuniarie per la parte non eccedente un milione di lire. (...) Conformemente all'avviso espresso dalla Commissione giustizia del Senato, d'altro canto, il divieto censurato si presenta coerente con l'impianto complessivo della giurisdizione penale del giudice di pace, quale delineato dalla legge delega e, in attuazione di essa, dal decreto delegato. Il giudice di pace è stato chiamato, infatti, a conoscere di reati di ridotta gravità, espressivi, per lo più, di conflitti interpersonali a carattere privato (art. 15 della legge n. 468 del 1999, art. 4 del d.lgs. n. 274 del 2000): reati dei quali la giurisdizione ordinaria non era spesso in grado di occuparsi con sufficiente tempestività ed efficacia, dando così luogo a situazioni obiettive di denegata giustizia, suscettibili di incentivare, per un verso, il ricorso a forme di illecita autotutela privata e di ingenerare, per altro verso, una convinzione di impunità. In ordine a tali reati, è stato configurato un nuovo e autonomo assetto sanzionatorio, nel segno della complessiva mitigazione dell'afflittività, lungo le tre linee direttrici della totale rinuncia alla pena detentiva, della centralità della pena pecuniaria e del ricorso, nei casi di maggiore gravità o di recidiva, a speciali sanzioni "paradetentive", limitative della libertà personale, ma comunque nettamente distinte dalle pene carcerarie (permanenza domiciliare e lavoro sostitutivo) (art. 16, comma 1, lettera a, della legge n. 468 del 1999): sanzioni che il decreto delegato ha reso particolarmente "flessibili", in una prospettiva di salvaguardia delle esigenze familiari, di lavoro, di studio e di salute del condannato (artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 274 del 2000). Delle condanne per reati di competenza del giudice di pace non si fa, inoltre, mai menzione nei certificati del casellario giudiziale rilasciati su richiesta dei privati e le relative iscrizioni vengono automaticamente eliminate decorsi cinque o dieci anni, a seconda che si tratti di condanna a pena pecuniaria o "paradetentiva" [art. 17, comma 1, lettera p, della legge n. 468 del 1999; artt. 45 e 46 del d.lgs. n. 274 del 2000, successivamente trasfusi negli artt. 5, comma 2, lettere g e h, e 24, comma 1, lettere i e l, del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo A)"]. A ciò si è accompagnata la previsione di un rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflattive. Depurata "a monte" la giurisdizione penale onoraria delle vicende "bagatellari", tramite l'istituto dell'esclusione della procedibilità nei casi di "particolare tenuità del fatto" (art. 17, comma 1, lettera f, della legge n. 468 del 1999, art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000), si è imposto, per il resto, al giudice di tentare la conciliazione delle parti, ove il reato sia perseguibile a querela (come lo è il reato di ingiuria, per il quale si procede nel giudizio a quo), in modo da propiziare la remissione (art. 17, comma 1, lettera g, della legge n. 468 del 1999, art. 29, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000), e si è previsto, inoltre, che le condotte riparatorie o risarcitorie dell'imputato siano atte a determinare l'estinzione del reato (art. 17, comma 1, lettera h, della legge n. 468 del 1999, art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000). In siffatto contesto – come si evidenzia nella relazione governativa al d.lgs. n. 274 del 2000 – il divieto sancito dalla norma denunciata risulta funzionale ad evitare che le sanzioni applicabili dal giudice di pace restino prive di ogni concreta attitudine dissuasiva e, con essa, anche della capacità di fungere da stimolo alla collaborazione con l'opera di mediazione del giudice e, *amplius*, alla composizione del conflitto. A questo fine, è apparso infatti necessario che, nei casi in cui – in ragione dell'insuccesso dei diversi "filtri" conciliativo-deflattivi – si pervenga all'irrogazione della sanzione, questa, pur nella sua "mitezza", sia però effettivamente eseguita, e non resti invece neutralizzata – più o meno immancabilmente, in assenza di precedenti penali ostativi del condannato – dall'istituto sospensivo: prospettiva nella quale – tenuto conto anche dell'evidenziato regime delle iscrizioni nel casellario – il microsistema penale, sostanziale e processuale, del giudice onorario rischierebbe di risultare carente di incisività. Il divieto censurato non collide, dunque, con gli indirizzi generali della legge delega – come sostiene il giudice *a quo* – ma si colloca in linea di continuità e di complementarità rispetto ad essi».

Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)

V. *infra*, La ragionevolezza nell'attuazione della delega nonché *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e Parte II, La legge di delega – Procedimento di formazione.

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi)

Il legislatore delegato, nell'attività di sviluppo della delega che trascende la sua mera scansione linguistica, può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega, ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. Il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in settori più ampi e generici e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega.

Considerato, 12., 14.2.

«L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 viene impugnato, con riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Calabria, avuto riguardo non più ai presupposti generali di esercizio della delega, ma ad uno specifico profilo di contrasto con la legge delega. La questione è fondata. La disposizione censurata obbliga le Regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, che descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento ai seguenti oggetti (art. 1, comma 4): a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; f) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; g) stato certificato del bilancio regionale. La latitudine dell'oggetto proprio della relazione di fine legislatura impedisce di attribuire la previsione impugnata ad alcuna delle norme di delega su cui espressamente si fonda il d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero agli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009. In particolare, l'art. 2, comma 2, lettere h) ed i), della legge delega consente al Governo, sia di definire il termine entro il quale Regioni ed enti locali sono tenuti a comunicare i propri bilanci preventivi e consuntivi, sia di introdurre l'obbligo di pubblicarli "in siti internet". Si tratta di una previsione così dettagliata nell'oggetto, da non poter venire posta a fondamento di prescrizioni diverse da quelle indicate. L'art. 2, comma 2, lettera a), permette al delegato di estendere le sanzioni indicate dalla lettera z) nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ma con ciò evidentemente si appoggia a specifiche previsioni normative che fondano l'obbligo comunicativo, e non lo introduce. L'art. 26 della legge n. 42 del 2009, poi, permette di prevedere forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le Regioni, gli enti locali e lo Stato, ma al solo fine di contrastare l'evasione fiscale: anche in questo caso, l'oggetto della delega è ben distinto dalla materia invece regolata dalla disposizione impugnata. Il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega (*ex plurimis*, ordinanza n. 73 del 2012 e sentenza n. 293 del 2010), ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega. La norma impugnata risponde ad una finalità di verifica e pubblicità sull'intera gamma delle attività regionali, di carattere normativo e amministrativo, così lata da coinvolgere, e potenzialmente incidere, l'intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni, il cui esercizio, nella maggior parte dei casi, è inevitabilmente connesso ad impegni di spesa.

Proprio la circostanza che la norma di delega abbia assunto in considerazione specifiche e limitate ipotesi di trasmissione e pubblicazione dei dati regionali rende priva di copertura ai sensi dell'art. 76 Cost. una disposizione delegata che si prefigge, invece, il ben più ambizioso, e ben distintamente connotato, obiettivo di "trasparenza" (art. 1, comma 1, impugnato), in definitiva, dell'intera azione delle Regioni. L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato perciò assunto in carenza di delega, e va per tale ragione dichiarato costituzionalmente illegittimo, quanto ai commi 1, 2, 3, 4, e 5. Tale declaratoria si estende in via consequenziale ai commi 3-bis e 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, introdotti dal d.l. n. 174 del 2012, giacché essi sono del tutto privi di autonomia e significato, una volta caduta la porzione principale della disposizione cui accedono. (...) Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria eccepiscono, quanto all'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, la violazione dell'art. 76 Cost., anche sotto il profilo dell'eccesso di delega, rispetto a quanto consentito dall'art. 17, lettera e), della legge n. 42 del 2009. Le questioni non sono fondate. La delega consente l'introduzione di meccanismi automatici sanzionatori degli "organi di governo" delle Regioni: ciò è indiscutibile, posto che tali misure scattano "nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione" oltre che agli enti locali. L'art. 17 della legge n. 42 del 2009 aggiunge che "tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali". È da precisare che quest'ultima norma rientra, in base a quanto indicato dallo stesso art. 17, tra i "principi e criteri direttivi" posti a fondamento della delega. La Corte reputa del tutto evidente, perciò, che l'attuazione dell'art. 126 Cost. sia stata legittimamente ritenuta oggetto del potere legislativo delegato. Altrettanto chiaro è che il Governo ben poteva sviluppare la delega, senza limitarsi ad una mera scansione linguistica di essa, purché con riferimento ai soli casi di "grave dissesto nelle finanze regionali". Ora, l'eccesso di delega prospettato dalle ricorrenti avrebbe potuto palesarsi se la norma impugnata avesse travalicato tale limite, ma non certamente nel caso opposto, e in concreto realizzatosi. Il legislatore delegato ha infatti scelto di circoscrivere l'oggetto della rimozione e dello scioglimento sanzionatorio al caso del disavanzo nel solo settore sanitario, che a tutti gli effetti è parte costitutiva, e di grande rilievo, del complessivo dissesto delle finanze regionali, per cause imputabili in parte alle stesse Regioni (sentenza n. 98 del 2007). In secondo luogo, la fattispecie del "grave dissesto finanziario" disegnata dalla norma impugnata non nasce dal nulla, ma consegue proprio al compimento di un complesso di "attività", anche di carattere omissivo, poste in essere dal Consiglio regionale e dalla persona fisica del Presidente della Giunta, in qualità di commissario *ad acta*. In terzo luogo, tale fattispecie conduce alla rimozione e allo scioglimento degli organi di governo della Regione, in linea con quanto previsto dalla delega, attraverso il rinvio all'art. 126 Cost. Se, poi, sia costituzionalmente illegittimo che una simile sanzione colpisca l'organo, a causa di violazioni di legge imputabili non a quest'ultimo, ma al commissario *ad acta*, veste con la quale ha operato la persona del Presidente della Giunta, è questione che non riguarda l'osservanza della delega, ma la conformità dell'esercizio di essa al modello costituzionale rappresentato dall'art. 126 Cost.».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione dell'intesa in vista della successiva adozione del decreto legislativo nonché Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano)

V. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Ordinanza n. 157/2013 (red. Morelli)

In via di principio sono riconosciuti al legislatore delegato margini più o meno ampi di discrezionalità, sicché non gli è preclusa l'adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, come tali rientranti nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Considerato

«(...) questione analoga a quella sollevata con l'ordinanza in esame è già stata dichiarata manifestamente infondata da questa Corte con l'ordinanza n. 73 del 2012; (...) in tale occasione, si è evidenziato che, a prescindere dai più o meno ampi margini di discrezionalità riconosciuti in via di principio al legislatore delegato (da ultimo, sentenza n. 230 del 2010 e, in precedenza, anche sentenze n. 199 del 2003 e n. 163 del 2000), al quale non è preclusa l'adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 419 del 2000), è decisivo ed assorbente, in questo caso, il rilievo che rispetto alla *ratio* della delega di cui all'art. 4 della citata legge n. 229 del 2003 – la quale nel quadro di un complessivo “riassetto della materia”, si è proposta di rafforzare la tutela del danneggiato anche attraverso la promozione di condizioni per una maggiore effettività e un miglioramento delle prestazioni assicurative (sentenze n. 230 del 2010 e n. 180 del 2009) – assolutamente coerente, e non certo con essa in contrasto, nonché espressiva comunque di scelte che rientrano nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, è la disposizione del decreto legislativo qui censurata. La quale è, infatti finalizzata alla più razionale esplicazione dell'attività solidaristica del Fondo di garanzia per le vittime della strada ed è funzionale anche all'eventuale intervento, a rafforzamento della garanzia del danneggiato, della CONSAP nella fase del giudizio (art. 287, comma 3, c.d.a.), con l'introduzione di un meccanismo – quello appunto dell'invio della doppia raccomandata – che si risolve in un adempimento meramente formale, che non comporta alcun sostanziale aggravio per il danneggiato al fine del successivo esercizio dell'azione giudiziaria; (...) l'odierno rimettente non adduce profili o argomenti diversi rispetto a quelli già valutati nella richiamata precedente pronuncia di manifesta infondatezza; (...) conseguentemente, anche l'attuale questione deve essere dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 134/2013 (red. Silvestri)

V. *infra*, Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Sentenza n. 119/2013 (red. Criscuolo)

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali (più o meno ampi) margini di discrezionalità, occorre considerare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente.

Considerato, 1., 2.

«Il Tribunale ordinario di Brindisi (...) ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 76, 77 e 113, secondo comma, della Costituzione, dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a 5norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), “nella parte in cui dispone la sospensione, anziché l'interruzione, del termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro”. (...) il rimettente sottopone a questa Corte la seguente questione: se la norma censurata violi: (...) c) gli artt. 76 e 77 Cost. per eccesso di delega, in quanto, con la norma censurata, non sarebbero stati rispettati i criteri direttivi di “semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro”, di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro),

e, segnatamente, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, i principi di alternatività e del cosiddetto “doppio binario” tra tutela in sede amministrativa e tutela in sede giurisdizionale, considerato che la drastica riduzione del termine di cui all’art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, potrebbe costituire un serio deterrente all’utilizzo di tale innovativo ricorso amministrativo, potendo il soggetto intimato preferire il ricorso diretto al tribunale competente, in modo da avere a disposizione l’integrale termine di trenta giorni dalla notifica dell’ordinanza ingiunzione. (...) La questione non è fondata, con riferimento ai parametri costituiti dagli “articoli 76 e 77 della Costituzione per eccesso di delega in relazione all’art. 8, comma 2, lett. d) della legge 14 febbraio 2003, n. 30”. Tale norma stabilisce i principi e criteri direttivi, nel rispetto dei quali va esercitata la delega di cui al comma 1, e alla lettera d) del comma 2 prevede la “semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro”. Ad avviso del rimettente, la norma censurata non avrebbe pienamente rispettato i detti criteri direttivi ed, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale, i principi sopra indicati, in quanto la riduzione del termine di cui all’art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale, potrebbe costituire un serio deterrente all’utilizzo di detto innovativo ricorso amministrativo. Questa tesi non può essere condivisa. Secondo costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali (più o meno ampi) margini di discrezionalità, occorre considerare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*: sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010; n. 426 e n. 112 del 2008). Nel caso in esame, in effetti, la delega legislativa è formulata in termini molto ampi. Peraltro, la previsione di due nuove ipotesi di ricorsi amministrativo-previdenziali, di cui agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 123 del 2004, introduce forme semplificate di procedimenti sanzionatori amministrativi, che si rivelano coerenti con la ratio della norma delegante. In particolare, l’istituzione *ad hoc* del Comitato regionale per i rapporti di lavoro, quale organo collegiale, di natura tecnica, con il compito di decidere i ricorsi previsti dall’art. 17, nonché l’ampio ambito oggettivo di tali ricorsi, costituiscono chiari indici di applicazione dei criteri di cui all’art. 8, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003. Che, poi, nella strutturazione attuativa del procedimento si siano creati punti critici, suscettibili di violare altri parametri costituzionali (sul punto si tornerà di qui a poco), è profilo non sufficiente a realizzare un eccesso di delega in un complesso normativo di legislazione delegata che amplia gli strumenti di tutela della parte, realizzando le finalità della delega e, quindi, sottraendosi alle censure sul punto formulate dal rimettente».

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L’impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Ordinanza n. 73/2012 (red. Morelli)

In via di principio sono riconosciuti al legislatore delegato margini più o meno ampi di discrezionalità, sicché non gli è preclusa l’adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, come tali rientranti nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Considerato

«(...) nel merito, la questione è comunque manifestamente infondata; (...) a prescindere dai più o meno ampi margini di discrezionalità riconosciuti in via di principio al legislatore delegato (da ultimo, sentenza n. 230 del 2010 e, in precedenza, anche sentenze n. 199 del 2003 e n. 163 del 2000), al quale non è preclusa l’adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 419 del 2000), è decisivo ed

assorbente, in questo caso, il rilievo che rispetto alla *ratio* della delega di cui all'art. 4 della citata legge n. 229 del 2003 – la quale nel quadro di un complessivo “riassetto della materia”, si è proposta di rafforzare la tutela del danneggiato anche attraverso la promozione di condizioni per una maggiore effettività e un miglioramento delle prestazioni assicurative (sentenze n. 230 del 2010 e n. 180 del 2009) – assolutamente coerente, e non certo con essa in contrasto, nonché espressiva comunque di scelte che rientrano nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, è la disposizione del decreto legislativo qui censurata; (...) infatti, essa è finalizzata alla più razionale esplicazione dell'attività solidaristica del Fondo di garanzia per le vittime della strada e funzionale anche all'eventuale intervento, a rafforzamento della garanzia del danneggiato, della CONSAP nella fase del giudizio (art. 287, comma 3, c.d.a.), con l'introduzione di un meccanismo – quello appunto dell'invio della doppia raccomandata – che si risolve in un adempimento meramente formale, che non comporta alcun sostanziale aggravio per il danneggiato al fine del successivo esercizio dell'azione giudiziaria; (...) dunque, risulta insussistente la prospettata lesione degli evocati parametri, per cui la questione va dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesauro)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 426/2008 (red. Tesauro)

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato. Infatti, 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 delegante, essendo escluso che le funzioni del legislatore delegato siano limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni contenute nella delega. Ai fini del giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, detti principi e criteri direttivi 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 delega.

Considerato, 1., 3., 3.1.

«Il Tribunale di Teramo (...) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui prevede che l'imputato “può proporre appello anche contro le sentenze che applicano la pena pecuniaria se impugna il capo relativo alla condanna, anche generica, al risarcimento del danno”. Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata non sarebbe conforme all'art. 76 della Costituzione, poiché avrebbe violato il criterio di delega contenuto nell'art. 17, comma 1, lettera *n*), della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'art. 593 del codice di procedura penale), il quale prevede l'inappellabilità delle sentenze del giudice di pace che applicano la sola pena pecuniaria. (...) La questione non è fondata. (...) Quanto alla censura mossa in relazione all'art. 76 Cost., va rilevato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato (sentenza n. 98 del 2008; ordinanze n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000). Infatti, 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 delegante, essendo escluso che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera scansione linguistica delle previsioni contenute nella delega. Ai fini del giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, detti principi e criteri direttivi 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 (sentenze n. 98 del 2008, n. 341 del 2007, n. 174 del 2005, n. 308 del 2002). In tale prospettiva deve essere considerato l'art. 17, comma 1, della legge n. 468 del 1999, che ha delegato il Governo a disciplinare il procedimento penale davanti al giudice di pace, "con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice", prevedendo, in particolare, alla lettera n), la "appellabilità delle sentenze emesse dal giudice di pace, ad eccezione di quelle che applicano la sola pena pecuniaria e di quelle di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria". Dall'esame del testo della norma emerge che il legislatore delegante ha inteso attribuire una portata generale alla previsione dell'appellabilità delle sentenze del giudice di pace, configurando come eccezioni, dunque di stretta interpretazione, le ipotesi di loro inappellabilità. In un simile contesto, l'espressione "quelle che applicano la sola pena pecuniaria", utilizzata dal legislatore delegante ai fini dell'individuazione di una delle tassative ipotesi sottratte alla regola della proponibilità dell'appello, è riferibile alle sentenze che rechino esclusivamente condanna alla pena pecuniaria, e non anche alle sentenze in cui a questa condanna si accompagni quella al risarcimento del danno. Una tale opzione ermeneutica è coerente con la *ratio* dell'art. 17, comma 1, lettera n), della legge n. 468 del 1999, la cui formulazione denuncia il contemperamento di due esigenze contrapposte: quella di garantire comunque un secondo grado di giudizio avverso le sentenze del giudice di pace e quella di soddisfare, mediante limitazioni oggettive del diritto di appello delle parti, il canone della semplificazione dell'*iter* processuale che, in base ai lavori preparatori, si riverbera "anche sul regime delle impugnazioni, sotto pena di trasferire sui tribunali competenti per l'appello una massa di reati sanzionati con pene di modestissima entità" (Atti Senato, XIII legislatura, stampati n. 3160 e n. 1247- *ter* A). Anche la disposizione denunciata si muove in questa logica di bilanciamento tra esigenze opposte, poiché, come si evince dalla relazione ministeriale al decreto legislativo, essa ha tratto origine dalla preoccupazione, espressa dalla Commissione giustizia del Senato in sede di parere allo schema di decreto e recepita dal legislatore delegato, in ordine al grado di afflittività delle pronunce sul danno, possibili "per somme anche notevolmente superiori all'ordinario limite di competenza per valore del giudice di pace civile". D'altra parte, l'individuazione della condanna al risarcimento del danno quale elemento discriminante del regime di impugnazione delle sentenze in questione è coerente con il complessivo impianto del rito penale del giudice di pace delineato dalla legge di delegazione e, in sua attuazione, dal decreto delegato, nel quale è previsto che le condotte riparatorie *post delictum* determinino l'estinzione del reato (art. 17, comma 1, lettera h), della legge n. 468 del 1999; art. 35 del d. lgs. n. 274 del 2000), ove "idonee a soddisfare le esigenze di riprovazione [...] e di prevenzione", assolvendo, per certi versi, ad una funzione sostitutiva della pena. La scelta operata dal legislatore delegato, dunque, non solo è consentita dalla formulazione letterale del principio direttivo recato dall'art. 17, comma 1, lettera n), della legge n. 468 del 1999, ma risulta altresì rispettosa degli indirizzi generali della delega in materia di procedimento penale davanti al giudice di pace».

Sentenza n. 219/2008 (red. De Siervo)

Ove il legislatore delegato non possa realizzare il naturale rapporto di riempimento che lega la norma delegata a quella delegante si avrebbe uno snaturamento del diverso regime prefigurato dalla Costituzione. Se la delega è volta, tra l'altro, ad adeguare la disciplina interna alle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, da queste ben possono essere tratti principi e criteri direttivi idonei a indirizzare, di volta in volta, la pur presente ma limitata discrezionalità del legislatore delegato.

Considerato, I., 5.

«Le Sezioni unite penali della Corte di cassazione dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 314 del codice di procedura penale, “nella parte in cui non [vi] è previsto il diritto alla riparazione per la custodia cautelare che risulti superiore alla misura della pena inflitta”, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 (quest'ultimo evocato solo nella parte motiva dell'ordinanza di rimessione), 24, 76 e 77 della Costituzione. (...) In primo luogo, il giudice *a quo* dubita che l'art. 314 cod. proc. pen. sia conforme agli artt. 76 e 77 della Costituzione, posto che, restringendo la riparazione di carattere indennitario alle sole ipotesi di assoluzione nel merito, esso avrebbe violato l'art. 2, comma 1, numero 100, della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), il quale prevede che il legislatore delegato disciplini la “riparazione dell'ingiusta detenzione e dell'errore giudiziario”. A sostegno di tale dubbio, il rimettente rileva che questa stessa Corte, pronunciandosi sull'art. 314 cod. proc. pen. ha evidenziato che la legge delega “enuncia la direttiva della riparazione dell'ingiusta detenzione, senza porre alcuna limitazione circa il titolo della detenzione stessa o le ‘ragioni’ dell'ingiustizia” (sentenze n. 231 e n. 413 del 2004). Tuttavia, il giudice *a quo* omette di considerare che tali pronunce sono state rese dalla Corte al fine di avallare l'estensione in via interpretativa del campo di applicabilità dell'art. 314 cod. proc. pen. ad ipotesi (rispettivamente, l'arresto provvisorio e l'applicazione provvisoria di misura custodiale su domanda di Stato estero che si accerti carente di giurisdizione; l'archiviazione per morte del reo, quando i coimputati risultano prosciolti nel merito, perché il fatto non sussiste) che, secondo i giudici *a quibus*, non vi erano ricomprese. Ipotesi, è necessario aggiungere, che sono parse corrispondenti alla *ratio* cui si ispira la disciplina della riparazione per ingiusta detenzione, ed ai casi ivi espressamente previsti, sicché, proprio nel raffronto con tali ultimi casi, si è appalesata priva di rilievo la circostanza che il titolo formale, ovvero la “ragione” che avevano condotto alla detenzione, non fossero immediatamente corrispondenti alla fattispecie astratta della norma censurata. Proprio l'irrilevanza del tratto formale, a fronte della identità di ragione giustificatrice, hanno in tali casi consentito, ed anzi reso necessario, il ricorso ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, alla luce della previsione recata dalla legge delega. Tutt'altra questione sarebbe, invece, ritenere che l'“ingiustizia” della detenzione debba, per vincolo così imposto dal legislatore delegante, venire affidata al mero apprezzamento dell'interprete, senza che il legislatore delegato possa realizzare quel “naturale rapporto di riempimento che lega la norma delegata a quella delegante”, in assenza del quale si avrebbe uno “snaturamento del ben diverso regime che la Costituzione ha inteso prefigurare”, quanto a simile rapporto (sentenze n. 308 del 2002 e n. 4 del 1992). In quest'ottica, non vi sono ragioni per ritenere che la legge delega abbia voluto introdurre direttamente una clausola generale di riparabilità della detenzione “ingiusta”, che sia affidata al filtro dell'interprete, anziché a quello “fisiologico” (sentenza n. 198 del 1988) della norma delegata. Anzi, poiché all'epoca della emanazione della delega era ancora dibattuta la questione degli ambiti entro cui dovesse qualificarsi come ingiusta la detenzione e dunque riconoscersi il diritto alla riparazione ai sensi dell'art. 24 della Costituzione, deve ritenersi che con l'ampiezza dell'espressione utilizzata il legislatore delegante abbia voluto rimettere al legislatore delegato l'individuazione e la specificazione di tali ipotesi, sia pure nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi enucleabili dalla delega. Piuttosto, è vero quanto sottolineato dal giudice *a quo* circa la necessità, più volte ribadita da questa Corte (sentenze n. 251 e n. 109 del 1999; n. 310 del 1996; n. 373 del 1992 e n. 344 del 1991), che le norme del codice di procedura penale si adeguino alle norme interposte ai fini del giudizio di costituzionalità, costituite dalle “convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale” (art. 2, comma 1, della legge n. 81 del 1987); da queste, infatti, ben possono essere tratti principi e criteri direttivi idonei ad indirizzare, di volta in volta, la pur presente, ma limitata discrezionalità (sentenze n. 224 del 1990; n. 156 del 1987; n. 56 del 1971 e ordinanza n. 228 del 2005) del legislatore delegato. In ordine alla disciplina della riparazione per ingiusta detenzione, il rimettente richiama, in particolare, l'art. 5, paragrafo 5, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e l'art. 9, paragrafo 5, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 881. Tuttavia, tali disposizioni non valgono a sorreggere le conclusioni cui giungono le Sezioni unite. Ai sensi dell'art. 9, paragrafo 5, del Patto, “chiunque sia stato

vittima di arresto o detenzione illegali ha diritto a un indennizzo”. In forza di tale dizione letterale, nonché dell’ulteriore previsione recata dall’art. 3 della legge n. 881 del 1977, secondo cui è illegale l’arresto o la detenzione “arbitrariamente” disposte (art. 9, paragrafo 1), in difetto dei “motivi” e in contrasto con la “procedura” previsti dalla legge, appare chiaro che tale fonte internazionale pattizia ha per oggetto le sole ipotesi, riconducibili al comma 2 dell’art. 314 cod. proc. pen., nelle quali, a prescindere dal successivo esito del giudizio di merito, difettassero in origine le condizioni legali per applicare o mantenere in vigore una misura custodiale. Per il medesimo motivo, privo di conferenza è il rinvio all’art. 5, paragrafo 5, della CEDU, secondo il quale “ogni persona vittima di arresto o di detenzione eseguiti in violazione alle disposizioni di questo articolo ha diritto ad un indennizzo”. Il diritto all’indennizzo consegue ogni qual volta taluno sia stato privato della libertà personale al di fuori dei casi indicati dalla legge nazionale e previsti dal paragrafo 1 dell’art. 5, ovvero in violazione delle modalità e dei tempi disciplinati dai successivi paragrafi 2, 3 e 4. In particolare, il paragrafo 1, lettera c) dell’art 5 consente la detenzione, in base alla legge nazionale, di chi sia stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all’autorità giudiziaria competente; all’interpretazione di questa disposizione da parte della Corte EDU occorre riferirsi secondo quanto chiarito da questa Corte nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Quest’ultima ha più volte affermato che l’art. 5 esige che la privazione della libertà sia conforme al fine di proteggere la persona da arbitri (sentenza relativa all’*affaire* n. 26629/95 Witold Litwa c. Polonia e sentenza relativa all’*affaire* n. 24952/94 N.C. c. Italia), ovvero di impedire, in armonia con il nucleo costitutivo dell’*habeas corpus*, che la libertà personale possa venire offesa in difetto di un provvedimento adottato da un tribunale indipendente, e al di fuori dei casi previsti dalla legge. Quando, pertanto, la detenzione è in esecuzione di una decisione giudiziaria, essa è regolare, in via di principio (Grande Camera, sentenza Benham c. Regno Unito, relativa all’*affaire* 7/1995/513/597). È ben vero che la Corte EDU invita i giudici nazionali, riservando a sé stessa tale compito in seconda battuta, a verificare altresì che la privazione della libertà sia necessaria, tenendo conto delle circostanze (sentenza relativa all’*affaire* n. 26629/95 N.C. c. Italia), ma tale scrutinio resta comunque vincolato alla ricerca di eventuali elementi di arbitrio (sentenza relativa all’*affaire* n. 42644/02 Picaro c. Italia) che contagino la fattispecie concreta e la inquadrino nella luce della indebita restrizione della libertà: in nessun modo l’art. 5, secondo la sua portata letterale e secondo l’interpretazione consolidata della Corte di Strasburgo, si spinge fino a disciplinare l’ipotesi, propria del presente giudizio incidentale, in cui taluno sia stato soggetto, in conformità alla legge nazionale, a custodia cautelare e sia stato condannato a pena che risulti inferiore al periodo restrittivo a tale titolo imputabile. In tal caso, infatti, non vi è questione circa la legittimità della custodia cautelare, né si tratta di riparare all’arbitrio perpetrato dai pubblici poteri: si assume, viceversa, che la detenzione fosse fondata su un titolo conforme alla legge, e si pone all’attenzione della Corte tutt’altro genere di quesito. Le Sezioni unite inoltre rilevano, sempre secondo la visuale della censura per violazione della norma interposta richiamata nella legge delega, che il paragrafo 3 dell’art. 5 della CEDU impone di giudicare chi sia posto in stato di custodia cautelare “entro un termine ragionevole”, ovvero di porlo in libertà, se ciò non sia possibile. Vi sarebbe, pertanto, una “stretta connessione” tra la questione della legittima durata della custodia cautelare e quella dei ragionevoli tempi di definizione del processo, che si riverbererebbe fino all’incostituzionalità dell’art. 314 cod. proc. pen., nei termini sopra indicati. La Corte osserva a tale proposito che il diritto all’indennizzo previsto dall’art. 5 della CEDU a favore di chi, nelle condizioni sopra ricordate, non sia giudicato entro un tempo ragionevole, spetta per l’eccessiva durata della custodia cautelare, imposta dai tempi del procedimento penale, ma non ha alcun necessario legame normativo con la distinta questione, posta nell’attuale giudizio, concernente il rapporto tra tale durata e la pena eventualmente inflitta: esso in astratto potrebbe denunciare un carattere squilibrato, anche in caso di celere, o comunque temporalmente tollerabile, definizione del processo penale. La protrazione di quest’ultimo per lungo arco di tempo senza dubbio rende meno improbabile l’ipotesi che il reo sia condannato ad una pena detentiva inferiore alla custodia subita a titolo cautelare e mantenuta in essere nel corso del processo, sia pure entro gli invalicabili limiti di legge. Tuttavia, tale circostanza costituisce con ogni evidenza un inconveniente fattuale, che non discende necessariamente dal portato normativo della disposizione impugnata e che pertanto sfugge, entro questi termini, al controllo di costituzionalità

(sentenza n. 375 del 2006). La censura fondata sugli artt. 76 e 77 della Costituzione è per tali ragioni infondata».

Sentenza n. 112/2008 (red. Tesauro)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante)

Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano e individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega. In considerazione della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa, non è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di principi e criteri direttivi: il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose. Nell'esercizio del potere di riempimento normativo che gli compete, il legislatore delegato non può però assumere il suo libero apprezzamento come principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega. La considerazione della finalità enunciata dal delegante costituisce un utile criterio d'interpretazione sia della legge di delegazione sia delle disposizioni delegate ma non può sostituirsi alla valutazione dei principi e criteri direttivi, così come positivamente determinati.

Considerato, 1., 2.

«Il Tribunale di Catania, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in via subordinata in riferimento all'art. 3 Cost. e, in via ancor più gradata, in riferimento all'art. 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366). Il remittente riferisce che soggetti privati hanno convenuto in giudizio un istituto bancario per sentir dichiarare la nullità di un contratto di acquisto di titoli mobiliari con esso concluso e per la condanna al risarcimento dei danni subiti per la dismissione dei medesimi; che il convenuto ha notificato in ritardo la comparsa di costituzione e gli attori hanno presentato istanza di fissazione dell'udienza, la quale, ai sensi della disposizione censurata, comporta che i fatti dedotti dagli attori devono ritenersi come ammessi. Secondo il remittente, nello stabilire la cosiddetta *ficta confessio* in caso di mancata o tardiva notifica della suddetta comparsa, il legislatore delegato è andato al di là della delega di cui all'art. 12, comma 2, lettera a), della legge n. 366 del 2001, la quale prevedeva soltanto la concentrazione dei procedimenti e la riduzione dei termini, ma non anche una così sostanziale modifica del procedimento contumaciale, contraria alla tradizione giuridica italiana. Una innovazione come quella introdotta con la disposizione impugnata avrebbe richiesto una specifica direttiva, come è anche dimostrato dal fatto che nel disegno di legge di delega per la generale riforma del processo civile, approvato dal Consiglio dei ministri il 24 ottobre 2003 (Atto Camera n. 4578), al punto 23 è indicato come criterio direttivo quello cui è autonomamente, e quindi illegittimamente, ispirata la disposizione in scrutinio. (...) La questione è fondata con riferimento all'art. 76 della Costituzione. Questa Corte ha più volte affermato che "il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si

esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega" (*ex plurimis* sentenze n. 7 e n. 15 del 1999, n. 276, n. 163, n. 126, n. 425, n. 503 del 2000, n. 54 e n. 170 del 2007). E, in considerazione della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa, 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 delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose..." (sentenza n. 250 del 1991). Siffatti principi, che la Corte ribadisce, vanno però applicati non disgiuntamente da altri che pure, come si è affermato, debbono presiedere allo scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni di provvedimenti legislativi delegati sotto il profilo della loro conformità alla legge di delegazione e che delimitano il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato. Infatti, 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" (sentenza n. 68 del 1991; e, sul carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost., cfr. anche la sentenza n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, si rileva che 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. La legge di delegazione era finalizzata all'emanazione di norme che, senza modifiche della competenza per territorio o per materia, fossero dirette 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 (art. 12, comma 1, lettere *a* e *b*, della legge n. 366 del 2001). Per raggiungere le suindicate finalità, si stabiliva che il Governo era delegato a dettare regole processuali che, in particolare, potessero prevedere "la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali". La censurata disposizione del decreto delegato, mentre è evidentemente estranea alla riduzione dei termini processuali, neppure può essere ritenuta conforme alla direttiva della concentrazione del procedimento. La considerazione della "più rapida ed efficace definizione dei procedimenti", indicata come finalità della delega, costituisce un utile criterio d'interpretazione sia della legge di delegazione, sia delle disposizioni delegate, ma non può sostituirsi alla valutazione dei principi e criteri direttivi, così come determinati dalla legge di delegazione. Tutto ciò anche a voler trascurare il rilievo secondo il quale non sempre l'introduzione della *ficta confessio* contribuisce alla rapida ed efficace definizione dei procedimenti. L'accertamento della fondatezza della questione per violazione dell'art. 76 Cost. assorbe l'esame degli altri profili di illegittimità costituzionale, del resto dallo stesso remittente prospettati in via subordinata. Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 5 del 2003, nella parte in cui stabilisce: "in quest'ultimo caso i fatti affermati dall'attore, anche quando il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla conclusione di questa"».

Sentenza n. 426/2006 (red. Mazzella)

I principi e criteri direttivi enunciati dalla legge di delegazione vanno ricostruiti tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che hanno ispirato il provvedimento. Peraltro, 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.

Considerato, 1., 3., 3.1., 3.4.

«I Tribunali di Pisa e di Trieste (...) sollevano questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 38, secondo comma, e 76 della Costituzione - dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali a norma dell'art. 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), nella parte in cui non consente di procedere ad una valutazione complessiva dei postumi conseguenti ad infortuni sul lavoro o malattie professionali verificatisi o denunciati prima della data di entrata in vigore del decreto ministeriale 12 luglio 2000 (Approvazione di "Tabella delle menomazioni"; "Tabella di indennizzo danno biologico"; "Tabella dei coefficienti"; relative al danno biologico ai fini della tutela dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali) e di quelli intervenuti dopo tale data. Secondo i rimettenti, la disposizione censurata violerebbe (...) l'art. 76 Cost., per aver ecceduto i limiti fissati dalla legge di delega (...). La questione non è fondata. (...) Quanto al denunciato eccesso di delega, va rilevato, in via generale, che i principi e criteri direttivi enunciati dalla legge di delegazione vanno ricostruiti tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che hanno ispirato il provvedimento. Peraltro, 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 (sentenze n. 198 del 1998 e n. 117 del 1997). In questa ottica, dev'essere considerato l'art. 55 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Esso, nel delegare il Governo ad 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, ha 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". Orbene, considerato che l'originario sistema di calcolo dell'indennizzo per inabilità permanente erogato dall'Istituto, configurato dal d.P.R. n. 1124 del 1965, era modellato su parametri mutuati dal tradizionale meccanismo di calcolo del danno patrimoniale, 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. Mentre, infatti, nel precedente sistema l'INAIL erogava prestazioni economiche riferite all'attitudine al lavoro che di fatto già comprendevano, in parte o per intero, il danno biologico, la nuova disciplina 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). Il d.lgs. n. 38 del 2000, in coerente attuazione della delega, considera i rapporti della nuova normativa con le situazioni pregresse disciplinandoli compiutamente. È chiaro, quindi, che così facendo il legislatore non ha ecceduto i limiti della delega, ma ha solo dato ad essa uno sviluppo coerente. (...) In conclusione, la separata considerazione degli eventi lesivi ricadenti sotto la disciplina dell'art. 13, rispetto a quelli pregressi, costituisce una logica conseguenza di una razionale scelta discrezionale del legislatore, nel pieno rispetto degli artt. 76, 3 e 38 Cost., fondata sull'obiettivo differenza dei parametri valutativi e delle conseguenze indennizzabili ed articolata in modo tale da non lasciare, nell'ambito di ciascuno dei diversi regimi, alcun vuoto di tutela (si veda la sentenza n. 71 del 1990)».

Ordinanza n. 213/2005 (red. Vaccarella)

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 e 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. La delega 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. Nel valutare se il Governo 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. L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del

caso, anche un completamento degli indirizzi espressi dal delegante, essendo escluso che le funzioni del delegato siano limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni recanti la delega 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 della legge di delegazione e di quella delegata.

Considerato

«(...) sia il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia (...) sia il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (...) dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui - riproducendo sostanzialmente l'art. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) - stabilisce il termine di decadenza del 15 settembre 2000 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, in riferimento: a) all'art. 76 Cost., per avere travalicato i limiti della delega, conferita con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), la quale non consentiva l'introduzione di un termine decadenziale (...); (...) correttamente entrambi i Tribunali rimettenti individuano nell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 la norma da sottoporre al sindacato di legittimità costituzionale (come da ordinanza n. 184 del 2002 di questa Corte), e ciò anche relativamente al parametro dell'art. 76 Cost., in quanto la norma censurata è stata emanata in attuazione di una delega - art. 1, comma 8, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999) - che conferiva al Governo il potere di "emanare un testo unico per il riordino" delle norme sul rapporto di lavoro "contrattualizzato" dei pubblici dipendenti, con facoltà di apportare "le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni", e, pertanto, apportando modifiche puramente lessicali - dettate dall'esigenza di far riferimento ad un termine (15 settembre 2000), "futuro" nella norma sostituenda, e "passato" in quella sostitutiva (cfr. ordinanza n. 214 del 2004) - a quanto previsto dall'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998; (...) conseguentemente, anche l'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 - così come, in precedenza, l'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998 - è suscettibile di sindacato, quale norma delegata ed in riferimento all'art. 76 Cost., avendo riguardo al principio direttivo di cui all'art. 11, comma 4, lettera g), della legge delega n. 59 del 1997; (...) la questione sollevata dal Tribunale amministrativo della Calabria (...) è manifestamente infondata sotto tutti i profili dedotti; (...) non sussiste, infine, 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; (...) in tema di rapporti tra legge di delega e decreto legislativo, questa Corte ha costantemente affermato 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); e che 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, deve affermarsi che 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; (...) la circostanza che il termine di decadenza produca, ove questa si verifichi, effetti sul diritto sostanziale non vale ad escluderne la natura di “misura processuale”, essendo tale locuzione manifestamente volta a designare - come è reso palese dalla genericità del termine “misura” - i più opportuni accorgimenti aventi quale effetto il contenimento del contenzioso; (...) l’art.11, comma 4, lettera g), della legge delega n. 59 del 1997, infatti, vincolava il legislatore delegato esclusivamente “a devolvere, entro il 30 giugno 1998, al giudice ordinario” le controversie del pubblico impiego “contrattualizzato”, rimettendogli integralmente la scelta concreta del regime transitorio attraverso il quale “prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso”; (...) il legislatore delegato ha fatto ragionevole uso della discrezionalità insita nel potere legittimamente conferitogli dal Parlamento, preoccupandosi del “sovraccarico del contenzioso” presso il giudice ordinario, sia prevedendo strumenti processuali originali (ad esempio, art. 64 del d.lgs. n. 165 del 2001: cfr. sentenza n. 199 del 2003) sia evitando di gravarlo del contenzioso relativo a diritti sorti anteriormente alla data fissata dalla legge per la “devoluzione”, e preoccupandosi, altresì, del sovraccarico del contenzioso per i tribunali amministrativi - ai quali erano state contestualmente devolute materie (anche in termini eccedenti la delega: cfr. sentenze n. 292 del 2000 e n. 281 del 2004) relative ai pubblici servizi ed al governo del territorio - con il porre un termine finale, non vessatorio per i lavoratori interessati, per la proposizione di domande relative a diritti anteriormente sorti; (...) se è vero che ben avrebbe potuto il legislatore delegato attribuire al termine del 15 settembre 2000 la natura di semplice confine tra la (eccezionalmente prorogata) giurisdizione del giudice amministrativo e quella (divenuta “ordinaria”) del giudice civile, è anche vero che esso avrebbe in tal modo soltanto procrastinato (ma non evitato) per quest’ultimo il “sovraccarico del contenzioso”, investendolo anche, per la parte non fatta valere entro il 15 settembre 2000 davanti ai TAR, di controversie relative a diritti sorti anteriormente al 30 giugno 1998 (al quale proposito può rilevarsi come sia contraddittorio sostenere che la delega mirava a prevenire il sovraccarico del contenzioso presso il solo giudice ordinario ed auspicare che la decadenza dal diritto di azione venga meno per trasformarsi in mero confine tra le due giurisdizioni); (...) conseguentemente, 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».

Sentenza n. 174/2005 (red. Finocchiaro)

L’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 delegante; infatti, le funzioni del legislatore delegato non sono limitate a 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. Non può essere ravvisata una violazione della delega in scelte di merito rimesse alla discrezionalità del legislatore delegato.

Considerato, 1., 5., 5.1.

«Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli (...) dubita della legittimità costituzionale degli artt. 151 e 154 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevedono l'emanazione di un'ordinanza successiva rispetto a quella prevista dal precedente art. 150, che dispone la restituzione delle somme sequestrate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, ritenendo che il legislatore delegato abbia ecceduto dalla delega conferita con l'art. 7, comma 2, lettera a), 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 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999), che rinvia ai criteri - individuati dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 - di semplificazione, di snellimento dei procedimenti, di riduzione dei tempi, di eliminazione delle fasi inutili e di soppressione di organi e fasi endoprocedimentali superflue, mentre la disciplina dettata sarebbe contraria a tali principi (...). Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona (...) dubita della legittimità costituzionale degli artt. 150, 151, 154 e 299 – quest'ultimo in quanto abrogativo dell'art. 264 del codice di procedura penale – del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), come riprodotti nel d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui disciplinano anche il “caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura”, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per mancanza di una valida delega in tema di restituzione dei beni in sequestro; subordinatamente, nella parte in cui gli stessi articoli disciplinano in modo difforme rispetto alla disciplina previgente anche il “caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura”, sempre in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per contrarietà ai principi e criteri direttivi posti dalla lettera d), comma 2, dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000 (...). Altro Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona (...) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 299 - nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale e l'art. 84 delle disposizioni di attuazione dello stesso codice - del d.P.R. n. 115 del 2002, in riferimento all'art. 77, primo comma, della Costituzione. Non sarebbero rispettati i limiti della delega individuati nella lettera d), comma 2, dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999 - che consentirebbe la modifica della normativa previgente solo per gli aspetti che servono a semplificare il linguaggio normativo o a garantire la coerenza logica e sistematica della normativa - atteso che la norma impugnata innoverebbe in ordine al componimento degli interessi potenzialmente in contrasto, ponendo a carico dello Stato il compenso del custode anche per il periodo successivo al trentesimo giorno, decorrente dalla data in cui l'avente diritto ha ricevuto la comunicazione del provvedimento di restituzione. (...) Passando ad esaminare le questioni di costituzionalità relative alle norme delegate e iniziando dai profili di censura di portata più ampia, viene in rilievo quella degli artt. 150, 151, 154 e 299 – quest'ultimo in quanto abrogativo dell'art. 264 del codice di procedura penale - del decreto legislativo n. 113 del 2002, come riprodotti nel contestuale d.P.R. n. 115, nella parte in cui disciplinano anche il “caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura”. Secondo il Giudice per le indagini preliminari di Verona (...), questi articoli violerebbero l'art. 76 della Costituzione per mancanza di una valida delega in tema di restituzione dei beni in sequestro. La procedura di restituzione non sarebbe 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. Anche tale censura è infondata, per la ragione assorbente che nel contesto in esame la vendita presuppone in via normale la mancata restituzione. Inoltre, 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. Criterio di interpretazione utile, allora, è quello logico-sistematico, che consente di leggere il richiamo dei provvedimenti normativi alla luce del titolo individuato dal legislatore delegato. Come detto, restituzione e vendita sono strettamente intrecciate posto che il mancato buon esito della prima è il presupposto normale affinché si possa procedere alla seconda. Inoltre, entrambe sono collegate con la materia delle spese di giustizia, il cui ampio raggio è delimitato dai cosiddetti campione civile e penale di cui al numero 10) dell'allegato 1, se si considera che le spese di custodia sono originate dal bene in sequestro sino a che non è restituito o venduto, e che le somme residuali sono destinate alla Cassa delle ammende. Da non trascurare, poi, che l'art. 264 del codice di procedura penale è stato abrogato in attuazione di un preciso criterio direttivo (art. 7, comma 2, lett. f), che impone l'abrogazione "di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia", rientrando tale norma tra quelle che il testo unico ha riscritto nell'ambito dell'opera di coordinamento e armonizzazione della disciplina. Del resto, questa Corte - nel ritenere infondata la violazione dell'art. 76 della Costituzione da parte della stessa norma della legge delega - ha avuto modo di precisare che i provvedimenti richiamati nell'allegato 1 servono solo a delimitare la materia oggetto di riordino, senza ritenere tassativo il richiamo dei singoli articoli (sentenza n. 53 del 2005). Il medesimo giudice (...) pone, sempre in via subordinata, questione di legittimità costituzionale degli stessi articoli, ancora in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui disciplinano in modo difforme anche il "caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura", sostenendo il contrasto con i principi e i criteri direttivi posti dalla lettera d), comma 2, dell'art. 7 della legge di delegazione. Secondo il remittente, sarebbe 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. La censura è del pari infondata. A prescindere dalla considerazione che questa Corte ha già affermato che 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), il criterio direttivo invocato non è pertinente. 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. Con riferimento ad entrambe le censure, può inoltre richiamarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte, 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; va escluso, infatti, 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" (così, *ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2003 e n. 308 del 2002). (...) Il Giudice per le indagini preliminari di Napoli (...), censura i soli artt. 151 e 154 del d.P.R. n. 115 del 2002), sempre in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui prevedono l'emanazione di un'ordinanza successiva rispetto a quella prevista dal precedente art. 150, che dispone la restituzione delle somme. Secondo il remittente, il legislatore delegato avrebbe ecceduto dalla delega conferita con l'art. 7, comma 2, lettera a), della legge n. 50 del 1999, che rinvia ai criteri di semplificazione, di snellimento dei procedimenti, di riduzione dei tempi, di eliminazione delle fasi inutili e di soppressione di organi e fasi endoprocedimentali superflue (tutti individuati dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997), prevedendo, in violazione dei suddetti principi, un'ordinanza non necessitata. Anche questa censura è infondata. Secondo la relazione governativa, tale tipologia di ordinanza è stata introdotta per individuare un termine iniziale di decorrenza ai fini dell'assegnazione di somme alla Cassa delle ammende,

informandone l'avente diritto, in considerazione della circostanza che i tempi del procedimento erano stati di molto ridotti e che dall'inutile decorso di un breve periodo di tempo sarebbe derivata la perdita del diritto. Comunque, anche a voler ammettere la superfluità dell'ordinanza prevista dall'art. 151 citato ai fini della devoluzione di cui al successivo art. 154, non si può ravvisare la violazione della delega per aver il legislatore delegato semplificato poco rispetto a quello che avrebbe potuto, trattandosi di scelte di merito rimesse alla discrezionalità del legislatore».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 199/2003 (red. Vaccarella)

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 e 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. 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 fissati nella legge delega. Nel valutare se il Governo 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. L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte del legislatore delegante; infatti, le funzioni del delegato non sono limitate a 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.

Considerato, I., 5.

«Il Tribunale di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) in riferimento, quanto ai primi due commi, agli artt. 3, 24, 39, 76, 101, 102 e 111 Cost. e, quanto al terzo comma, in riferimento agli artt. 3, 76 e 111 Cost. (...) Altrettanto infondato è il dubbio di costituzionalità sollevato, in riferimento all'art. 76 Cost., per avere il legislatore delegato - autorizzato ad introdurre "misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso" (art. 11, comma 4, lettera g), legge n. 59 del 1997) - "innovato la disciplina del processo civile, introducendo, come si è visto, un'ipotesi di arresto, sia pure temporaneo, del processo stesso". Analogo dubbio - che merita, pertanto, di essere esaminato congiuntamente - solleva il rimettente con riguardo alla norma (art. 64, comma 3) che impone al giudice, ove non intervenga l'accordo tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali, di "emettere una sentenza non definitiva su un determinato profilo della controversia, privandolo di ogni valutazione discrezionale sull'opportunità di rinviare ogni decisione al definitivo", laddove - in assenza di una specifica prescrizione della legge delega - andrebbe "restituita al giudice ogni valutazione discrezionale in merito all'opportunità di emettere allo stato una sentenza non definitiva, o di rinviare ogni decisione a seguito dell'ulteriore trattazione del processo". Questa Corte ha costantemente affermato 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 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" (sentenza n. 163 del 2000). Alla luce di questi principi vanno considerate le "innovazioni processuali" attraverso le quali il

legislatore delegato ha realizzato le “misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso”, affidategli dalla legge delega: disfunzioni temute quale effetto, da un lato, della devoluzione del contenzioso non più ad un ristretto numero di giudici di legittimità (TAR) bensì ad un elevato numero di giudici di merito (Tribunali) e, dall’altro lato, quale conseguente effetto delle possibili, divergenti interpretazioni del contratto collettivo. Proprio la peculiare natura - quale sopra (n. 3) si è illustrata - del contratto collettivo disciplinato dal d.lgs. n. 165 del 2001 rende evidente l’esigenza, avvertita dal legislatore delegante anche per i riflessi sui valori protetti dall’art. 97 Cost., di meccanismi idonei ad evitare il rischio di una “polverizzazione” delle decisioni che, nel concreto, avrebbe vanificato la perseguita uniformità dell’applicazione del contratto collettivo; meccanismi di natura preventiva che, attesa la rilevanza fondamentale delle esigenze considerate dalla legge delega, il legislatore delegato ben poteva (ed anzi era tenuto ad) individuare. Invero, questa Corte ha statuito che 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 delegante; va escluso, infatti, 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” (così, sentenza n. 308 del 2002; conformi: sentenze n. 198 del 1998, n. 117 del 1997, n. 4 del 1992). Inteso, come deve essere, nel complessivo contesto delle norme poste dalla legge delega, il principio da questa fissato *in subiecta materia* del tutto adeguatamente è stato tradotto, dal legislatore delegato, in una disciplina che, in presenza di una (ovviamente, “seria”) questione interpretativa, fa della controversia individuale l’occasione per pervenire ad una definitiva, perché potenzialmente generale, soluzione della questione e, quindi, alla rimozione *erga omnes* della situazione di incertezza posta in evidenza dalla controversia. Disciplina che, del tutto razionalmente, affida tale risultato ora alla contrattazione collettiva ora, in difetto dell’efficace funzionamento del primo strumento, ad un meccanismo puramente processuale (sentenza non definitiva) teso a provocare (anche attraverso la pluralità dei legittimati al ricorso) l’intervento della Corte di cassazione con una pronuncia che, senza ledere il principio della soggezione del giudice alla legge, tendenzialmente vincola tutti i giudici, contestualmente o in futuro investiti della medesima questione. Checché si pensi della opportunità della scelta del legislatore delegato, il meccanismo è certamente in sintonia con lo scopo perseguito dalla legge delega e con il generale contesto normativo che quello scopo ha suggerito; e deve, pertanto, escludersi che il legislatore delegato abbia ecceduto rispetto alla delega».

Sentenza n. 308/2002 (red. Vari)

La determinazione dei principi e criteri direttivi, a mente dell’art. 76 Cost., se vale a circoscrivere il campo della delega, si da evitare che venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l’hanno ispirata, non osta, invece, all’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore. Le funzioni del delegato non sono limitate a 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. A questa logica appartiene anche la delega conferita al Governo per il coordinamento di preesistenti disposizioni, quale potere volto alla riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in pregressi disparati atti. Non risulta così viziata da eccesso di delega una norma che, in quanto espressione di un potere di coordinamento non solo formale delle precedenti disposizioni, rimanga pur sempre nei confini delle possibilità applicative desumibili dalla legge di delega.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5., 6.

«(...) la Corte di cassazione solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), “nella sua formulazione originaria, rimasta in vigore per il solo 1988”, secondo la

quale “ai fini della determinazione dell’imposta l’ammontare del credito di imposta è computato in aumento del reddito complessivo netto”. (...) Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione colliderebbe con: l’art. 76 della Costituzione, non trovando, quale norma “innovativa rispetto al passato”, giustificazione alcuna, espressa o tacita, nella volontà del legislatore delegante, e non inquadrandosi “neanche nei principi generali contenuti nel sistema costruito fino al 31 dicembre 1987”, tanto da “stravolgere un meccanismo studiato per risolvere al meglio il problema del credito di imposta vantato da chi ha già subito una ritenuta” (...) In via preliminare questa Corte deve meglio precisare il *thema decidendum* prospettato dall’ordinanza di rinvio. A tal proposito, va osservato che il dubbio di costituzionalità sollevato dal rimettente investe direttamente l’art. 14, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986, nella sua originaria formulazione, ma, tuttavia, tale disposizione si rende applicabile alla fattispecie controversa nel giudizio *a quo*, solo in virtù del rinvio ad essa operato dall’art. 92 dello stesso d.P.R., la quale norma richiama, appunto, ai fini dell’imposta sul reddito delle persone giuridiche, la disciplina del credito d’imposta dettata dal citato art. 14 per i percettori di redditi soggetti all’I.R.P.E.F. La questione di legittimità costituzionale va, pertanto, riferita non solo alla norma oggetto di rinvio, direttamente impugnata, ma anche, in combinato disposto con la prima, alla disposizione dell’art. 92 del d.P.R. n. 917 del 1986; integrazione, questa, che si rende possibile alla Corte giacché, proprio dal complessivo tenore dell’atto di promovimento dell’incidente di costituzionalità, i termini della proposta questione risultano con sufficiente chiarezza nel senso ora indicato. (...) Onde meglio valutare, nella sua portata, la questione sollevata dal rimettente, va rammentato che l’art. 14, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986 ha il suo antecedente nell’art. 1 della legge 16 dicembre 1977, n. 904, che, al fine di evitare la doppia imposizione sugli utili distribuiti dalle società commerciali, introdusse il credito di imposta in favore dei percettori dei dividendi. Istituito, questo, che ha formato oggetto, poi, di ulteriori interventi ad opera della legge 25 novembre 1983, n. 649, e del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 467, al fine di eliminare taluni inconvenienti applicativi e di realizzare la corrispondenza fra credito attribuito ai soci percettori dei dividendi ed imposta assolta dai soggetti erogatori degli stessi. Per altro verso, il provvedimento con il quale fu introdotto il credito d’imposta, e cioè la legge n. 904 del 1977, considerando che detto credito si atteggiava come un’entrata in favore del percettore, dispose (art. 2) che esso fosse “computato, in aggiunta agli utili, nella determinazione del reddito imponibile del socio”. Sull’argomento, il legislatore è, poi, tornato con l’art. 14, comma 4, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, prevedendo, “ai fini della determinazione dell’imposta”, il computo del credito “in aumento del reddito complessivo netto” e, successivamente ancora, con l’art. 1 del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge n. 165 del 1990, che, modificando la formula del menzionato art. 14, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986, ha espunto da essa l’aggettivo “netto”. (...) Tale essendo, in breve sintesi, la normativa che, nel tempo, è venuta a riguardare l’istituto del credito d’imposta, è da osservare che la questione sollevata dal rimettente concerne la relativa disciplina non tanto in sé, ma in quanto destinata a combinarsi con quella del riporto delle perdite degli esercizi precedenti. Il problema segnalato dal giudice *a quo* attiene, infatti, all’ipotesi in cui la società che percepisce il dividendo intenda, in sede di dichiarazione annuale dei redditi, far valere il credito d’imposta nell’ambito delle disposizioni che consentono di compensare il risultato positivo di un esercizio con le perdite degli esercizi precedenti. Quanto a queste ultime giova ricordare che l’art. 17 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598 - in vigore all’epoca dell’emanazione del predetto d.P.R. n. 917 del 1986 ed analogo, nel suo tenore, a risalenti disposizioni (art. 25 della legge n. 1 del 1956 e art. 112 del d.P.R. n. 645 del 1958) - consentiva di portare “la perdita di un periodo di imposta ... in diminuzione del reddito dei periodi di imposta” successivi, sia pure nei limiti del quinquennio. Tale disposizione, recepita nell’art. 102 del d.P.R. n. 917 del 1986, è stata poi modificata dall’art. 27, comma 1, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69 (convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 1989, n. 154), che, invece, ha stabilito che la perdita può “essere computata in diminuzione del reddito complessivo dei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quinto, per l’intero importo che trova capienza nel reddito complessivo di ciascuno di essi”. Nel contesto della disciplina di cui sopra, il giudice *a quo* lamenta che la norma censurata - immutando il criterio desumibile dalla precedente legislazione e, al tempo stesso, riconfermato dall’art. 1 del decreto-legge n.

90 del 1990, imponga di aggiungere l'ammontare del credito di imposta al reddito complessivo netto (art. 89 del d.P.R. n. 917 del 1986), e cioè al reddito già depurato delle perdite pregresse, con l'effetto di non consentire la compensazione di queste ultime, oltre che con il reddito complessivo di impresa (art. 95 del d.P.R. n. 917 del 1986), anche con l'ammontare dell'entrata corrispondente al credito predetto, che resta perciò assoggettato a tassazione. Donde la asserita illegittimità del menzionato art. 14, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986, per un verso, sotto il profilo dell'eccesso di delega e, per altro verso, sotto il profilo della disparità di trattamento. (...) Le censure non sono fondate. In tema di leggi delegate questa Corte ha ripetutamente affermato 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. Ciò premesso, 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».

Sentenza n. 193/2002 (red. Chieppa)

Pur in presenza di principi e criteri direttivi dettagliati, il legislatore delegato gode sempre di discrezionalità, non potendo essere eliminato ogni margine di scelta nell'esercizio della delega. Tuttavia, questa discrezionalità deve essere esercitata riempiendo gli spazi lasciati dalla legge di delegazione e nei limiti in cui è da essa circoscritta.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5., 6.

«Le questioni sottoposte, in via incidentale, all'esame della Corte riguardano l'art. 20, comma 9, ultimo periodo, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nel testo sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) sotto il profilo della violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto la legge di delega prevedeva, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, solo la rimozione dalle funzioni ed il collocamento a disposizione. (...) La questione è fondata. (...) Dall'esame dei lavori preparatori della legge delega (art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) emerge puntualmente la *ratio* dell'intervento da realizzarsi in base alla delega legislativa per quanto attiene allo *status* giuridico dei dirigenti. Cioè, “da un lato il rafforzamento dei poteri di impulso, direzione e coordinamento, e, dall'altro, una verifica dei risultati di gestione e più precise responsabilità dirigenziali”. “Nell'ambito di una prospettiva generale di separazione tra politica e amministrazione e di connesso riconoscimento di autonomia gestionale” venivano indicati come obiettivi “la massima flessibilità e agilità nel reclutamento, nella mobilità e nei procedimenti di rimozione dalle funzioni” – senza, tuttavia, alcun accenno al collocamento immediato a riposo o alla rimozione dall'impiego – “in caso di accertata incapacità a raggiungere gli obiettivi programmati” (Relazione al disegno di legge presentato dal Governo per la delega: Senato n. 463). Nella legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, l'art. 2 poneva la finalità generale di “miglioramento dell'efficienza e della produttività del settore pubblico” e prevedeva la separazione tra compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, con autonomi poteri di direzione, vigilanza, controllo e gestione (lettera g, numero 1) ed inoltre - specificatamente sul punto che interessa la questione di legittimità costituzionale – “la mobilità, anche temporanea, dei dirigenti, nonché la rimozione dalle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti della gestione” (lettera g numero 3). Anche in questa sede, si noti che non vi era alcuna previsione di diversa misura di rimozione dall'impiego o di collocamento a riposo per ragioni di servizio. (...) Giova, inoltre, ricordare, anche ai fini di una interpretazione delle norme conformi a Costituzione, che la distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale con propria autonomia e responsabilità dei dirigenti generali nonché la progressiva estensione della privatizzazione del rapporto, dando risalto alla qualificazione di diritto soggettivo delle relative posizioni (sentenza n. 275 del 2001), comporta, da un canto, un maggiore rigore nella responsabilità degli stessi. Nello stesso tempo vi è un'esigenza di rafforzamento della posizione dei medesimi dirigenti generali attraverso la specificazione delle peculiari responsabilità dirigenziali, la tipizzazione delle misure sanzionatorie adottabili, nonché la previsione di adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali; inoltre, il modo ed i tempi in cui si possa pervenire

non solo alla revoca delle funzioni ma anche alla risoluzione definitiva del rapporto di impiego. Dette specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, concorrono al rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (ordinanza n. 11 del 2002). Con ciò non si esclude - sul piano costituzionale - che il legislatore possa prevedere come misura sanzionatoria della condotta dirigenziale anche la rimozione dall'impiego nei casi di maggiore gravità; questa deve avvenire in base a previsione normativa e con le relative proprie garanzie procedurali. (...) 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. In altri termini, il legislatore delegato manteneva sempre una discrezionalità, non potendo essere eliminato ogni margine di scelta nell'esercizio della delega. Tuttavia questa discrezionalità doveva essere esercitata, anche nel caso in esame, riempiendo gli spazi lasciati dalla legge di delegazione (v. sentenza n. 198 del 1998) ed entro i limiti in cui è circoscritta dalla stessa legge (ordinanza n. 21 del 1998) ancorché considerando le diverse gravità delle ipotesi di responsabilità, esclusivamente, come già detto, nei limiti della delega, cioè entro la previsione di: a) "mobilità", anche semplicemente temporanea e con passaggio ad altro ufficio, quindi compresa la facoltà di prevedere la mobilità definitiva; b) "rimozione dalle funzioni", cioè come privazione della preposizione ad ufficio dirigenziale, senza tuttavia comprendere la rimozione dal servizio o il recesso dal rapporto di impiego; c) "collocamento a disposizione", con facoltà di fissare o meno un periodo minimo o massimo anche diverso da quello ordinario, desumibile da analoghe previsioni normative, periodo di "a disposizione" - si noti - che avrebbe consentito la possibilità di richiamo in servizio, anche presso altra amministrazione o altro ufficio, ritenuti confacenti alle dimostrate capacità dirigenziali. (...) Infine non può avere rilevanza sui limiti della delega legislativa e sulla sua interpretazione un successivo decreto legislativo - richiamato dalla difesa dello Stato - emanato sulla base di altra successiva legge di delega (anche se in parte coincidente per contenuto) estranea, insieme al suddetto decreto legislativo, all'oggetto su cui questa Corte è chiamata a pronunciarsi in base all'ordinanza di rimessione. (...) Sulla base delle suesposte considerazioni deve ritenersi che il Governo non era abilitato dalla delega a 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. Risulta pertanto una 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 (cfr. sentenza n. 3 del 1957)».

Ordinanza n. 490/2000 (red. Contri)

La delega legislativa non fa venire meno ogni discrezionalità del legislatore delegato, che risulta più o meno ampia a seconda del grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega.

Considerato

«(...) il giudice unico del tribunale di Brescia - sezione stralcio, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 135, lettera a), del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) e dell'art. 5 del codice di procedura civile, perché secondo dette norme, nel caso in cui la causa avrebbe dovuto essere trattata sin dall'inizio dal pretore quale giudice del lavoro, il tribunale dovrebbe dichiarare la propria incompetenza a favore di un ufficio giudiziario soppresso con l'entrata in vigore delle norme sulla istituzione del giudice unico di primo

grado; (...) ad avviso del giudice rimettente le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 97 della Costituzione perché sarebbero contrarie al principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia e - il solo art. 135, lettera a) della legge cit. - anche l'art. 76 della Costituzione, dal momento che, tra i principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi il Governo nell'emanazione delle norme transitorie delegate, vi era anche quello di consentire la "rapida trattazione dei procedimenti pendenti"; (...) anche riguardo alla dedotta violazione dell'art. 76 della Costituzione va confermato il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la delega legislativa non fa venire meno ogni discrezionalità del legislatore delegato, che risulta più o meno ampia a seconda del grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge delega (cfr. da ultimo la sentenza n. 163 del 2000); (...) deve infine osservarsi che il presupposto interpretativo da cui prende le mosse il giudice rimettente non appare corretto in base a un esame sistematico delle norme transitorie del d.lgs. n. 51 del 1998, disposizioni che sono improntate, come emerge dalla relazione al decreto delegato, dall'intento di limitare la sopravvivenza dell'ufficio pretorile al solo fine dell'esaurimento del contenzioso pendente; ciò che esclude che il tribunale previamente adito possa declinare la propria competenza a favore dell'ufficio, ormai soppresso, del pretore, ben potendo il giudice unico di primo grado trattenere la causa in decisione, previa, quando occorra, pronuncia di provvedimento ai sensi dell'art. 426 cod. proc. civ; (...) perciò la questione è manifestamente infondata sotto ogni profilo».

Sentenza n. 163/2000 (red. Marini)

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. Nel valutare di volta in volta se il Governo 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. La scelta diretta ad attuare un espresso criterio direttivo contenuto nella legge di delega non eccede i margini lasciati al legislatore delegato.

Considerato, 2., 4., 4.1.

«Il pretore di Padova dubita - in riferimento all'art. 76 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237 (Modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari). Ad avviso del rimettente, la disposizione denunciata, "nella parte in cui prevede che l'intera riscossione coattiva delle sanzioni penali pecuniarie e delle spese di giustizia e non il solo materiale pagamento delle stesse avvenga a mezzo del concessionario della riscossione dei tributi", violerebbe il criterio direttivo fissato dall'art. 3, comma 138, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e, conseguentemente, l'art. 76 della Costituzione. (...) Nel merito la questione non è fondata. (...) La violazione dell'art. 76 della Costituzione viene denunciata dal rimettente sotto il profilo dell'eccesso di delega per avere il decreto impugnato accordato ai concessionari del servizio di riscossione dei tributi, in assenza di qualunque previsione della legge delega, la potestà per la riscossione coattiva delle pene pecuniarie e delle spese di giustizia. In proposito, va anzitutto ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte 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. E deve essere altresì evidenziata la affermazione, egualmente costante, di questa Corte 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, non appare contestabile come la legge n. 662 del 1996, in conformità a quanto risulta dal testo *sub* a) dell'art. 3, comma 138, persegua 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, 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. Sicché, anche sotto tale aspetto, la questione va dichiarata infondata».

Sentenza n. 126/2000 (red. Santosuosso)

In materia di delega legislativa, quanto più i principi e 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. Nel valutare se il Governo abbia ecceduto i più o meno ampi margini di scelta, occorre individuare la ratio della delega, cioè le ragioni e le finalità che, nel complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante e verificare poi se la norma delegata sia ad esse rispondente. L'uso di espressioni letterali di vasto ambito e la ratio ispiratrice della delega possono giustificare un intervento del legislatore delegato notevolmente discrezionale.

Considerato, 1., 3., 4.

«La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con due ordinanze sostanzialmente identiche ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 198 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino dei ruoli e modifica delle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo e non dirigente dell'Arma dei carabinieri), nella parte in cui esclude dall'applicazione delle nuove disposizioni, ai fini dell'adeguamento dell'indennità di cui all'art. 46 della legge 10 maggio 1983 n. 212 come modificata dall'art. 12 della legge 10 febbraio 1989, n. 53, gli appuntati scelti e i marescialli maggiori dell'Arma dei carabinieri, entrambi ufficiali di polizia giudiziaria, che alla data del 31 agosto 1995 si trovavano nella posizione di ausiliaria. La denunciata norma, secondo i giudici rimettenti, sarebbe incostituzionale per violazione degli artt. 76, 36, 97 e 3 della Costituzione. Si sostiene anzitutto che il legislatore delegato avrebbe esorbitato dalla delega prevista dall'art. 3 della legge n. 216 del 1992 che conferiva al Governo il compito di emanare norme per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici delle Forze di polizia, senza alcun riferimento ai diritti conseguenti alla risoluzione del rapporto di impiego. (...) La questione non è fondata. Va 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. In proposito costituisce costante orientamento di questa Corte 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). Ora dall'esame dei lavori parlamentari della legge delega n. 216 del 1992 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. (...) Venendo in particolare all'esame della disposizione censurata, che si riferisce espressamente al personale in ausiliaria, occorre ricordare anzitutto, come ha già affermato questa Corte (sentenza n. 183 del 1997), che "nell'attuale ordinamento militare l'età di cessazione dal servizio non è parificata a quella degli altri funzionari pubblici e non è la stessa per tutti, essendo differenziata in relazione a due specifici fattori: il grado raggiunto ed il tipo di corpo nel quale si è inseriti. Globalmente può dirsi che gli ufficiali vengono collocati in posizione di ausiliaria (situazione che segue alla cessazione dal servizio, ma che non è ancora pensionamento vero e proprio) in un'età inferiore a quella prevista per il pensionamento degli altri pubblici dipendenti; ciò per l'evidente necessità di mantenere fino alla cessazione dal servizio un certo grado di prestanza fisica, indispensabile per l'assolvimento delle funzioni militari". Ciò è stato detto per gli ufficiali, ma lo stesso vale anche per i sottufficiali e graduati. La posizione del militare in ausiliaria è certo caratterizzata anche da altre peculiarità: è eventuale (perché tale collocazione avviene solo se si è ancora in possesso dell'idoneità di servizio ed in mancanza di espressa rinuncia); è provvisoria, in quanto è dalla legge circoscritta ad un limitato periodo; determina la sospensione del rapporto di servizio, che tuttavia può riespandersi col richiamo, con tutte le conseguenze, anche economiche. Ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge n. 53 del 1989 si cristallizza l'anzianità del militare al momento del suo collocamento in ausiliaria, e si calcola l'ammontare dell'indennità spettante in aggiunta al trattamento di quiescenza, parametrandola sulla retribuzione del pari grado in servizio. Orbene il decreto delegato n. 198 del 1995 venendo ad incidere sulla retribuzione dei pari grado in servizio ha dettato una disciplina circoscritta a quel personale posto in ausiliaria a far data dall'entrata in vigore del decreto suddetto (1° settembre 1995) e non al personale per il quale quel raccordo con la posizione del pari grado in servizio già si trovava cristallizzato per i profili suindicati all'atto del collocamento in ausiliaria. E ciò anche perché le innovazioni introdotte dalla legge delegata dovevano pur avere una data di inizio della loro efficacia».

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Ordinanza n. 8/1999 (red. Marini)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 198/1998 (red. Marini)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 362/1995 (red. Granata)

La delega legislativa non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato né esclude la sua facoltà di valutare le specifiche situazioni da disciplinare, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, a maggior ragione quando la delega abbia una struttura "a maglie larghe".

Considerato, I., 3., 3.1.

«La Corte è chiamata a decidere se l'art. 30 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130 (Stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri) - interpretato nel senso che l'ivi previsto obbligo delle amministrazioni ospedaliere di assicurare "adeguatamente a loro spese" il personale dipendente contro il rischio di infortuni e malattie professionali riguarda un trattamento assicurativo ulteriore e distinto rispetto a quello derivante, per le medesime amministrazioni, dalla normativa generale di cui al d.P.R. n. 1124 del 1965 - violi l'art. 76, perché tra "i principi che regolano il rapporto di pubblico impiego", cui il legislatore delegato era tenuto ad uniformarsi (*ex art. 42 numero 2 della legge n. 132 del 1968*) "non esiste (quello de) il cumulo obbligatorio fra l'assicurazione sociale e quella privata" (...). L'impugnativa è peraltro infondata. (...) La norma denunciata - nell'interpretazione motivatamente datane dalla Corte di cassazione rimettente - non si pone infatti in contrasto con alcuno dei parametri invocati. Non ricorre in primo luogo l'ipotizzata violazione dell'art. 76 Cost., poiché - pacifico essendo, nella prospettazione dello stesso giudice *a quo*, che non è sancito, per il pubblico impiego, un divieto di cumulo fra assicurazione sociale ed assicurazione privata (infortuni e malattia), con cui la norma delegata si sia posta in contraddizione - certamente non vale poi a concretare il lamentato eccesso di delega il fatto che non esista nella disciplina del pubblico impiego, cui il Governo era tenuto ad uniformarsi ai sensi della norma di delega *sub art. 42 numero 2 della legge n. 132 del 1968*, un obbligo di assicurazione aggiuntiva, identico a quello introdotto per i dipendenti ospedalieri. La delega legislativa, di cui al citato art. 76 della Costituzione, non elimina infatti ogni discrezionalità del legislatore delegato, né esclude - come a torto, quindi, si presuppone nell'ordinanza di rinvio - la sua facoltà di valutare le specifiche situazioni da disciplinare, nella fisiologica attività di "riempimento" che lega i due livelli normativi (cfr. sentenze n. 237 e 355 del 1993; n. 4 del 1992; n. 21 del 1988). A maggior ragione quando la delega abbia una struttura "a maglie larghe": come è, nella specie, per quella conferita con il citato art. 42 numero 2 della legge n. 132 del 1968, che esprime una generica direttiva di allineamento della disciplina sullo stato giuridico dei dipendenti ospedalieri ai "principi del pubblico impiego", senza ulteriori puntualizzazioni e criteri di dettaglio (cfr. anche sentenze n. 141 del 1993; nn. 250 e 259 del 1991). E ciò a prescindere dalla considerazione che comunque anche nel pubblico impiego la previsione di un obbligo di assicurazione complementare a carico della pubblica amministrazione - ancorché non avente, come già detto, carattere di principio - non soltanto ricorre in talune situazioni particolari (cfr. leggi 18 dicembre 1973, n. 836 e 26 luglio 1978, n. 417, con riguardo ai dipendenti in missione che utilizzino aerei di linea; legge 20 febbraio 1958, n. 93 e d.P.R. n. 810 del 1980, con riguardo a soggetti esposti a radiazioni ionizzanti) ma è anche presupposta, e con portata più generale, dalle norme di esecuzione dello statuto degli impiegati civili dello Stato dettate con il d.P.R. 3 maggio 1957, n. 686, il cui art. 50 disciplina la liquidazione dell'equo indennizzo in ipotesi di concorrenza di questo con altra "assicurazione a carico dello Stato o di altra pubblica amministrazione"; equo indennizzo che peraltro, al pari dell'assicurazione generale obbligatoria di cui al d.P.R. n. 1124 del 1965, può incontrare limiti e condizioni di applicabilità più rigorosi di quelli che, in tesi, possono essere stabiliti nell'adempimento, da parte della amministrazione ospedaliera, dell'obbligo di assicurare "adeguatamente" il proprio personale».

Sentenza n. 355/1993 (red. Baldassarre)

Pur nell'ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, il legislatore delegato ha un'indiscutibile libertà di interpretazione e di scelta fra le alternative ad esso offerte. Il silenzio del delegato su uno specifico punto non può essere di per sé considerato come un'evasione dai vincoli imposti in sede di delega.

Considerato, 8.

«Non fondate sono le questioni che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 1, primo comma, lettera g), della legge di delega n. 421 del 1992. Come si è già accennato nel precedente punto n. 5, presupporre che l'art. 1 del decreto legislativo impugnato imponga il contenimento della spesa pubblica come unico obiettivo per la determinazione dei livelli uniformi di

assistenza sanitaria - e perciò si metta in contrasto con la legge delega, la quale prevede una molteplicità di obiettivi, pur con il vincolo della “coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria” - non risponde a una corretta interpretazione della disposizione esaminata. Quest’ultima, infatti, anche se mantiene la prescrizione contenuta nella legge delega relativa alla coerenza delle prestazioni assicurate con l’entità del finanziamento stabilito per il servizio sanitario nazionale, impone altresì di rapportare i livelli di assistenza agli obiettivi di tutela della salute individuati a livello internazionale, oltretutto di prevedere livelli di assistenza che siano comunque garantiti a tutti i cittadini. Né si può condividere la prospettazione delle regioni a statuto ordinario ricorrenti, secondo la quale la totale delegificazione della materia, realizzata con la previsione di un piano nazionale adottato dal Governo, si porrebbe in contrasto sia con la direttiva rappresentata dal libero accesso alle cure e dalla gratuità del servizio prestato nei limiti previsti dalle norme vigenti, sia con quella costituita dal vincolo che i principi relativi ai livelli uniformi di assistenza sanitaria devono essere direttamente stabiliti dal decreto legislativo medesimo. Premesso che, se pure nell’ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, il legislatore delegato ha un’indiscutibile libertà di interpretazione e di scelta fra le alternative ad esso offerte (v., ad esempio, sentt. nn. 141 del 1993 e 4 del 1992), non si può certo affermare che le disposizioni delegate abbiano ecceduto dai confini fissati dalla legge di delega. Sotto un profilo, infatti, poiché quest’ultima richiede che il decreto legislativo determini i “principi” in relazione ai quali stabilire i livelli di assistenza uniformi e obbligatori, e non già i livelli stessi, la fissazione dei principi ricordati nel capoverso precedente e l’indicazione del criterio relativo alla considerazione dei dati epidemiologici e clinici costituiscono elementi sufficienti ai fini del rispetto della legge di delega e della delimitazione della discrezionalità del Governo nella predisposizione del piano sanitario nazionale. Sotto l’altro profilo, poi, tenendo conto che il vincolo al legislatore delegato di stabilire direttamente norme in materia obbedisce alla *ratio* che siano predisposti al livello legislativo adeguati limiti per le fonti secondarie, occorre sottolineare che il riferimento della legge di delega alle norme vigenti in relazione al libero accesso alle cure e alla gratuità dei servizi contiene già un’indicazione sufficiente al fine della definizione della discrezionalità governativa sugli oggetti indicati in vista dell’adozione del ricordato piano nazionale. Tutto ciò induce a concludere che il silenzio del legislatore delegato sul punto non può esser considerato come un’evasione dai vincoli imposti dal legislatore in sede di delega».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l’adozione del decreto legislativo e *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L’interpretazione del silenzio del legislatore delegante.

Sentenza n. 141/1993 (red. Ferri)

V. *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L’interpretazione del silenzio del legislatore delegante.

Sentenza n. 44/1993 (red. Vassalli)

Lo strumento della delega, ove enunci un criterio a valenza essenzialmente finalistica senza impartire una direttiva autoapplicativa, lascia libero il legislatore delegato di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l’ordinaria sfera della discrezionalità legislativa.

Considerato, 1., 2.

«La censura di eccesso di delega che il giudice *a quo* muove alla norma oggetto di impugnativa, si limita a prendere in considerazione una specifica ipotesi per la quale è ora consentito disporre l’applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti degli imputati minorenni, a seguito delle incisive modifiche che il legislatore delegato, facendo applicazione della speciale procedura prevista dall’art. 7 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, ha ritenuto di apportare alla disciplina della libertà personale nel processo minorile. Rispetto al testo originario, infatti, l’attuale formulazione dell’art. 23 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, ha introdotto, quale condizione di applicabilità della custodia cautelare

nei confronti degli imputati minorenni, accanto ad un presupposto “quantitativo” fondato sulla pena edittalmente stabilita per il reato in ordine al quale si procede, un criterio per così dire “qualitativo”, rappresentato dalla enunciazione di specifiche figure di reato che legittimano l’adozione della misura cautelare di maggior rigore, a prescindere dalla entità della pena per esse rispettivamente prevista. L’individuazione delle singole fattispecie, peraltro, è stata non a caso operata dal legislatore mediante il rinvio a talune delle ipotesi per le quali in relazione agli imputati adulti è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza, giacché la norma impugnata, anziché procedere ad una rassegna “nominativa” per titoli di reato, ha significativamente sancito la possibilità di disporre la custodia cautelare, fuori da qualsiasi limite di pena, “quando si procede per uno dei delitti, consumati o tentati, previsti dall’articolo 380, comma 2, lettere e), f), g), h) del codice di procedura penale”. Dal rinvio in tal modo operato scaturisce, dunque, la conseguenza, lamentata dal giudice *a quo*, di rendere applicabile la misura custodiale nei confronti degli imputati minorenni pure nella ipotesi in cui si proceda per il delitto di furto tentato, quando ricorra anche una sola delle circostanze richiamate nell’art. 380, comma 2, lett. e), del codice di rito. Tenuto conto, quindi, che l’art. 3, lettera h), della legge-delega n. 81 del 1987, nel fissare i criteri in base ai quali il Governo della Repubblica è stato delegato a disciplinare il processo a carico di imputati minorenni, ha espressamente sancito il principio che il “potere del giudice di disporre la custodia in carcere” può essere attribuito “solo per delitti di maggiore gravità”, l’ipotesi del furto tentato monoaggravato, che ricorre nel procedimento *a quo*, non rientrerebbe, secondo il rimettente, nella categoria dei “delitti di maggiore gravità”, sia “nell’ambito delle fattispecie penali in genere”, sia “nell’ambito delle fattispecie di furto”. (...) La questione, dunque, finisce per ruotare tutta attorno al quesito se una determinata figura criminosa integri o meno quel carattere di “maggiore gravità” che il legislatore delegante ha ritenuto di individuare come parametro alla cui stregua determinare i casi in cui è consentito applicare la “custodia in carcere” nei confronti degli imputati minorenni. Il giudice *a quo*, con riferimento alla fattispecie di tentativo di furto monoaggravato, risponde in senso negativo, assiomaticamente deducendone la non maggiore gravità, sia con riferimento alle altre figure di reato in genere, sia in rapporto alle diverse ipotesi di furto in specie. Ma un simile argomentare muove da premesse che non possono essere condivise. Nella relazione che ha accompagnato lo schema del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12, sono state infatti enunciate le ragioni per le quali il Governo si è indotto a modificare il testo dell’art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988, essendosi ivi osservato come proprio per talune categorie di reati, anche se puniti con pena edittalmente inferiore ai nuovi limiti che il provvedimento ha stabilito, le misure cautelari diverse dalla custodia in carcere si fossero rivelate “del tutto inadeguate”, sia per la “incidenza quantitativa” di tali fattispecie delittuose, sia “per le caratteristiche socio-ambientali dei minorenni che vi sono dediti”. E non è senza significato la circostanza che, come emerge dalla medesima relazione, la commissione parlamentare chiamata ad esprimere il proprio conforme parere sulla iniziativa legislativa del Governo, al fine di verificare la corrispondenza della stessa “alle direttive della legge di delega” (art. 7, in relazione all’art. 8, secondo comma, della legge-delega n. 81 del 1987), abbia nella sostanza condiviso la proposta di modifica, limitandosi a circoscrivere ad una parte soltanto delle ipotesi previste dall’art. 380, secondo comma, c.p.p., il richiamo generale a tale articolo che invece compariva nell’originario schema del Governo. Ciò significa, dunque, che Governo e commissione parlamentare hanno ritenuto la nuova disciplina coerente rispetto alle linee ispiratrici della legge-delega, e ciò per l’assorbente rilievo che lo strumento di delega, lungi dall’impartire una direttiva per così dire autoapplicativa, si è limitato, nel caso che qui si rileva, ad enunciare un criterio a valenza essenzialmente finalistica, lasciando così libero il legislatore delegato di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l’ordinaria sfera della discrezionalità legislativa. Nel limitare il potere del giudice di disporre la custodia in carcere “solo per delitti di maggiore gravità”, la legge-delega evoca, quindi, un concetto di “gravità relativa” i cui termini, inferiore e superiore, non possono certo circoscriversi all’interno di un rigido paradigma quantitativo fondato sulla pena edittalmente prevista. D’altra parte, è la stessa delega ad avere altrove svincolato la valutazione della gravità del reato da un editto punitivo di rilevante entità: così, nella direttiva 32, riferendosi ai casi di arresto facoltativo in flagranza, il legislatore delegante ne ha testualmente consentito la previsione “per alcuni reati di particolare gravità”, anche se punibili con la

pena della reclusione fino a tre anni. Dovendosi quindi saldare la gravità del reato anche a parametri di tipo qualitativo che facciano leva sulla specificità delle singole condotte criminose e sul correlativo disvalore, nonché sulla incidenza che tali condotte presentano in un determinato contesto storico e sociale e sulle peculiarità che indubbiamente caratterizzano la devianza minorile ed il connesso regime processuale, ciascuna delle fattispecie che la norma impugnata ha provveduto a richiamare integra, per espressa e coerente scelta normativa, quella “maggiore gravità” alla quale la legge-delega ha inteso condizionare la possibilità di disporre la “custodia in carcere” nei confronti degli imputati minorenni. Anche il tentativo di furto, quindi, sempre che ricorra taluna delle circostanze aggravanti indicate nell’art. 380, secondo comma, lett. e), c.p.p., risponde alle specifiche connotazioni “qualitative” delle quali si è dianzi fatto cenno e che soddisfano il postulato voluto dalla delega, che anche per gli adulti annovera tra i requisiti per l’arresto facoltativo in flagranza quello della “gravità del fatto” (numero 32, lett. b, 2ª parte)».

Sentenza n. 4/1992 (red. Vassalli)

La norma delegata è legata a quella delegante da un naturale rapporto di riempimento, in mancanza del quale le funzioni del legislatore delegato sarebbero limitate a una mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante, con evidente snaturamento del diverso regime prefigurato dalla Costituzione.

Considerato, 8.

«La questione deve essere dichiarata non fondata anche sotto l’ultimo dei profili che qui occorre esaminare: vale a dire la lamentata violazione della direttiva n. 59 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Catania denuncia essersi realizzata con l’introduzione della norma oggetto di impugnativa. Più in particolare, il rimettente osserva che la disposizione inserita dall’art. 12 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12, eccede dai limiti imposti con la legge di delegazione perché: ha introdotto una “richiesta vincolante” del pubblico ministero della quale non v’è traccia “nella pur puntuale previsione della legge-delega”; ha conferito al pubblico ministero “il potere di immotivatamente richiedere una determinata misura in via esclusiva”; ha infine reso impossibile al giudice, per le ragioni già esposte nella medesima ordinanza, “di svolgere alcuna effettiva motivazione”. L’ultimo degli accennati rilievi deve ovviamente ritenersi assorbito dalle considerazioni che questa Corte ha svolto in merito alla dedotta violazione degli artt. 111, primo comma, e 13, secondo comma, della Costituzione, posto che di tali precetti la legge-delega si è limitata ad operare una semplice trasposizione riproduttiva, nella parte in cui ha sancito l’obbligo per il giudice di disporre le misure di coercizione personale “con provvedimento motivato”. Quanto agli altri due rilievi sui quali il rimettente fonda la propria denuncia, più ragioni ne rivelano la inconsistenza. È ben vero, infatti, che la direttiva 51 della legge-delega non ha espressamente previsto la disciplina introdotta con la norma impugnata: ma un assunto di tal genere rappresenta, in sé, null’altro che la constatazione del naturale rapporto di “riempimento” che lega la norma delegata a quella delegante, dovendosi altrimenti ritenere che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera “scansione linguistica” delle previsioni dettate dal delegante, con evidente snaturamento del ben diverso regime che la Costituzione ha inteso prefigurare. Dovendosi dunque verificare se la norma impugnata violi o meno sul piano contenutistico i criteri enunciati dalla direttiva 59, ci si avvede agevolmente che la conformità della norma a quei criteri è fuori discussione. Già sul piano semantico, infatti, l’indicata direttiva correla intimamente tra loro “il potere-dovere del pubblico ministero di richiedere”, al potere-dovere “del giudice di disporre” le misure di coercizione personale, evocando, così, una corrispondenza biunivoca tra richiesta e decisione che ben può spingersi a prefigurare una interdipendenza necessaria tra il “tipo” di richiesta ed il “tipo” di decisione. Nello stabilire, quindi, che nel corso delle indagini il pubblico ministero può chiedere al giudice di provvedere esclusivamente sulle misure indicate, il legislatore delegato non solo non si è discostato dalle scelte operate dal legislatore delegante, ma le ha, anzi, coerentemente sviluppate, secondo una linea che, mirando a privilegiare la netta separazione di ruoli tra soggetto richiedente e organo

deliberante, indubbiamente consente di prevedere che il *decisum* sia rigorosamente circoscritto nei confini tracciati dal *petitum*. Per ciò che infine concerne l'asserito potere del pubblico ministero "di immotivatamente richiedere una determinata misura in via esclusiva", il rimettente cade nell'equivoco di confondere tra loro l'onere di allegazione, che incombe sul pubblico ministero, con il presunto obbligo di motivazione della specifica richiesta. È fuori di dubbio, infatti, che il pubblico ministero sia tenuto a "presentare al giudice gli elementi su cui si fonda la sua richiesta" (direttiva 59, secondo periodo, nonché art. 291, primo comma, del codice di procedura penale), ma tutto ciò non ha nulla a che vedere con il supposto obbligo - che il rimettente, errando, ritiene desumibile dalla legge-delega - di motivare le ragioni per le quali il pubblico ministero si è indotto a chiedere al giudice di provvedere esclusivamente in ordine alle misure indicate. Spetta, dunque, solo al giudice il dovere di motivare il provvedimento con il quale accogliere o respingere la richiesta formulata dal pubblico ministero, e, nell'un caso come nell'altro, l'esercizio di un simile dovere non potrà ritenersi compreso o eluso anche nell'ipotesi in cui, come già si è detto, il pubblico ministero abbia chiesto l'applicazione di una determinata misura "in via esclusiva"».

Sentenza n. 259/1991 (red. Ferri)

Quanto più i principi e i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato; di conseguenza ancor più rigorosamente deve valutarsi la legittimità della norma delegata, nel senso della sua aderenza ai criteri direttivi.

Considerato, 1., 2., 3.

«Il Pretore di Lecce dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 76, 77 e 24 della Costituzione, degli artt. 350, settimo comma, 357, secondo comma, lett. b), e 503, terzo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui consentono la documentazione e la utilizzazione, ai fini delle eventuali contestazioni, delle dichiarazioni spontanee rese dall'indiziato alla polizia giudiziaria senza l'assistenza del difensore. (...) In primo luogo il giudice remittente ritiene che dette norme si pongano in contrasto con i principi contenuti nella legge di delega 16 febbraio 1987 n. 81 che, con la direttiva n. 31 dell'art. 2, ha posto il divieto di ogni utilizzazione agli effetti del giudizio delle dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria, senza l'assistenza della difesa, dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini. Sotto questo profilo la questione è fondata nei limiti di seguito indicati. In materia di delega questa Corte ha costantemente ritenuto 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; di conseguenza ancor più rigorosamente deve valutarsi la legittimità della norma delegata, nel senso della sua aderenza ai criteri direttivi predeterminati. Ora, come può evincersi dalle relazioni al progetto preliminare ed al testo definitivo del codice di procedura penale, la formulazione dell'art. 350, settimo comma, rispecchia l'interpretazione della direttiva n. 31 (seconda parte) prevalsa in Commissione redigente dopo un animato dibattito. Ritenne la Commissione che la citata direttiva consentisse anche la previsione delle cosiddette "dichiarazioni spontanee" rese, senza l'assistenza del difensore, dall'indiziato alla polizia giudiziaria, utilizzabili in giudizio ai fini delle contestazioni, pervenendo a tale conclusione con l'argomento che: "la direttiva 31 (nella seconda e nella sesta parte) mostra di distinguere le "informazioni rese" (utilizzabili) da quelle "assunte" (e quindi "provocate") dalla polizia giudiziaria (inutilizzabili)". La conclusione non può essere condivisa. Il divieto di utilizzazione espressamente posto dal legislatore delegante si riferisce, infatti, secondo l'univoco significato letterale della direttiva in esame, tanto analitica da apparire norma di dettaglio, anche alle "dichiarazioni rese" dall'indiziato alla polizia giudiziaria senza l'assistenza del difensore, e non solo alle "informazioni assunte", alle quali peraltro fa richiamo la stessa direttiva (sesta parte) là dove consente alla polizia giudiziaria "di assumere sul luogo e nell'immediatezza del fatto, anche senza l'assistenza del difensore, notizie ed indicazioni utili ai fini della immediata prosecuzione delle indagini"; ribadendo però anche in questa sede il divieto, già posto nella seconda parte, di ogni utilizzazione processuale. Una volta stabilito, quindi, che il principio posto dalla direttiva n. 31 è chiaramente espresso nella sua stessa dizione

letterale, e si riferisce, come si è visto, alle dichiarazioni “rese”, non c’è spazio per costruire una diversa regolamentazione tra dichiarazioni “rese” e dichiarazioni “rese spontaneamente”. Secondo l’Avvocatura dello Stato tale differenziazione troverebbe fondamento nella giurisprudenza formatasi sotto il vecchio codice, per cui il legislatore delegante, ove avesse inteso includere anche questa ultima specie di dichiarazioni nel divieto, lo avrebbe espressamente affermato. In primo luogo occorre rilevare che la tesi è smentita dalla stessa relazione prima citata che, come si è visto, ha considerato le informazioni “rese” come spontanee, contrapponendole a quelle “assunte” e quindi provocate. Inoltre, proprio in quanto la nozione di dichiarazione “spontaneamente resa” era ben nota nel diritto vivente, la circostanza che il legislatore delegante non abbia ritenuto, in questa sede, di operare alcuna distinzione ma abbia posto un divieto generale di utilizzabilità per ogni tipo di dichiarazione resa senza l’assistenza della difesa, costituisce semmai ulteriore argomento per escludere che la lettera della direttiva n. 31 autorizzi un regime differenziato e particolare per la specifica categoria delle dichiarazioni spontanee. È appena il caso di aggiungere che nel “divieto di ogni utilizzazione agli effetti del giudizio” è certamente compreso anche l’uso di dette dichiarazioni ai fini delle contestazioni; uso che, seppure con l’efficacia probatoria minore stabilita dall’art. 500, terzo comma, del codice di procedura penale, comporta indubbiamente “effetti” nel giudizio. Deve quindi dichiararsi l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, ed in riferimento alla direttiva contenuta all’art. 2 n. 31 della legge di delega 16 febbraio 1987 n. 81, dell’art. 350, settimo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui consente la utilizzazione ai fini delle contestazioni delle dichiarazioni spontanee rese alla polizia giudiziaria senza l’assistenza del difensore; e cioè limitatamente all’inciso “salvo quanto previsto dall’art. 503, comma 3”. (...) Le ragioni ora esposte in ordine alla illegittimità costituzionale della norma prevista al settimo comma dell’art. 350 non possono essere estese alle disposizioni contenute negli artt. 357, secondo comma, lett. b) (Documentazione dell’attività di Polizia giudiziaria) e 503, terzo comma (Esame delle parti private), del codice di procedura penale, cui pure il giudice remittente si è riferito nel sollevare la questione. Infatti la *regula juris* che il Pretore di Lecce ha inteso in sostanza censurare è quella che consente, in via di eccezione, l’uso in dibattimento, ai fini delle eventuali contestazioni, delle dichiarazioni spontanee rese dall’indiziato in assenza del difensore, ed è contenuta specificamente nell’art. 350, settimo comma, ultimo inciso. Una volta eliminata tale possibilità con la dichiarazione d’illegittimità costituzionale della norma, né la documentazione in sé di tali dichiarazioni, non più suscettibile di utilizzazione in giudizio, né la disposizione di cui al terzo comma dell’art. 503 (che si limita ad estendere anche all’esame delle parti private la possibilità, prevista dall’art. 500, di effettuare contestazioni), consentono più detta utilizzazione in presenza del generale divieto ora sancito dal settimo comma dell’art. 350; non risultano pertanto in conflitto né con i principi enunciati dalla citata direttiva n. 31 della legge-delega (seconda parte), né possono incidere in alcun modo sul diritto di difesa sancito dall’art. 24 della Costituzione. In ordine alle predette disposizioni, pertanto, la proposta questione di legittimità costituzionale va dichiarata non fondata».

Sentenza n. 435/1990 (red. Spagnoli)

La delega può fondare la discrezionalità del legislatore delegato qual’ora il delegante abbia dettato direttive generiche o abbia omissis di provvedere ma non è sufficiente a legittimare l’alterazione di scelte specifiche positivamente compiute.

Considerato, 1., 3., 4., 5.

«(...) la Corte d’appello di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., della legittimità costituzionale degli artt. 599, quarto e quinto comma e 602, secondo comma del codice di procedura penale, nonché dell’art. 245, secondo comma, lettera g), delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice, approvate con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. A suo avviso, disponendo - con le prime due norme - che il giudice d’appello possa provvedere in camera di consiglio quando, anteriormente al dibattimento o nel corso di esso, intervenga tra le parti un accordo sull’accoglimento in tutto o in parte dei motivi d’appello, con rinuncia agli altri, e sulla conseguente

determinazione della pena e prevedendo - con la terza - che ciò sia possibile anche nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del codice che proseguano con il vecchio rito, il legislatore delegato avrebbe violato i limiti della delega conferitagli con la legge n. 81 del 1987. Si tratterebbe, invero, di un istituto del tutto nuovo rispetto alle previsioni della delega, dato che in questa l'applicazione di una pena concordata tra le parti è limitata al primo grado (direttiva n. 45) e l'adozione del rito camerale in sede di impugnazione concerne solo i casi in cui debba decidersi sul *quantum* di pena (direttiva n. 93) e non anche sulla responsabilità. Né potrebbe nella specie soccorrere il criterio dell'identità di *ratio* sotto il profilo della superfluità anche in tal caso del dibattimento, dato non solo che questo non è evitato ove la richiesta delle parti non venga accolta, ma dato anche che l'istituto è destinato ad operare pure (ed anzi prevalentemente) in dibattimento, con risultati che sarebbero non di semplificazione ma di turbativa del suo ordinato svolgimento. (...) Il giudice *a quo* muove dal presupposto interpretativo secondo cui l'ambito di applicabilità dell'istituto previsto dal quarto comma dell'art. 599 cod. proc. pen. sarebbe più ampio di quello disciplinato nel primo comma dello stesso articolo. Non riguarderebbe, cioè solo gli appelli aventi ad oggetto "la specie o la misura della pena, anche con riferimento al giudizio di comparazione tra circostanze, o l'applicabilità delle circostanze attenuanti generiche, di sanzioni sostitutive, della sospensione condizionale della pena o della non menzione della condanna nel certificato penale", secondo quanto quest'ultima norma prevede, stabilendo che in tali casi "la Corte provvede in camera di consiglio con le forme previste dall'art. 127"; ma abbraccerebbe, invece, tutti i casi di appello, ivi compresi quelli in cui sia in contestazione la responsabilità dell'imputato, che sarebbe perciò definibile in camera di consiglio sulla base di accordi tra le parti. Il giudice rimettente, in altri termini, non dubita della conformità alla delega di accordi sugli oggetti di cui al primo comma, che anzi reputa "in armonia" con la direttiva di cui all'art. 2, n. 93, ma ritiene che essi ne esorbitino qualora investano materie diverse. Poiché la suddetta interpretazione è confortata dall'opinione della dottrina e dalla prassi giurisprudenziale finora formatasi, questa Corte non ritiene di potersene discostare: sicché il *thema decidendum* resta delimitato nei termini suddetti. (...) Ciò premesso, la questione è da ritenere fondata. La materia delle decisioni dell'appello in camera di consiglio, invero, forma oggetto, nella delega, di una direttiva specifica, la n. 93, che delimita 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. Ciò che più conta è poi che, nel corso dei lavori parlamentari, la direttiva in questione è stata oggetto di un approfondito e minuzioso dibattito e che la formulazione cui infine si è pervenuti è frutto di un orientamento tendenzialmente sviluppatosi in senso restrittivo. Se è vero, infatti, che dal testo approvato dalla Camera il 18 luglio 1984 è stata espunta l'esclusione concernente i reati di competenza della Corte di assise, è anche vero che, rispetto alla ben più ampia proposta della seconda Commissione del Senato, l'Assemblea ha adottato restrizioni significative. Si è infatti deciso che non potessero essere definiti in camera di consiglio gli appelli concernenti le formule di assoluzione, le circostanze attenuanti non generiche e quelle aggravanti: ed è significativo che il proponente di tale esclusione (cfr. seduta del Senato del 21 novembre 1986) le abbia motivate sostenendo trattarsi di questioni "di tale importanza e di tale rilievo" da far ritenere "opportuno addivenire al rito normale". Già in precedenza, del resto, la Camera aveva respinto la proposta della Commissione di includervi gli appelli concernenti la specie e l'entità delle misure di sicurezza. Tutto ciò rende evidente la precisa volontà del legislatore delegante di delimitare rigorosamente i casi di decisione in camera di consiglio degli appelli. Tale volontà trova ulteriore conferma nell'abbandono dell'ipotesi di declaratoria di inammissibilità dell'appello per manifesta infondatezza, prevista nella precedente delega (legge 3 aprile 1974, n. 108; cfr. art. 560 del relativo progetto preliminare). Di fronte ad un così univoco intendimento, è giocoforza ritenere che, se si è escluso che potessero decidersi in camera di consiglio le questioni attinenti alla ricorrenza di circostanze attenuanti (non generiche) od aggravanti, a maggior ragione lo si deve escludere quando si tratti di decidere sulla sussistenza o meno del (o dei) reati attribuiti all'imputato ovvero sul riconoscimento di cause di esclusione dell'antigiuridicità o della punibilità. (...) Rispetto a tale precisa delimitazione delle materie suscettibili di definizione in camera di consiglio, la

circostanza che dalla legge delega possa desumersi la liceità del ricorso a forme procedurali diverse da quella di cui al primo comma dell'art. 599 non comporta che per questa via possa risultare superato il limite materiale ivi positivamente fissato in ossequio alla direttiva n. 93. Non convince, perciò la Relazione al progetto preliminare quando (p. 131), pur dando atto della tassatività dell'elencazione di cui alla predetta direttiva, sostiene che la *ratio* di questa consente l'adozione del rito della camera di consiglio "anche allorquando il dibattito pubblico si appalesi inutile" perché le parti hanno raggiunto un accordo sui motivi d'appello e sulla pena. La *ratio* della direttiva, quale emerge dal testo normativo e dai lavori preparatori, è bensì quella di accelerare la definizione del processo con l'adozione di un rito abbreviato, ma a patto che siano in discussione questioni attinenti alla pena e non anche alla responsabilità. Ritenere che l'accordo tra le parti possa far travalicare tale limite significa supporre che il legislatore delegante abbia inteso derogare indiscriminatamente, nella materia degli appelli, al generale principio della pubblicità della trattazione del merito dei procedimenti penali, che ha rilievo fondamentale in quanto consente a qualunque cittadino di verificare le ragioni e i modi dell'amministrazione della giustizia. Ma la relazione non offre elementi in tal senso; ed anzi dal dibattito parlamentare sul punto emerge chiara l'importanza che a tal principio è stata riconosciuta dal legislatore delegante (v. i resoconti delle sedute della Camera del 12 luglio 1984 e del Senato del 20 e 21 novembre 1986). È vero, d'altro canto, che l'accordo delle parti ha, secondo la legge delega, un ruolo rilevante nella configurazione di vari istituti previsti nella delega a fini di semplificazione, e che esso è nel caso in esame sottoposto al pieno controllo del giudice. Ciò però vale a legittimare che, in aggiunta al modo di definizione dell'appello in camera di consiglio previsto nel primo comma dell'art. 599, se ne sia configurato un altro che, essendo basato su tale accordo, può conseguire risultati di ulteriore semplificazione, in quanto può prescindere dall'instaurazione del contraddittorio nelle forme di cui all'art. 127 (richiamato nel primo e non anche nel quarto comma dall'art. 599). Non è sufficiente, invece, a far ritenere che l'accordo possa investire materie per le quali il legislatore delegante ha stimato necessaria la procedura normale. Non appare corretto, in particolare, dedurre dalla previsione nella delega dell'istituto dell'applicazione di pena su richiesta (direttiva n. 45; cfr. art. 444 cod. proc. pen.) che esso sia espressione di un principio o criterio direttivo di carattere generale, come tale idoneo ad essere utilizzato dal legislatore delegato per la creazione di altri istituti che ne ripetano le caratteristiche essenziali. Anche il c.d. patteggiamento è infatti oggetto di una direttiva così specifica da potersi definire come norma di dettaglio; ed il fatto che il delegante abbia considerato necessario precisarne minuziosamente i contorni induce a ritenere che, se avesse reputato utilizzabile altrove uno schema analogo, non avrebbe mancato di definirne l'ambito. Del resto la stessa Relazione al progetto preliminare ancora, come si è visto, l'istituto qui in esame alla supposta *ratio* della direttiva n. 93 e non all'espansione della direttiva n. 45. Tanto meno, poi, a giustificare il travalicamento del suindicato limite materiale può valere - come pretende l'Avvocatura - il richiamo alla generale direttiva di "massima semplificazione" contenuta nel n. 1 dell'art. 2 della legge delega. Anche a non considerare che questa direttiva è talora derogata da specifiche previsioni della stessa delega, è evidente che essa può fondare la discrezionalità del legislatore delegato là dove il delegante abbia dettato direttive generiche od abbia ommesso di provvedere, ma non è sufficiente a legittimare l'alterazione delle scelte specifiche che - come nel caso in esame - esso stesso abbia positivamente compiuto. L'art. 599, quarto comma, del nuovo codice di rito, nonché il successivo quinto comma ed il secondo comma dell'art. 602 - che presuppongono il primo - vanno perciò dichiarati costituzionalmente illegittimi, in quanto eccedenti i limiti della delega, nella parte in cui consentono la definizione del procedimento nei modi ivi previsti anche al di fuori dei casi elencati nel primo comma dell'art. 599. Il richiamo ad esso dell'art. 245 va inteso di conseguenza».

Ordinanza n. 21/1988 (red. Borzellino)

La delega non è volta a eliminare ogni discrezionalità del legislatore delegato ma solo a circoscriverla, rimanendo pur sempre salva la facoltà di valutare le specifiche situazioni da disciplinare.

Considerato

«(...) la delega legislativa di cui all'art. 76 Cost. non è volta ad eliminare ogni discrezionalità del legislatore delegato ma solo a circoscriverla, onde rimane pur sempre salva, in tali ambiti, la facoltà di valutare le specifiche situazioni da disciplinare (cfr. sent. n. 156 del 1987) e (...), in fattispecie, la norma aveva ad appuntarsi sulle esigenze di semplificazione tenute presenti nei criteri direttivi».

Ordinanza n. 335/1987 (red. Saja)

In assenza di criteri direttivi contenuti nella legge delegante rientra nella discrezionalità del legislatore delegato la scelta circa l'introduzione di un istituto.

Considerato

«(...) quanto alla questione di legittimità costituzionale del citato art. 39 nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 91 c.p.c. (condanna alle spese), sollevata in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., per violazione dell'art. 10 della legge delega n. 825/71, il principio della condanna del soccombente al pagamento delle spese processuali non è assoluto ed inderogabile e, pertanto, in assenza di criteri direttivi contenuti nella legge delegante, rientrava nella discrezionalità del legislatore delegato introdurre o meno il detto istituto nel processo tributario».

Ordinanza n. 321/1987 (red. Saja)

La delega non è finalizzata a eliminare ogni discrezionalità del legislatore delegato ma solo a circoscriverla in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare.

Considerato

«(...) come questa Corte ha altresì osservato più volte (v. ultimam. sent. n. 156 del 1987), la delega legislativa di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità del legislatore ma solo a circoscriverla in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare: è manifesto, perciò, che prevedere in sede di delega la tassazione di un certo reddito (nella specie, le plusvalenze realizzate da persone fisiche) non esclude affatto il ricorso a presunzioni legali».

Sentenza n. 158/1985 (rel. Greco)

V. *supra*, Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi nonché *infra, sub* Parte IV – Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Non censurabilità delle scelte discrezionali del legislatore delegato (salvo il limite della ragionevolezza).

Sentenza n. 178/1984 (rel. De Stefano)

Compete al legislatore delegato di stabilire le modalità di concreta applicazione dei principi e criteri direttivi dettati dalle leggi di delega, i quali non debbono necessariamente estendersi sino a coprire l'intera area della regolamentazione oggetto di delega.

Considerato, 1., 3., 4., 5.

«L'art. 7 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, relativo alla istituzione e disciplina dell'imposta locale sui redditi (ILOR), prevede "deduzioni dai redditi agrari, d'impresa e di lavoro autonomo" ai fini dell'applicazione dell'imposta medesima: al primo comma dispone, nei confronti delle persone fisiche, la deduzione - entro determinati limiti - dai redditi medesimi di una quota pari al cinquanta per cento del loro ammontare, ragguagliata ad anno. Il comma secondo precisa che per i redditi agrari e per i redditi d'impresa la deduzione si applica a condizione che il soggetto presti la propria opera nell'impresa, e tale prestazione costituisca la sua occupazione prevalente. Per quanto concerne i redditi di lavoro autonomo, sono assoggettati all'ILOR, per effetto della sentenza di questa Corte n. 42 del 1980, soltanto quelli che siano assimilabili ai redditi d'impresa. L'ultimo comma dello stesso art. 7 stabilisce che le deduzioni di

cui ai commi precedenti devono essere richieste dagli aventi diritto nella dichiarazione annuale, ovvero, se sono esonerati dall'obbligo della dichiarazione, con apposita denuncia all'ufficio delle imposte di domicilio fiscale nei termini previsti per la dichiarazione dei redditi. Le cinque ordinanze della Commissione tributaria di primo grado di Palermo e le dieci ordinanze della Commissione tributaria di secondo grado di Nuoro, di cui in narrativa, sollevano questione di legittimità costituzionale dell'ultimo comma di detto art. 7, appunto nella parte in cui, in relazione alle deduzioni sull'imponibile ILOR previste dallo stesso articolo ai commi precedenti, stabilisce l'onere della richiesta del contribuente all'atto, o comunque nei termini per la dichiarazione dei redditi. I giudici *a quibus*, ritenuto il carattere perentorio del termine, assumono che l'impugnata norma sarebbe viziata da eccesso di delega, e quindi in contrasto con gli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto la legge di delega per la riforma tributaria, 9 ottobre 1971, n. 825, all'art. 4, n. 5, che prevede le suddette deduzioni (e del quale il citato art. 7 del d.P.R. n. 599 del 1973 riproduce quasi integralmente il contenuto), non contempla alcuna richiesta da parte del contribuente. E ciò a differenza di quanto disposto nel successivo n. 6 dello stesso art. 4 della legge di delega, che prevede espressamente la richiesta dell'applicazione di un'aliquota d'imposta ridotta, da parte delle società cooperative, oppure delle deduzioni previste dal precedente n. 5 per ciascuno dei soci. (...) Presupposto della sollevata questione è l'interpretazione accolta dai giudici *a quibus*, della "perentorietà", cioè, del termine posto dalla denunciata norma per la richiesta, da parte del contribuente, delle deduzioni sull'imponibile ILOR previste dallo stesso art. 7 nei commi precedenti. Secondo tale interpretazione, il contribuente che abbia omissso di effettuare la richiesta nella dichiarazione annuale (o, se esonerato dall'obbligo della dichiarazione, con apposita denuncia entro i termini previsti per la dichiarazione medesima), non potrebbe più avanzarla in un momento successivo, e quindi neppure in sede contenziosa. Senonché, già all'epoca in cui venivano emesse le ordinanze in parola, era largamente prevalente nelle Commissioni tributarie un contrario indirizzo, basato sul principio che la decadenza è istituito da applicarsi soltanto in presenza di esplicita comminatoria di legge. Successivamente anche la Commissione tributaria centrale ha confermato che la mancata richiesta nel predetto termine, da considerarsi ordinatorio e non perentorio, non comporta la decadenza dal diritto alle deduzioni. Sul punto si è pronunciata, infine, la Corte di cassazione, la quale, con giurisprudenza ormai consolidata, ha ritenuto che la riduzione a metà, entro certi limiti, dell'imponibile ILOR, sancita dal primo comma del citato art. 7, concreta un oggettivo riconoscimento della effettiva capacità contributiva dei soggetti percipienti i redditi ivi previsti, i quali dunque, sussistendo i requisiti indicati nei commi successivi, sono titolari di "un vero e proprio diritto perfetto" a tale riduzione, non condizionato ad alcuna facoltà discrezionale dell'Amministrazione finanziaria, e tutelato dagli artt. 3 e 53 della Costituzione. Ne consegue - ha ancora affermato la stessa Corte di cassazione - che l'onere della esplicita richiesta della deduzione nei termini indicati dall'ultimo comma dell'art. 7, non ha carattere categorico, non essendo oltretutto accompagnato da esplicita comminatoria di alcuna decadenza. La deduzione può, pertanto, venir richiesta anche successivamente alla scadenza dei termini per la presentazione della dichiarazione dei redditi, allorché sia comunque portata a conoscenza del contribuente, in concreto, la pretesa impositiva. Il che avviene, o con la emissione e notifica dell'avviso di accertamento o, in mancanza dell'accertamento, con la pubblicazione del ruolo e la notificazione al contribuente della cartella esattoriale. In questa seconda ipotesi, infatti, è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro il ruolo per far valere motivi sostanziali relativi all'accertamento. Nel caso, poi, dell'autotassazione, il contribuente può ricorrere, a norma dell'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, contro il rifiuto, esplicito o implicito, opposto dall'Amministrazione finanziaria alla restituzione di quanto pagato in più, per ottenere l'accertamento del suo diritto alla deduzione. In tutti i suddetti casi, pertanto, l'accertamento sui presupposti della riduzione dell'imponibile, non effettuato in sede di verifica della dichiarazione da parte dell'ufficio, può essere eseguito in sede contenziosa avanti le commissioni tributarie. Questa sopra riferita è, dunque, la interpretazione che va data all'impugnata norma, in senso opposto a quella accolta dai giudici *a quibus*. Interpretazione che attualmente ben può considerarsi "diritto vivente", ed alla quale si è anche adeguata la stessa amministrazione finanziaria, invitando gli uffici delle imposte dirette, con circolare 29 ottobre 1981, n. 35/ 7/3210, ad astenersi dal coltivare ulteriormente le relative controversie

ancora pendenti. (...) Posto ciò, resta da considerare il dedotto profilo della inserzione nella norma delegata dell'onere della richiesta, in relazione alla mancata previsione di tale onere nella legge di delega, che, nell'art. 4, n. 5, detta appunto i criteri per le deduzioni in parola. Una volta acclarato che i termini indicati dall'impugnata norma per la richiesta della deduzione, non hanno carattere perentorio, la Corte non ravvisa nell'introduzione di siffatto onere nella normativa delegata alcuna violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione. Ed invero le leggi di delega - come giustamente ha obiettato l'Avvocatura dello Stato - 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. Nel caso in esame la previsione, nella legge delegata, della richiesta da parte del contribuente si spiega - come rilevato anche dalla richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione - con la considerazione che la riduzione dell'imponibile ILOR, sancita dal primo comma dell'art. 7 del d.P.R. n. 599 del 1973, spetta solo ove ricorrano determinati presupposti, attinenti alla particolare natura del reddito, come previsto dai successivi commi dello stesso art. 7. Di tal che la richiesta medesima assolve esclusivamente alla funzione di sollecitare l'ufficio impositore all'indagine sulla sussistenza dei presupposti della riduzione, mediante la puntuale indicazione di quelle peculiari circostanze (che il soggetto presti la propria opera nell'impresa, che tale prestazione costituisca la sua occupazione prevalente, e via dicendo), le quali, non essendo nelle singole fattispecie note all'ufficio e non costituendo una caratteristica costante dei redditi tassati, devono necessariamente essere, prima o poi, dichiarate dagli interessati. In siffatta prospettiva, l'aver previsto che le deduzioni vengano richieste dagli aventi diritto nella dichiarazione annuale, ovvero, se esonerati dall'obbligo della dichiarazione, con apposita denuncia all'ufficio delle imposte dirette, contribuisce indubbiamente, nell'*id quod plerumque accidit*, alla più spedita definizione del rapporto tra fisco e contribuente. Infine, quanto all'ulteriore argomento addotto, e cioè che la legge di delega per la riforma tributaria - mentre nel richiamato n. 5 dell'art. 4 non prevede la richiesta *de qua agitur* nel successivo n. 6 dello stesso art. 4, per le stesse deduzioni ivi accordate a favore di singoli soci di cooperative, e per la riduzione dell'aliquota di imposta nello stesso numero accordata alle cooperative, contempla, invece, espressamente la richiesta del contribuente, la Corte osserva che da ciò non può certo desumersi la volontà del legislatore delegante di escludere, nel n. 5, la richiesta in parola. Nella ipotesi disciplinata dal n. 6 dell'art. 4, infatti, sono previste due possibili agevolazioni offerte in alternativa agli aventi diritto, e dunque la previsione, nella stessa legge di delega, della richiesta che va avanzata a seguito della operata scelta, trae adeguata giustificazione da una peculiare esigenza, che per il caso in questione non si pone. (...) Per le considerazioni che precedono, la Corte, accolta l'interpretazione sopra riferita del denunciato ultimo comma dell'art. 7 del d.P.R. n. 599 del 1973, reputa non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria di primo grado di Palermo e dalla Commissione tributaria di secondo grado di Nuoro con le ordinanze di cui in narrativa».

Sentenza n. 110/1982 (rel. Maccarone)

V. *supra*, Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico – I testi unici.

Sentenza n. 41/1975 (rel. N. Reale)

Il limite dei principi e dei criteri direttivi, pur rivolto a circoscrivere il campo della delegazione si da evitare che essa possa essere esercitata in modo divergente dalle relative finalità, non esclude che il legislatore delegato possa valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente che nella legge delegata devono trovare una nuova regolamentazione.

Considerato, 7.

«In ordine, infine, al preteso vizio dell'art. 126 non può non essere ritenuta infondata la tesi del giudice *a quo* secondo cui il legislatore delegato, nel dettare una disciplina transitoria per i procuratori doganali avrebbe ecceduto dai confini della legge delega che al punto 5 dell'art. 2 sembrerebbe prevedere l'emanazione di norme transitorie solo a favore degli spedizionieri e non anche dei procuratori doganali.

L'art. 126 non può infatti essere considerato isolatamente ma va ricollegato agli artt. 20 e seguenti del d.P.R. n. 18 del 1971 (il cui contenuto è stato ora riprodotto senza varianti negli artt. 40 e segg. del t.u. n. 43 del 1973) che, in attuazione dei punti 5 e 6 dell'art. 2 della legge delega, hanno profondamente innovato la disciplina della rappresentanza in dogana. Nell'ordinamento abrogato (art. 17 legge n. 1424 del 1940) la rappresentanza poteva essere conferita o a spedizionieri autorizzati ad agire in dogana o a persone munite di apposito mandato (procuratori). Secondo le nuove disposizioni, invece, la rappresentanza per il compimento delle operazioni doganali può essere conferita esclusivamente ad uno spedizioniere doganale iscritto all'albo professionale e solo eccezionalmente può essere conferita ad uno spedizioniere doganale non iscritto nell'albo professionale, purché si tratti di un dipendente del proprietario della merce. La figura del procuratore doganale, quale soggetto diverso dal titolare dei diritti e delle obbligazioni doganali e a lui legato da un rapporto di mandato, è così scomparsa nel nuovo ordinamento. Donde l'opportunità di dettare norme transitorie per far salve posizioni acquisite dai procuratori doganali che fossero accreditati in dogana prima della entrata in vigore della nuova disciplina. D'altro canto non va dimenticato che il limite dei principi e dei criteri direttivi se serve a circoscrivere il campo della delegazione, sì da evitare che essa possa essere esercitata in modo divergente dalle finalità che la ispirarono, non esclude che il legislatore delegato possa valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente che nella legge delegata devono trovare una nuova regolamentazione (Corte cost. 16 gennaio 1957, n. 3)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale.

Sentenza n. 56/1971 (rel. Bonifacio)

La determinazione dei principi e criteri direttivi, richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa, non elimina ogni discrezionalità nell'esercizio della delega; tale discrezionalità sussiste in quell'ambito che principi e criteri, proprio perché tali, circoscrivono ma non eliminano.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5., 6.

«L'art. 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, dopo aver riservato all'ENEL (comma primo) il compito di esercitare le attività di produzione, importazione, esportazione ecc. di energia elettrica, dispose che le imprese esercenti tali attività venissero trasferite al predetto ente (comma quarto); l'art. 4 n. 10 stabilì che i trasferimenti avvenissero con decreti aventi valore di legge, da emanare entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa, vale a dire entro il 12 dicembre 1963. L'art. 4 prevede altresì - ai nn. 5, 6 ed 8 - l'esclusione dal trasferimento, ricorrendo determinati presupposti, di alcune categorie di imprese, identificabili in base a criteri soggettivi (es.: appartenenza ad enti locali) od oggettivi (imprese c.d. autoproduttrici; imprese produttrici e distributrici di energia entro determinati limiti quantitativi): in riferimento ad esse la legge stabilì infine in quali casi e con quali provvedimenti anche tali imprese, venuti meno i presupposti dell'esonero, dovessero essere assoggettate al trasferimento. L'art. 6 della legge, nel disciplinare le modalità secondo le quali agli aventi diritto sarebbe stato corrisposto l'indennizzo liquidato secondo i criteri fissati nell'art. 5, stabilì, nei primi tre commi, la decorrenza in dieci anni a partire dal 1 luglio 1963, con l'interesse del 5,50 per cento dal 1 gennaio 1963, ed il pagamento in venti semestralità dal 1 gennaio 1964 (ad eccezione degli interessi afferenti al semestre 1 gennaio-30 giugno 1963, da corrispondere entro sei mesi dalla data dei decreti di trasferimento). Per le imprese contemplate nei nn. 5, 6 ed 8 dell'art. 4 l'ultimo comma dello stesso art. 6 stabilì, invece, che il pagamento dell'indennizzo e degli interessi venisse effettuato “a decorrere dal secondo semestre successivo alla data del decreto di trasferimento”. (...) La successiva legge 27 giugno 1964, n. 452 rinnovò al Governo, per otto mesi, la delega concernente i decreti “relativi alla completa attuazione della legge del 1962” con l'osservanza dei principi direttivi in questa contenuti (art. 1), ed espressamente dispose (art. 3) che all'ENEL venissero trasferite le imprese che al momento dell'entrata in vigore della legge di nazionalizzazione avessero in corso la costruzione di impianti tecnicamente idonei alla

produzione, al trasporto ecc. di energia. In applicazione di quest'ultima disposizione l'impresa della Società elettronucleare nazionale fu trasferita all'ENEL (d.P.R. 14 dicembre 1964, n. 1569). In data 18 marzo 1965 venne emanato, infine, il d.P.R. n. 342 contenente norme integrative della legge del 1962. Nell'art. 6 di tale decreto fu statuito che ai trasferimenti delle imprese comunque disposti dopo il periodo di un anno dall'entrata in vigore della legge di nazionalizzazione si applicasse l'ultimo comma dell'art. 6 di quest'ultima. (...) Il citato art. 6 del d.P.R. 1965, n. 342 è oggetto dell'ordinanza di rimessione della Corte di appello di Napoli, la quale - accertatane, in sede di giudizio sulla rilevanza della questione, l'applicabilità al trasferimento della SENN - dubita della sua legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 77 della Costituzione, sotto un triplice profilo: a) per il difetto assoluto del potere del Governo di emanare disposizioni con valore di legge nel settore delle modalità di corresponsione dell'indennizzo e degli interessi, già direttamente e compiutamente disciplinato dall'art. 6 della legge del 1962; b) per la violazione dei principi e criteri direttivi della delega (supposto che questa ci fosse), a causa del contenuto della disposizione impugnata, che a tutti i trasferimenti intervenuti dopo un anno dall'entrata in vigore della legge del 1962 ha esteso quel regime che questa legge aveva previsto limitatamente a quelle imprese (contemplate nei nn. 5; 6 ed 8 dell'art. 4) che diventassero trasferibili solo se e quando si fossero verificate determinate condizioni; c) per la ulteriore violazione dei principi direttivi costituita dalla circostanza che la disposizione denunciata ha effetto retroattivo nonostante che nella delega nessuna statuizione sia individuabile, in base alla quale fosse consentito al Governo di dettare una disciplina valevole per i trasferimenti intervenuti prima della sua entrata in vigore. (...) Delineati così i termini della questione - alla quale resta del tutto estranea la problematica inerente alle conseguenze patrimoniali alle quali la norma impugnata darebbe luogo secondo che si tratti di imprese con impianti in esercizio ovvero di imprese con impianti in costruzione - occorre in primo luogo accertare se la materia *de qua* rientrasse o meno nell'oggetto della delega legislativa concessa al Governo. A tale uopo occorre tener presente che l'art. 2 della legge del 1962 contemplava una delega estremamente ampia, concernente, oltre che puntuali specificazioni, "tutto quanto attiene ai trasferimenti" e "quanto altro previsto dalla presente legge": con la stessa ampiezza la delega venne rinnovata dalla legge del 1964 per la "completa attuazione" della precedente legge. Ciò posto, sembra inutile indagare se, per quanto riguarda le modalità di corresponsione dell'indennizzo e degli interessi, l'art. 6 della legge del 1962 richiedesse o meno l'intervento integrativo del legislatore delegato. Quel che, invece, ha rilievo è se tale intervento si giustifichi come inevitabile conseguenza del rinnovo della delega disposto nel 1964 e dei nuovi limiti temporali stabiliti per il trasferimento delle imprese: si tratta, in effetti, di accertare se, nel settore che qui interessa, una legge delegata fosse indispensabile in vista di quella completa attuazione della legge di nazionalizzazione in funzione della quale, in base al combinato disposto delle due leggi, al Governo vennero conferiti i necessari poteri delegati. Orbene si deve osservare, in proposito, che i primi tre commi dell'art. 6 della legge del 1962 si riferivano ad una ben precisata ed individuata categoria di imprese (quelle, cioè, da trasferire entro il 12 dicembre 1963, secondo il disposto dell'art. 4 n. 10), giacché non si può minimamente dubitare che le date specificamente fissate per la decorrenza e per il pagamento delle semestralità erano state determinate in strettissima correlazione con il termine massimo stabilito dalla legge per i relativi trasferimenti; e d'altra parte è altrettanto vero che a ben definite categorie di imprese (quelle indicate nei nn. 5, 6 ed 8 dell'art. 4) si riferiva a sua volta l'ultimo comma dell'art. 6, in forza del quale la data per la decorrenza e per i pagamenti non era fissa, ma variabile in relazione alla data del singolo decreto di trasferimento. Né nei primi tre commi né nell'ultimo, insomma, si poteva rinvenire una disciplina che potesse riguardare ipotesi di trasferimento diverse da quelle in essi rispettivamente considerate. Una volta intervenuta la legge del 1964, l'art. 6 della legge del 1962 per la parte che qui interessa non era certamente applicabile, senza l'intermediazione e l'integrazione di una legge delegata, ai trasferimenti che sarebbero stati disposti entro il nuovo termine: non applicabile direttamente era l'ultimo comma, a causa del suo riferimento specifico alle sole imprese di cui ai nn. 5; 6 ed 8 dell'art. 4; ma direttamente applicabili non erano neppure i primi tre commi, a causa della stretta connessione fra le date ivi indicate ed un arco di tempo ormai concluso. Si deve perciò riconoscere che nell'oggetto dell'ampia delega concessa dall'art. 1 della legge del 1964 rientrava anche la delega a disporre nel settore della

corresponsione degli indennizzi e degli interessi per integrare l'art. 6 della legge del 1962 e rendere possibile la "completa attuazione" di questa. (...) Ma se l'art. 6 della legge del 1962 era inidoneo a disciplinare direttamente e compiutamente la corresponsione degli indennizzi relativi alle imprese trasferite nel nuovo termine stabilito dalla legge del 1964, è pur vero che nelle sue statuizioni vanno ricercati i criteri e principi direttivi al rispetto dei quali il legislatore delegato era indubbiamente tenuto. Volgendo l'indagine in questa ulteriore direzione, occorre, 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. Ora, per quanto riguarda il caso in esame, l'art. 6 conteneva alcune statuizioni (pagamento in dieci anni e venti semestralità, aggiunta di interessi nella misura del 5,50 per cento) che, in quanto riferite al trasferimento di tutte le imprese e senza alcuna connessione con la data in cui esso sarebbe intervenuto, dovevano essere tenute ferme - e sono state tenute ferme - dal legislatore delegato. Ma relativamente alla questione della decorrenza, quanto si è detto al numero precedente dimostra che l'unico principio direttivo desumibile dal complesso delle statuizioni contenute nell'articolo 6 è quello secondo il quale deve esserci una ragionevole correlazione fra la data del trasferimento e la data di decorrenza dell'indennizzo e degli interessi: principio che lo stesso articolo attuava diversamente secondo che si trattasse di imprese da trasferire entro il 12 dicembre 1963 ed imprese che eventualmente diventassero trasferibili dopo tale data. E sarebbe assurdo ritenere che la legge delegata del 1965, statuendo in ordine ai trasferimenti contemplati dalla legge del giugno 1964, dovesse seguire la prima via, con la conseguenza di una decorrenza (1 luglio 1963) arbitrariamente retroattiva. Il vero è, invece, che il legislatore delegato, proprio in ossequio al principio ricavabile dall'art. 6 della legge di nazionalizzazione, doveva tener presente il nuovo arco di tempo previsto dalla legge del 1964: rendendo applicabile ai trasferimenti in esso ricadenti le disposizioni che la legge del 1962 dettava per le imprese trasferibili dopo il 12 dicembre 1963, esso si è mantenuto nei limiti della sua discrezionalità. Né si può dire, secondo quanto assume la difesa della SENN, che fra il primo ed il secondo comma del denunciato art. 6 vi sia una incoerenza rivelatrice di un eccesso di delega. Ed invero il secondo comma stabilisce che i risultati di gestione delle imprese siano di pertinenza dell'ENEL a decorrere "dal secondo semestre successivo alla data del decreto di trasferimento". Ma tale statuizione si limita a rendere esplicita quella che già era desumibile dall'ultimo comma dell'art. 6 della legge del 1962 e, in definitiva, a chiarire che dal secondo semestre successivo al trasferimento comincia a decorrere sia l'imputazione all'ENEL dei risultati di gestione sia la prima semestralità di indennizzo ed interessi. (...) Infondato è anche il profilo concernente l'applicabilità della disposizione impugnata ai trasferimenti - quale è quello della SENN - disposti prima della sua emanazione. La Corte di appello di Napoli ritiene che né dall'art. 2 della legge del 1962 né dall'art. 1 della legge del 1964 risulti che al Governo fosse consentito di emanare una legge delegata con effetto retroattivo. Ma sembra a questa Corte che, se si parte dal presupposto - di cui innanzi si è ampiamente discusso - che il legislatore delegato doveva necessariamente intervenire per specificare le modalità di corresponsione degli indennizzi in relazione ai trasferimenti previsti dalla nuova legge delegante, è del tutto ovvio che le emanate disposizioni dovessero riguardare tutti codesti trasferimenti, quale che fosse la data dei relativi decreti. Né ha alcun rilievo la circostanza, fatta valere dalla difesa della SENN, che la legge delegata concernente il trasferimento della sua impresa - d.P.R. 14 dicembre 1964, n. 1569 - stabiliva (art. 2) che l'indennizzo sarebbe stato determinato e corrisposto secondo le disposizioni della legge 6 dicembre 1962, n. 1643. Anche a questo proposito è decisiva la considerazione che il rinvio generico a siffatte disposizioni non può essere interpretato che come rinvio al significato che esse avevano assunto a seguito dell'entrata in vigore della legge del 1964: e già si è detto che la puntualizzazione delle date contenute nei primi tre commi riguardava esclusivamente i trasferimenti disposti entro il 12 dicembre 1963. E se l'art. 6 della legge del 1962 doveva essere integrato da una legge delegata, il rinvio ad esso non faceva acquisire alla SENN nessuna situazione giuridica in ordine alla decorrenza delle semestralità ancora da disciplinare».

Sentenza n. 62/1963 (rel. Verzi)

Nel processo formativo della legge delegata, c'è sempre uno sviluppo di ulteriore attività legislativa, sia pure circoscritto entro limiti di tempo, di oggetto, di principi e di criteri.

Considerato

«L'eccesso di delega, che l'ordinanza del Tribunale di Parma pone a fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 77 del D.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, non sussiste. La questione sorge soltanto per la interpretazione data dal Tribunale alla norma dell'art. 4 della legge 12 febbraio 1955, n. 51, la quale ha posto un limite massimo (lire 300.000) alla pena dell'ammenda, ma nulla ha detto in merito al minimo della stessa pena. Secondo il Tribunale, col silenzio, il legislatore avrebbe inteso rinviare alla disposizione dell'art. 26 del Codice penale, onde l'art. 77 suindicato - nel comminare per le varie contravvenzioni ammende che vanno da un minimo di lire 50.000, di lire 100.000 e di lire 200.000 fino a quel massimo fissato dalla legge delegante - avrebbe violato i limiti della delega legislativa. Rileva questa Corte che la norma dell'art. 4 della legge n. 51 del 1955 non si presta alla interpretazione data dal Tribunale, quando venga inquadrata ed esaminata nei rapporti fra legge delegante e legge delegata. Ed infatti - anche a non volere tenere conto della ampiezza della delega, quale si desume dall'art. 3 della legge n. 51 del 1955 - basta considerare che l'oggetto principale della delega contenuta nell'art. 4 è precisamente quello di fissare le sanzioni penali per le singole violazioni alle norme di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro - il che vuoi dire, in altri termini, determinare un minimo ed un massimo di ammenda entro il quale il giudice possa spaziare nella applicazione concreta della pena - , per dedurre che già sussiste la delega di fissare il minimo di ammenda. Quando si tenga presente che, nel processo formativo della legge delegata, c'è sempre uno sviluppo di ulteriore attività legislativa, sia pure circoscritta entro limiti di tempo, di oggetto, di principi e di criteri direttivi, mal si giustifica, nel silenzio della legge delegante sui minimi di ammenda, il rinvio ad una disposizione di altra legge ordinaria, quale è il Codice penale. Inoltre, nel sistema del Codice penale, le disposizioni che prevedono i singoli reati, determinano, di regola, per ciascuno di essi, il minimo ed il massimo della sanzione, spaziando entro i limiti della norma generale che descrive il tipo e le caratteristiche della pena. Ne consegue, da un canto, che l'impugnato art. 77, fissando minimi di pena al di sopra di quelli stabiliti dall'art. 26 del Codice penale, si è in sostanza attenuto a siffatto principio; e, dall'altro, che l'argomento addotto dal Tribunale di Parma avrebbe potuto trovare giustificazione soltanto nel caso in cui il legislatore avesse fissato minimi di ammenda inferiori a quelli previsti dall'art. 26. Infine, lo stesso art. 77, che commina, per ciascuna contravvenzione, minimi di pena decisamente elevati, risponde alle finalità che il legislatore delegante intendeva conseguire e ad una direttiva implicitamente contenuta nella legge delegante. Come risulta dalle relazioni parlamentari, l'ammenda fu elevata nel massimo dalle lire 80.000 previste a quel tempo dal Giudice penale a lire 300.000, allo scopo dichiarato di evitare che la sanzione penale rimanesse inoperante e potesse "indurre eventualmente il datore di lavoro a correre il rischio di pagare la penale piuttosto che sostenere il maggiore onere necessario per l'adozione delle indispensabili misure di sicurezza". Se sussisteva, pertanto, la particolare esigenza di conferire alla pena una più valida forza ed efficienza, il legislatore delegato era tenuto a proporzionarla anche nei rapporti fra minimo e massimo e non poteva, senza frustrare lo scopo perseguito dalla legge delegante, partire dal minimo di ammenda di sole lire 160, quale era quello previsto a quel tempo dall'art. 26 del Codice penale».

Sentenza n. 69/1961 (rel. Cassandro)

Il legislatore delegato gode di una certa discrezionalità nell'attuazione della delega, indipendentemente dal maggiore o minor rigore delle espressioni impiegate dal legislatore delegante.

Considerato, 2., 3.

«La prima delle due questioni di legittimità costituzionale, che il Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondate delle tre sollevate dalle parti, consiste tutta nello stabilire quali siano il

contenuto e i limiti della formula “conservazione delle posizioni giuridiche acquisite”, contenuta nel n. 17 dell’art. 2 della legge 20 dicembre 1954, n. 1181. È appena necessario, infatti, osservare che, una volta fissato questo contenuto e stabiliti questi limiti, saranno insieme fissati e stabiliti il contenuto e i limiti della delegazione legislativa conferita al Governo, per la parte che riguarda il presente giudizio. Le parti private sostengono di quella formula una interpretazione così vasta da ricomprendere in essa tanto il rispetto dei rapporti di anzianità relativa, quanto di quelli di subordinazione gerarchica, quanto, infine, delle aspettative di carriera. La Corte non ritiene che questa interpretazione sia corretta. Vero è che non sarebbe esatto ridurre tale formula a quella del “rispetto dei diritti quesiti” ovvero assimilarla ad altre che si incontrano nel nostro diritto positivo, come ad esempio quella dell’art. 227 della legge comunale e provinciale, che vieta di modificare “il trattamento economico già raggiunto” o “il trattamento di quiescenza” in vigore ad un momento determinato della carriera degli impiegati e salariati di Comuni, Provincie e Consorzi. Tuttavia, l’espressione che il legislatore ha adoperato – “conservazione delle posizioni giuridiche acquisite” -, si accosta sostanzialmente alle altre che si sono ricordate, e fa ritenere che quello che la legge volle che il Governo, delegato ad emanare norme sul nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato, osservasse - pur nel minor rigore della formula adoperata, che lascia, come è del resto di ogni delegazione, una certa discrezionalità al legislatore delegato -, fosse il rispetto di quanto e soltanto di quanto possa considerarsi già entrato nel patrimonio giuridico dell’impiegato. Il che non si può dire davvero dei rapporti gerarchici e delle mere aspettative di carriera (per le quali, si vuol dire, non si siano verificati i relativi presupposti giuridici), né, nella specie, dei rapporti di anzianità relativa, che non potevano non essere in qualche modo modificati o alterati, una volta che si ritenga, come ha ritenuto il Consiglio di Stato, che la fusione nell’unica carriera direttiva dei ruoli di gruppo A e di gruppo B fosse legittima e conforme alla lettera e allo spirito della legge di delegazione. Del resto, il legislatore delegato ha pure cercato di eliminare gli inconvenienti che la fusione dei ruoli di gruppo A e di gruppo B comportava. Sono, appunto, frutto della cura del Governo di tenersi nei limiti della delegazione, l’assegnazione automatica degli impiegati del ruolo di gruppo A alla carriera direttiva nella qualifica corrispondente al grado prima coperto, e quella, viceversa, non automatica, ma soggetta ad un giudizio del consiglio di amministrazione “in base alle funzioni esercitate e ai precedenti di servizio”, degli impiegati del ruolo di gruppo B; la progressione nella carriera in favore degli appartenenti al ruolo di gruppo A, qualora i rapporti di anzianità fossero tali da condurre a preporre agli impiegati di ruolo di gruppo A quelli del ruolo di gruppo B; la disposizione, infine, che vieta di ammettere allo scrutinio per la promozione alla qualifica superiore gli ex impiegati di gruppo B fino a quando non abbiano maturato la necessaria anzianità per l’ammissione a tale scrutinio gli impiegati di pari grado provenienti dal ruolo di gruppo A. (...) Nemmeno fondata ritiene la Corte l’altra questione di legittimità, che sorgerebbe dall’asserito contrasto delle norme impugnate con l’art. 5 della legge di delegazione. Non può essere controverso, infatti, che la norma contenuta in quell’articolo concedesse al Governo la facoltà di procedere alla revisione degli organici e che questa facoltà consistesse nel modificare il numero dei posti assegnati a ciascuna qualifica delle diverse carriere “al fine di adeguarli alle effettive esigenze del servizio”. Che essa dovesse essere esercitata necessariamente in un momento successivo a quello assegnato al riordinamento delle carriere, si può fondatamente dubitare. Ma ciò di cui non si può dubitare è che quella revisione degli organici, intesa come deve essere intesa sulla base della norma che l’autorizza, non solo non fu esercitata congiuntamente al riordinamento delle carriere, ma non fu esercitata punto, come è fatto palese anche dalla circostanza che pende attualmente davanti al Parlamento un disegno di legge che si propone appunto di attuarla. Né vale l’obiezione che si legge nell’ordinanza n. 74 che il legislatore delegato operando “la mescolanza fra gli ordini di anzianità esistenti nell’uno e nell’altro ruolo” ha creato un nuovo organico, perché avrebbe insieme alterato il rapporto tra la consistenza numerica delle varie qualifiche. L’obiezione si riporta, chi ben guardi, a quella mossa per la prima delle sollevate questioni di legittimità costituzionale ed è da ritenere, pertanto, egualmente infondata. E da dire, infatti, anche qui che, una volta considerata legittima la fusione dei due ruoli del gruppo A e del gruppo B in un’unica carriera direttiva, questa fusione non poteva non condurre ad una giustapposizione dei posti rispettivamente assegnati ai gradi confluiti ora in un’unica qualifica;

giustapposizione che non si può certo assimilare alla creazione di un nuovo ruolo, a meno che per tale non s'intenda la sostituzione delle nuove qualifiche ai vecchi gradi: nel qual caso si dovrebbe dire che ciò è accaduto anche delle carriere non "speciali". Non si oppone a questa conclusione il fatto che nella tabella allegata al quadro 79 sia segnato, accanto a ciascuna qualifica prevista dall'art. 54 della legge delegata, il numero dei posti relativi. Quest'aggiunta non modifica la situazione precedente (ciascuna cifra corrispondendo ad unguem alla somma dei posti assegnati a ciascun grado dei ruoli di gruppo A e di gruppo B) e non ha comportato la creazione di nuovi organici, tanto che quelle cifre poterono essere omesse nel quadro 83 del T.U. approvato con D. P. R 10 gennaio 1957, n. 3, corrispondente al quadro 79 della legge delegata».

La ragionevolezza nell'attuazione della delega

Sentenza n. 127/2017 (red. Zanon)

V. *supra*, sub Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 59/2016 (red. Coraggio)

V. *supra*, sub Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato nonché *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 132/2014 (red. Carosi)

V. *supra*, Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 237/2013 (red. Coraggio)

Le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti delegati. Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del complessivo sistema normativo poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente. Il legislatore delegato possiede margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la ratio e si inserisca in modo coerente nel relativo quadro normativo: pertanto, rientra nei suoi poteri fare delle scelte fra i possibili modi di realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, scelte di cui occorre comunque verificare la ragionevolezza.

Considerato, 7., 10.2., 10.3., 10.4., 10.4.1., 10.4.2., 10.4.3., 10.4.4., 10.4.5.

«Un secondo gruppo di censure riguarda sia il d.lgs. n. 155 del 2012, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., sia gli artt. 1, con l'allegata tabella A – limitatamente alla disposta soppressione dei Tribunali ordinari di Pinerolo, Urbino, Alba, Sala Consilina, Montepulciano, Sulmona e di quelli aventi sede nelle province dell'Aquila e di Chieti –, 2, 3 e 9 del medesimo decreto legislativo, con le allegate tabelle, in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 76 – per violazione dei criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, in particolare, alle lettere a), b), d), e), f), e dei commi 3, 5 e 5-bis, della legge n. 148 del 2011 –, 77, Cost. (...) In particolare, i giudici *a quibus*, con riguardo all'eccesso di delega, prospettano quanto segue. La soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo, con il conseguente accorpamento al Tribunale ordinario di Torino, viene censurata in quanto l'ufficio giudiziario del capoluogo resterebbe sostanzialmente inalterato in violazione del criterio di cui alla lettera b) dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011. Al fine di perseguire il decongestionamento del Tribunale metropolitano di Torino, invece, il Governo avrebbe dovuto mantenere quello di Pinerolo e aumentarne il bacino di utenza. La soppressione non sarebbe conforme nemmeno agli altri criteri enunciati dall'art. 1, lettera b), della delega, ovvero i carichi di lavoro, l'indice delle sopravvenienze e la specificità territoriale dei bacini di utenza. Sarebbe inoltre contrario anche al criterio

di cui alla sopra citata lettera e) il mantenimento, nella provincia di Torino, di soli due tribunali, con rilevanti differenze in ordine al bacino di utenza, anche perché non realizzerebbe il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale, caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni. Il Tribunale ordinario di Alba osserva che l'Ufficio, per l'incremento di efficienza, era stato inserito nell'elenco dei tribunali virtuosi redatto dal Ministero della giustizia, ai sensi del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011. La norma censurata contrasterebbe anche con i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge n. 148 del 2011, atteso che il circondario comprende un ampio territorio caratterizzato da un'elevata densità abitativa, tant'è che per bacino di utenza esso risulta il primo tribunale nella provincia di Cuneo e il quarto su diciassette tribunali del distretto della Corte d'appello di Torino. Sarebbe poi dubbio il rispetto del criterio fissato dalla lettera e), che ha imposto, quale prioritaria linea di intervento, di riequilibrare le competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale. La vastità del territorio provinciale avrebbe potuto giustificare, infatti, il mantenimento in funzione quantomeno dei due tribunali ordinari di maggiori dimensioni (ovvero quelli di Cuneo e di Alba), che già oggi risultano essere sostanzialmente equiparabili in relazione agli altri parametri. Il Tribunale ordinario di Urbino rileva che il legislatore delegato sarebbe incorso in un eccesso di delega, in quanto la città è comune capoluogo della Provincia di Pesaro e Urbino, istituita con il regio decreto n. 4495 del 22 dicembre 1860, riguardante la nuova circoscrizione territoriale delle Marche, insieme a Pesaro. Il Tribunale ordinario di Sala Consilina espone che, in particolare, non sarebbe stato seguito il criterio (lettera e) della priorità di riorganizzazione nell'ambito provinciale, dal momento che l'Ufficio soppresso è stato accorpato al Tribunale ordinario di Lagonegro, che fa parte di un altro distretto di Corte d'appello e appartiene ad altra Provincia, così creandosi una scissione tra esercizio della giurisdizione amministrativa e di quella ordinaria, circa l'allocazione territoriale dei relativi uffici giudiziari. Comunque, l'accorpamento (atteso l'organico di undici giudici del Tribunale ordinario di Sala Consilina e quello di otto giudici del Tribunale ordinario di Lagonegro) sarebbe inidoneo ad assicurare condizioni di efficienza del servizio giustizia. Il Tribunale rileva inoltre, di aver dato attuazione all'informatizzazione giudiziaria e di aver attivato il processo civile telematico, mentre il Tribunale di Lagonegro non rientrerebbe tra le strutture giudiziarie presso cui attivare il processo telematico. Il Tribunale ordinario di Montepulciano assume che la scelta di concentrare il riordino degli uffici giudiziari sulle città capoluogo di provincia (art. 1, lettera a) trascura di considerare che esse non assicurano la necessaria centralità rispetto al territorio di riferimento e che ciò accentua il rischio che grandi territori possano trovarsi sprovvisti di uffici giudiziari. Ugualmente censurabili sarebbero le conseguenze prodotte dall'applicazione del criterio di cui all'art. 1, lettera f), il quale, nel prevedere che, a prescindere dall'estensione delle regioni e dalla consistenza della relativa popolazione, siano mantenuti in ciascun distretto di Corte d'appello non meno di tre degli attuali tribunali, porrebbe in essere una disparità di trattamento, ledendo i principi di eguaglianza e proporzionalità; il criterio direttivo sarebbe anche in contrasto con altri principi contenuti nella delega e in particolare con quello che impone l'utilizzo di criteri oggettivi ed omogenei. Il Tribunale ordinario di Sulmona pone in rilievo come distanze e altitudini del territorio, una volta divenuta efficace la prevista soppressione, possano incidere sull'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale e del diritto di difesa, mentre nel distretto di Corte d'appello di Campobasso di minore estensione, minore popolazione, con minori distanze, è prevista la conservazione di tutti i tre tribunali. La distribuzione degli uffici giudiziari, quindi, sarebbe in contrasto con i principi di razionalità e buon andamento dell'amministrazione, né il Governo si è preoccupato in primo luogo di individuare i tribunali indispensabili alla salvaguardia dei diritti intangibili e poi fare applicazione dei criteri restanti. La soppressione dei tribunali violerebbe anche il criterio di cui alla lettera e), della norma di delega, che si esprime nel senso di un riequilibrio delle competenze territoriali demografiche e funzionali tra uffici limitrofi, non potendosi escludere che tale disposizione consentisse un riequilibrio implicante il superamento del confine provinciale, estendendo il territorio del Tribunale ordinario di Sulmona ai naturali confini geografici e di area di servizio della Conca di Sulmona. La soppressione dei Tribunali ordinari delle Province dell'Aquila e di Chieti sarebbe stata disposta, inoltre, nonostante la previsione del citato comma 5-bis, che dà luogo ad un differimento

della delega: per i territori in questione avrebbe dovuto essere adottato un autonomo decreto legislativo, con diversa decorrenza. (...) La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Urbino è fondata. La norma impugnata, nello stabilire la soppressione di tale tribunale, ha violato il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lettera a), che stabilisce la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 novembre 2011. Tale è la condizione del Tribunale e il contrasto non può essere superato in via interpretativa, come erroneamente prospettato nella scheda tecnica allegata alla relazione allo schema del decreto legislativo n. 155 del 2012, atteso il chiaro tenore inderogabile della delega. (...) Le questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Pinerolo, Alba, Montepulciano, Sala Consilina e Sulmona non sono fondate. (...) Va premesso che le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati.

E in proposito la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 134 del 2013) ha affermato che il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo complessivo, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente. Si è ritenuto anche che il legislatore abbia margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che, appunto, ne rispetti la *ratio* e che si inserisca in modo coerente nel relativo quadro normativo, con la conseguenza che rientra nei suoi poteri fare delle scelte fra i possibili modi di realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, scelte di cui peraltro occorre verificare la ragionevolezza (sentenza n. 119 del 2012). (...) Tanto premesso, nel caso in esame si è in presenza di una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza; valutazione che ha richiesto lo svolgimento di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il decreto legislativo n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate – le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di applicazione dei criteri –, nonché dai diversi pareri e relazioni sottoposti all'attenzione del Governo e delle Camere, e richiamati nelle ordinanze di rimessione. Quanto al d.lgs. n. 156 del 2012, anch'esso, per conseguire l'obiettivo di una razionalizzazione nella distribuzione degli uffici del giudice di pace, si è avvalso di un'analisi caratterizzata, da un lato, dall'individuazione della capacità di smaltimento effettivo e, dall'altro, dall'individuazione dei carichi di lavoro del singolo ufficio. (...) In concreto, i criteri di delega prevedono, oltre a una linea di intervento di riequilibrio (art. 1, comma 2, lettera e, della legge n. 148 del 2011): la riduzione degli uffici con il solo vincolo di mantenere quelli posti nei capoluoghi di provincia; la possibilità di attribuire porzioni di territori a circondari limitrofi, senza vincoli quanto al distretto di Corte d'appello o al territorio regionale o provinciale; una generale razionalizzazione del servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane, senza vincoli alla accorpabilità di uffici giudiziari ai tribunali metropolitani; la conservazione di non meno di tre tribunali in ogni distretto di Corte d'appello, indipendentemente dal numero dei distretti di Corte d'appello nella regione o dalla consistenza territoriale del distretto. (...) Alla stregua di tale quadro di riferimento per l'esercizio della delega, non si ravvisa violazione da parte dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012 dei relativi criteri né si evidenzia una irragionevolezza della loro applicazione. A tal fine è opportuno illustrare il percorso con il quale sono stati attuati i criteri in questione. Nella relazione, anzitutto, si dà atto che i principali dati da elaborare, per giungere al valore-modello da utilizzare come guida dell'intero lavoro, sono stati scelti tra quelli con caratteristiche di pubblicità ed incontrovertibilità (si è, così, privilegiata la fonte Istat), evitando l'impiego di quelli suscettibili di correzione mediante elementi valutativi (quali la "situazione infrastrutturale" o il "tasso d'impatto della criminalità organizzata"). Essenzialmente, dunque, sono stati utilizzati, per un verso, i criteri del "numero degli abitanti" e delle "sopravvenienze" (cosiddetto indice di litigiosità), per altro verso, quello dei "carichi di lavoro" rispetto all'organico disponibile (cosiddetto indice di produttività). Il periodo considerato è stato assunto convenzionalmente in almeno un quinquennio, tale per cui fattori accidentali e idonei ad alterare nel breve periodo la formazione dei dati in un circondario possono reputarsi neutralizzabili. Pertanto, l'intervallo considerato è stabilmente quello degli anni 2006-2010; previa, tuttavia, conferma

dell'intangibilità delle singole linee di tendenza anche per l'anno 2011, almeno dove la disponibilità del dato sia risultata già acquisita. L'obiettivo è stato, anzitutto, quello di stimare il valore-*standard* dell'ufficio intangibile, ovvero dell'ufficio avente sede in un capoluogo di provincia. La selezione dei tribunali sopprimibili è stata effettuata per passi successivi, considerando i parametri: abitanti, sopravvenienze, organico e produttività, rispetto al campione sintetizzato; la funzione di filtro di ogni criterio è poi considerata già tale da immunizzare l'ufficio che resiste in base al criterio precedente da ogni esito eventualmente negativo del trattamento in base a quello successivo. Si è pregiudizialmente esclusa, invece, la considerazione della cosiddetta "pendenza", poiché questa appare fuorviante, anche perché legata a fattori locali e accidentali, storici e finanche talora esauriti nel tempo. Sono state poi considerate, specificamente, le singole realtà, evidenziandosi con riguardo agli uffici giudiziari in questione, che: l'accorpamento del Tribunale ordinario di Pinerolo a quello di Torino, non condiziona il decongestionamento di quest'ultimo, atteso che le sezioni distaccate di Ciriè e Chivasso sono accorpate al Tribunale ordinario di Ivrea; il circondario di Alba, che va scorporato dalla Provincia di Cuneo, è accorpato al Tribunale ordinario di Asti, al fine di adeguarlo al modello standard, già raggiunto dal Tribunale ordinario Cuneo con l'accorpamento dei Tribunali ordinari di Saluzzo e Mondovì; il Tribunale ordinario di Montepulciano rimane al di sotto anche della soglia fissata per il mantenimento degli uffici del giudice di pace e il suo accorpamento al Tribunale ordinario di Siena è anche funzionale a razionalizzare quest'ultimo tribunale capoluogo, anch'esso sotto i parametri *standard*; il Tribunale ordinario di Sala Consilina è sotto tale soglia e, come quello di Vallo della Lucania, con deficit marcati in ordine alle sopravvenienze e ai carichi di lavoro per magistrato: si è ritenuto, quindi, di sopprimere il primo, accorpandolo a quello assai vicino e ben collegato di Lagonegro, atteso che nel distretto di Corte d'appello di Potenza, in cui vi sono quattro tribunali, solo uno dei due sub-provinciali (Melfi e Lagonegro) è sopprimibile; il Tribunale ordinario di Sulmona, così come quello di Avezzano, viene accorpato al Tribunale ordinario dell'Aquila, atteso che nel distretto il rapporto tra abitanti e popolazione giustificerebbe, al massimo, la presenza di tre tribunali di medio-piccole dimensioni a fronte degli otto esistenti (i Tribunali ordinari di Vasto e Lanciano sono accorpati, per analoghe ragioni al Tribunale ordinario di Chieti), tutti al di sotto degli standard di riferimento. Quanto alla soppressione degli uffici del giudice di pace, analogamente, il decreto legislativo n. 156 del 2012 si è avvalso di una analisi statistica, individuando l'effettivo smaltimento pro capite realizzato dai giudici di pace su base quinquennale. (...) Ebbene, da una parte, risulta *per tabulas* che non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega (a parte il caso già esaminato di Urbino), dall'altra, la loro applicazione non manifesta elementi di irragionevolezza e risponde a un corretto bilanciamento degli interessi. La scelta del legislatore delegato, come richiesto dal carattere generale dell'intervento, non poteva essere effettuata valutando soltanto i dati dei singoli uffici e i relativi territori in una comparazione meramente statistica, come si assume, in sostanza, nelle ordinanze di rimessione, dovendo, invece, inserirsi in una prospettiva di riorganizzazione del territorio nazionale in un'ottica di riequilibrio complessivo degli uffici di primo grado. Tale conclusione rimane valida, anche nel caso del Tribunale ordinario di Sala Consilina, la cui soppressione viene denunciata come contrastante con quel criterio della delega (art. 1, comma 2, lettera e) che imporrebbe di procedere all'accorpamento nell'ambito distrettuale o provinciale. Si deve infatti osservare al riguardo che il criterio in effetti esiste, ma viene qualificato semplicemente come "prioritaria linea di intervento" e, quindi, pur sempre derogabile con una adeguata e documentata motivazione. Ciò è appunto quanto è avvenuto nel caso di specie, in cui la ponderata valutazione della situazione complessiva dei distretti interessati, dei relativi dati statistici, nonché degli stessi elementi territoriali, dimostra adeguatamente la non irragionevolezza di una soluzione basata sulla preponderanza di altri criteri».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra, sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e Parte II, La legge di delega – Procedimento di formazione.

Sentenza n. 451/2000 (red. Chieppa)

L'obiettivo, indicato dal legislatore delegante, di conseguire un'omogeneità di disciplina attribuisce al legislatore delegato una discrezionalità da esercitare nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della non palese arbitrarietà.

Considerato, 1., 3., 4., 5.

«Le questioni incidentali di legittimità costituzionale sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 53 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 201 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato), nella parte in cui detta una disciplina transitoria di inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato (nel ruolo degli ispettori) difforme e meno favorevole rispetto a quella rispettivamente prevista per il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza proveniente dalla corrispondente qualifica (v. decreti legislativi, di pari data, n. 198 e n. 199 del 1995, rispettivamente artt. 46 e 65). Viene denunciata la violazione dell'art. 76 della Costituzione, a causa del contrasto con i principi di omogeneizzazione ed equiordinazione fissati dalla legge delega 29 aprile 1995, n. 130, per la disciplina del rapporto di impiego e per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici delle Forze di polizia e delle Forze armate (...). Le questioni proposte sono infondate. Preliminarmente deve essere chiarito che la delega contenuta nell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216 integrata dalla legge 29 aprile 1995, n. 130, in base alla quale è stato emanato il d.lgs. n. 201 del 1995, non prescriveva una assoluta identità di posizioni e di trattamenti (ordinanza n. 296 del 2000), essendo stato posto come scopo "di conseguire una disciplina omogenea" ed essendo stata prevista "la sostanziale equiordinazione dei compiti e dei connessi trattamenti economici" con possibilità di revisione di ruoli, gradi e qualifiche o istituzione di nuovi. In altri termini, l'omogeneizzazione doveva portare nel risultato a regime a trattamenti armonizzati tra loro, con caratteristiche e qualità di trattamento economico e attribuzioni nel complesso non divergenti, in una unità di disegno complessivo. Certamente nella fase di transizione, che presupponeva precedenti divergenze e divaricazioni di ordinamenti e di trattamento economico, potevano persistere diversità proprio in relazione ai differenti punti di partenza per arrivare alla omogeneizzazione complessiva, attuata con il sistema a regime, non oggetto di contestazione in questa sede. L'obiettivo e i criteri della delega mantenevano l'intervento del legislatore delegato entro l'ambito delle tipiche misure di perequazione di trattamenti economici e di sostanziale equiordinazione di compiti (si noti sempre come non si richiede l'assoluta identità), di modo che restava al legislatore delegato una discrezionalità con i limiti della non manifesta irragionevolezza e della non palese arbitrarietà (sentenza n. 241 del 1996). (...) Le risultanze della ampia istruttoria con comparazione tra le diverse forze di polizia - risultanze, peraltro, non contestate dalle parti - portano ad escludere che le scelte del legislatore delegato in ordine al regime transitorio (art. 53 del d.lgs. n. 201 del 1995) siano in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega, come sopra interpretati e che nello stesso tempo siano oltrepassati i limiti della manifesta irragionevolezza e della palese arbitrarietà. Al riguardo appaiono significative le divergenze che hanno caratterizzato la pregressa situazione relativa al trattamento, ai compiti ed alla progressione dei sottufficiali del Corpo forestale, rispetto a quella degli altri sottufficiali dei Corpi di polizia assunti a parametro di confronto. Tali divergenze, dovute ad una serie di ritardi di aggiornamento, non sono state di certo causate dal d.lgs. in discussione, il quale, all'opposto, ha provveduto a correggerle notevolmente, al fine di pervenire ad un riallineamento nel regime definitivo, e non potevano non comportare una normativa di passaggio transitorio con alcune differenze non irragionevoli. (...) Le predette considerazioni portano ad escludere le denunciate violazioni dell'art. 76 della Costituzione sotto il profilo dell'eccesso di delega, nonché dell'art. 3 della Costituzione, non essendo le scelte transitorie manifestamente irragionevoli né palesemente arbitrarie».

Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi e *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato

della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Non censurabilità delle scelte discrezionali del legislatore delegato (salvo il limite della ragionevolezza).

Sentenza n. 133/1969 (rel. Trimarchi)

In tema di individuazione dei beni terrieri soggetti a esproprio, le leggi di delega in materia di riforma fondiaria fissano elementi o criteri obiettivi. Nel controllare la legittimità dei decreti delegati, spetta alla Corte accertare se degli anzidetti elementi o criteri si è tenuto conto e, in caso di inosservanza dei relativi limiti, dichiarare l'illegittimità del decreto di scorporo per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. Il legislatore delegato non può dar vita a determinazioni che non rispondano alle note della non arbitrarietà e della ragionevolezza.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9.

«La questione di legittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3790, con cui è stata disposta nei confronti di Luigi e Giuseppe Baldi l'espropriazione di terreni dell'estensione di ettari 2.563.77.34, in favore dell'Ente per la colonizzazione del Delta padano, è sollevata anzitutto, in relazione agli artt. 3, 4 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, all'art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, all'art. 1 della legge 18 maggio 1951, n. 333 e all'art. 2 della legge 2 aprile 1952, n. 339, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione. Ritiene il tribunale di Bologna che "il piano particolareggiato determina il contenuto della legge provvedimento in cui si concreta l'attività delegata e che i diritti dell'espropriando e dei terzi sono tutelati dalle prescritte forme di pubblicità, fra le quali va annoverata, la nuova pubblicazione del piano particolareggiato di esproprio quando esso abbia subito modifiche"; che "è del tutto pacifico in causa che vi è differenza tra i dati contenuti nel F.A.L. del 31 dicembre 1951" (nel quale sono stati pubblicati i piani particolareggiati originari nn. 283/1 e 284/1, di eguale contenuto, rispettivamente intestati a Giuseppe Baldi ed a Luigi Baldi) "e quelli contenuti nel D.P.R. n. 3790"; e che, perciò non risultando pubblicati i piani particolareggiati definitivi, non sarebbero state osservate le norme delle leggi di delega già citate e sarebbero stati violati gli artt. 76 e 77 della Costituzione. La questione di legittimità costituzionale del decreto di esproprio, sotto questo primo profilo, ad avviso della Corte, non è fondata. (...) Nella specie, risulta in punto di fatto dall'ordinanza del giudice *a quo*, dagli atti e dalle ammissioni delle parti in questa sede, che il piano particolareggiato definitivo, approvato con il detto decreto n. 3790 del 1952, ha un contenuto parzialmente diverso da quello dei due piani originari (complessivamente considerati) e che a questi sono state apportate varie modifiche. Il piano particolareggiato approvato differisce da quelli originari in quanto prevede l'espropriazione di terreni per un'estensione di ettari 2.563.77.34 con un reddito dominicale di lire 291.890,98 e l'offerta di un'indennità di lire 99.036.049,95 mentre i piani originari riguardano complessivamente ettari 2.927.53.58 con un reddito dominicale di lire 339.951,14 e l'indennità offerta ammonta a lire 116 milioni 173.141,40. Le tre voci risultano così ridotte, rispettivamente di ettari 363.76.24 di estensione e di lire 48.060,16 di reddito dominicale, e di lire 17.137.092,25 di indennità. A tali riduzioni si accompagnano, nel piano approvato, la eliminazione totale o parziale di alcuni mappali già compresi nel primo corpo dei terreni di cui ai piani originari e lo stralcio integrale degli arti corpi (II, III e IV). È del pari sufficientemente certo che a tali modifiche (riduzione della quota di esproprio ed esclusione di dati beni dallo scorporo) dei piani originari, l'Ente per la colonizzazione del Delta padano è pervenuto, accogliendo in parte il ricorso a suo tempo proposto dai Baldi avverso i piani originari, a seguito e attraverso l'esclusione: a) della consistenza, di un terreno in Grizzana di Bologna (perché di proprietà di un omonimo di Luigi Baldi) e di aree fabbricabili site in territorio di Bologna (perché facenti parte di territori non assoggettati alla legge n. 841 del 1950); b) dalla consistenza e dallo scorporo, di terreni o occupati in fatto e destinati a strada o incolti sterili, di una casa cantoniera, e di un fabbricato rurale di proprietà comunale; e c) dalla consistenza, ai soli fini del calcolo del reddito medio, di ettari 1.521.34.50 (partita 1912, Sezione S. Alberto) di terreni, classificati in catasto come parificati di 2^a e ritenuti incolti produttivi. D'altra parte, risulta in modo sicuro che nel piano approvato non sono stati compresi terreni o ditte che già non figurassero nei piani pubblicati. Tutto ciò porta a ritenere che nella specie, ai piani originari siano state apportate modifiche di vario genere e che,

accanto a quelle consistenti nella semplice correzione di meri errori materiali nella dichiarazione (del tutto influenti ai fini dell'asserita doverosità di ripubblicazione del piano), vi sono modifiche puramente formali (egualmente irrilevanti) come quella risultante dalla sostituzione di un unico piano definitivo ai due piani originari, ma soprattutto modifiche sostanziali o radicali. Senonché i dati e gli elementi emersi e fin qui rilevati nella specie considerata non possono indurre questa Corte a ritenere essenziale la pubblicazione del piano modificato ed a trarre, dalla constatazione del mancato compimento di codesta formalità, il convincimento della fondatezza della sollevata questione, sotto il profilo in esame. E ciò pur tenendosi presente che con diverse pronunce, in ordine a fattispecie la cui valutazione ha risentito delle peculiarità proprie di ciascuna di esse, e in tema di garanzie per gli espropriandi e per i terzi, si è esplicitamente, e più volte, statuito nel senso del carattere essenziale delle forze pubblicitarie (sentenze n. 39 del 1962, nn. 34, 38 e 41 del 1964 e n. 133 del 1967). (...) Vi è indubbiamente a proposito del caso in esame un punto o profilo che va messo nel dovuto risalto. Non è appagante la tesi secondo cui, in ogni caso, alla pubblicazione del piano che abbia subito modifiche sostanziali si debba provvedere perché nel totale rispetto del procedimento è la garanzia per gli espropriandi e per i terzi. Non si può non tener conto infatti degli interessi che stanno a fondamento delle norme e dei modi e limiti della loro tutela. Occorre distinguere. Nell'ipotesi in cui nel piano modificato non siano compresi terreni che già non fossero in quello originario e ad ogni modo a questo siano state apportate modifiche sostanziali, l'interesse degli espropriandi e dei terzi va tenuto presente (qualora ne sia temuta o attuata la violazione) ai fini della valutazione di essenzialità degli atti del procedimento. Se del piano originario vengono effettuati il deposito e per estratto, la pubblicazione (come nella specie) e - si ripete - le modifiche non si sostanziano nell'aggiunzione di nuovi terreni o di nuove ditte, la (nuova) pubblicazione del piano modificato non serve a tutelare di più e meglio l'interesse dei terzi, che a seguito del compimento della prima pubblicità sono stati messi in grado di conoscere il piano e di sperimentare le proprie difese. Per quanto concerne gli espropriandi, il discorso è meno semplice ma egualmente conclusivo. C'è da ritenere che sia irrilevante la mancanza di pubblicazione del piano assoggettato a modifiche sostanziali, qualora per i soggetti espropriati sia esclusa l'esistenza di un danno il quale sia eliminabile solo attraverso il rimedio di cui all'art. 4 comma secondo, della legge n. 230 del 1950, e sia invece configurabile un danno astrattamente eliminabile con la denuncia di illegittimità costituzionale del decreto, e attraverso il relativo procedimento davanti a questa Corte. Stante che la richiesta avanzata a sensi del citato art. 4, comma secondo, può tendere (come è logicamente da ammettere) oltre che alla rettifica degli errori materiali, alla applicazione di norme diverse o nuove o all'adozione di criteri giuridici diversi o nuovi; ma che la mancata proposizione di essa non è di ostacolo acché le domande già proponibili, vengano avanzate davanti al giudice di merito e nella eventuale fase del giudizio costituzionale (sentenza n. 10 del 1959), appare del tutto razionale il risultato sopra conseguito. La mancanza di pubblicazione del piano modificato integra una inosservanza delle leggi di delega suscettibile d'essere fatta valere davanti a questa Corte, unicamente nella effettiva (e non solo presunta) ricorrenza di un interesse degli espropriati a proporre ricorso a sensi del citato art. 4, comma secondo. Precisata in tal senso l'interpretazione (che nella materia ha una funzione di primaria importanza) delle norme in oggetto, deve escludersi con riferimento alla specie che nel piano modificato siano state introdotte cause di danni contro le quali i fratelli Baldi solo col ripetuto ricorso avrebbero potuto far valere le loro difese. Va tenuto conto, ancora una volta, che il piano modificato si riferisce solo a terreni già compresi nei piani provvisori pubblicati; che nel piano modificato, essendo diminuita la quota di esproprio gravante sui due condomini, sono stati inclusi beni per un'estensione che è inferiore (per Ha. 363.74.26) a quella dei beni (medesimi) inclusi nei piani provvisori pubblicati; che gli espropriati, qualora fossero stati messi in grado di conoscere il piano modificato, nell'assenza di errori materiali da correggere, non si sarebbero potuto servire del più volte indicato ricorso; e che ciò solo ed invece, gli espropriati avrebbero potuto fare (ed hanno fatto sollevando davanti al tribunale di Bologna la questione): denunciare le violazioni di legge in cui sarebbe incorso l'Ente formando i piani originari e modificandoli, in sede di controllo sulla legittimità costituzionale del decreto. Risulta pertanto che nella specie gli espropriati erano carenti di interesse a pretendere la pubblicazione del piano definitivo, e conseguentemente deve dichiararsi l'infondatezza della questione.

(...) Con l'ordinanza di rimessione viene denunciata la illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 3790 anche sotto altro profilo. Si assume infatti che "con eccesso di delega in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, anziché essere esclusi sia dal calcolo del reddito dominicale che da quello della superficie, sono stati inclusi nel decreto terreni di immodificabile sterilità come le aree denominate "pialasse", che servono da cassa di espansione delle maree per il drenaggio di Porto Corsini e che perciò non sono suscettive di coltivazione; inoltre sono stati inclusi terreni boschivi frangivento". Non vi è dubbio che le norme di cui alla legge n. 841 del 1950, alla legge n. 230 dello stesso anno in quanto richiamata ed applicabile, ed alle leggi successive concernono i "territori suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria" (art. 1, comma primo, della legge n. 841) e per quanto riguarda la specie, quelli compresi nel Comune di Ravenna (D.P.R. 7 febbraio 1951, n. 69). Della "proprietà terriera privata", soggetta, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 841 (che ha sostituito l'art. 2 della legge n. 230), ad espropriazione non fanno parte i terreni in fatto sterili, e cioè privi attualmente dell'attitudine alla produzione agricola. Del pari ne sono esclusi esplicitamente, nonostante che si tratti di terreni soggetti ad estimo, i boschi (sempre che per quelli in pianura o in lieve pendio, suscettibili di trasformazioni agrarie ed esenti dal vincolo idrogeologico, l'Ente non si avvalga della facoltà di cui all'art. 5 della citata legge n. 841). Non vi rientrano neppure i terreni facenti parte del demanio o del patrimonio dello Stato o degli enti pubblici, e così pure i terreni iscritti in catasto senza reddito (come gli incolti sterili). Il tribunale di Bologna, postosi il problema dell'osservanza in concreto dell'anzidetto limite oggettivo, ha ritenuto, come si è sopra osservato che, avrebbero dovuto essere esclusi sia dal calcolo del reddito dominicale che da quello della superficie "terreni di immodificabile sterilità come le aree denominate "pialasse" che servono da cassa di espansione delle maree per il drenaggio di Porto Corsini e che perciò non sono suscettive di coltivazione" e "terreni boschivi frangivento". Ha, in tal modo, per questi terreni dichiarato che gli stessi non potessero concorrere a formare la consistenza complessiva e conseguentemente essere oggetto di scorporo. Anche se non è possibile negare a tale pronuncia qualche valore decisorio, la Corte non ritiene che l'assunto del tribunale sia di tal natura e portata che se ne possa e debba tener conto come se si trattasse di una vera e propria pronuncia non definitiva. L'affermazione fatta dal tribunale non è sostenuta, nell'ordinanza, da una argomentazione che ne metta in luce le premesse in fatto e le ragioni in diritto. Trattasi comunque, di una valutazione di indubbia importanza che ha bisogno d'essere approfondita e definita in ogni sua parte ed al fine qui rilevante, e non soltanto per determinare in concreto se tra i terreni non espropriabili rientrano le c.d. "pialasse" ed i terreni boschivi frangivento, ma anche per accertarne l'esatta estensione. (...) È necessario precisare ulteriormente che le leggi di delega in materia di riforma fondiaria, in tema di individuazione dei beni terrieri soggetti ad esproprio, fissano elementi o criteri sicuramente obiettivi. In base ad essi non possono essere espropriati i beni terrieri compresi in determinati comuni, che siano in fatto sterili o consistano in boschi. Ma al legislatore delegato, qualora a proposito dei primi ricorra la possibilità della loro trasformazione in terreni coltivabili e per i secondi si abbiano i requisiti di cui all'art. 5 della legge n. 841, è consentito di superare in concreto quei limiti. In sede di controllo sulla legittimità costituzionale dei decreti delegati, spetta alla Corte di accertare se degli anzidetti elementi o criteri obiettivi si è tenuto conto e in caso di mancata osservanza dei relativi limiti, di dichiarare l'illegittimità del decreto di scorporo per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione. Nel caso in esame ricorrono, per quanto di ragione, i presupposti perché si debba pervenire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto impugnato. Risulterebbe, infatti, che vaste estensioni, catastalmente iscritte in testa agli espropriati, fossero, sia al 15 novembre 1949 che all'epoca dello scorporo, prive in fatto dell'attitudine a dare frutti o prodotti agricoli. E tale dato, di sicura importanza e decisività, non sarebbe stato tenuto presente, con la mancata osservanza ed anzi con il superamento del notato limite obiettivo. (...) Non rientra nella discrezionalità, politica e tecnica, del legislatore delegato la possibilità di considerare dati terreni, in atto sterili, suscettibili di trasformazione e successivamente di sfruttamento agricolo. Non è pensabile che il superamento del limite oggettivo negativo (che i terreni non siano in atto sterili) sia sottratto ad ogni controllo: altrimenti, il limite, che certamente ricorre, non sarebbe più tale. È inoltre da rilevare che il giudizio circa la trasformabilità dei terreni sterili in terreni coltivabili, è ancorato alla ricorrenza di dati pratici o tecnici obiettivi, e cioè che si

possa considerare trasformabile un dato terreno solo se lo stesso, in atto non utilizzabile per la lavorazione e produzione agricola, sia concretamente adatto a diventarlo a mezzo di opere il cui costo secondo una valutazione media risulti finanziariamente sopportabile, e si presenti in termini di economicità (ponendosi a raffronto, sul piano della produttività, il capitale prevedibilmente occorrente per il compimento delle opere di trasformazione, ed il nuovo valore della terra così trasformata). Se si considera la trasformabilità in senso economico-sociale, d'altra parte, è dato parimenti di constatare l'esistenza di limiti alla relativa valutazione ed al conseguente assoggettamento di dati terreni all'espropriazione. Alla attuazione delle norme sociali contenute nella Costituzione, i destinatari debbono attendere nel rispetto dei metodi, delle forme e dei modi generalmente o specificamente richiesti. Ed in particolare il legislatore delegato, ove ritenga di dover fare prevalere quelle esigenze, non può, per superare il rilevato limite oggettivo negativo, dar vita a determinazioni che non rispondano alle note della non arbitrarietà e della ragionevolezza. (...) Nella specie, determinate zone sarebbero state considerate trasformabili in terreni suscettivi di coltivazione. L'anzidetto limite negativo, dato dalla sterilità a fini agricoli di quelle estensioni, sarebbe stato superato e senza che ci fossero i presupposti per ammetterne la trasformabilità in senso economico-produttivo e comunque senza l'osservanza delle dette garanzie indispensabili per valutare positivamente la trasformabilità (delle stesse estensioni di beni terrieri) in senso economico-sociale. Da ciò consegue che, in quanto siano state comprese nella consistenza zone di immodificabile sterilità e siano stati superati, sotto i periodi indicati, i limiti della delega, il decreto *de quo* è viziato e quindi è illegittimo dal punto di vista costituzionale. Per i terreni boschivi frangivento, fin qui non considerati espressamente, risulterebbe la mancata osservanza dell'art. 5 della legge n. 841. Da tali disposizioni, integrative di quelle contenute nel precedente articolo e relative all'espropriabilità dei terreni, si ricava che per la possibilità di scorporo dei boschi, si presuppone che gli stessi si trovino in pianura o in lieve pendio, siano suscettibili di trasformazione agraria e siano esenti dal vincolo idrogeologico. Orbene, tali condizioni debbono ricorrere per i terreni boschivi frangivento, cioè per quelle zone di terreno su cui insistono alberi di alto fusto con funzione di frangivento. Ne deriva che in ordine a detti terreni, in quanto si tratti di boschi e in quanto vi facciano difetto le suddette condizioni, il decreto d'espropriazione è viziato. Perciò anche di esso si deve dichiarare la illegittimità costituzionale. La mancanza di un accertamento giudiziale definitivo comporta per altro che la pronuncia di incostituzionalità del decreto sia operativa in quanto si pervenga, nella dovuta sede, a quell'accertamento, con la concreta determinazione dei beni da ritenere illegittimamente espropriati e della loro estensione. (...) Per il caso in cui si dovesse ritenere sulla base dei criteri sopra precisati che per determinate zone di immodificabile sterilità fosse esistita la possibilità di trasformarle e ridurle in condizioni di sfruttamento agricolo, rimarrebbe evidente e rilevante un altro aspetto della dedotta illegittimità costituzionale del decreto. In particolare ciò potrebbe aversi per le zone, aventi le stesse caratteristiche di quelle, dell'estensione di ettari 1.521.34.50, iscritte in catasto alla partita n. 1912 della sezione S. Alberto. Il legislatore delegato, infatti, in ordine alle zone da ultimo indicate, ha esattamente riconosciuto che i relativi terreni si trovassero nella condizione fisico-agronomica degli incolti produttivi e ne ha esattamente operato la detrazione ai fini del calcolo del reddito medio, ma potrebbe aver operato una ingiustificata discriminazione almeno in ordine ai terreni, in destra del Canale Candiano di Porto Corsini, della estensione di ettari 482, catastalmente registrati come pascoli parificati e che sarebbero in fatto da considerare incolti produttivi e quindi da escludere, in forza di quanto precedentemente detto, dalla consistenza complessiva e comunque da detrarre da detta consistenza ai fini della determinazione del reddito medio. (...) È infondata, invece, la questione come sopra sollevata sotto il terzo profilo. Il tribunale di Bologna ritiene che l'art. 20 della legge n. 841, pur dichiarando inefficaci di diritto nei confronti degli Enti per la riforma fondiaria le vendite posteriori al 1 gennaio 1948, tuttavia statuisce che l'indennità di esproprio venga corrisposta all'acquirente, salvo a questo di agire verso il venditore per il recupero dell'eventuale differenza tra l'indennità ed il prezzo di acquisto versato; e che nella specie, non essendo stata determinata l'indennità spettante alla Società per azioni Bonifica di Porto Corsini per la parte di beni acquistati dai Baldi, sotto la data dell'8 novembre 1950, con atto in notar Gallerani, non sia stata osservata la legge delega e siano stati, di conseguenza, violati gli artt. 76 e 77 della Costituzione. La Corte è dell'avviso che l'art. 20 della legge n. 841 debba essere interpretata, sul

punto che qui interessa, nel senso che nei confronti degli enti incaricati dell'attuazione della legge medesima, sono inefficaci di diritto gli atti di vendita a società, posteriori al 1 gennaio 1948; che "i terreni che formano oggetto dell'atto inefficace di diritto sono considerati come pertinenti al patrimonio dell'alienato sia per la determinazione del patrimonio soggetto a scorporo, sia per l'applicazione dello scorporo stesso", e che conseguentemente il decreto è emesso legittimamente nei confronti dell'originario proprietario (alla data del 15 novembre 1949). Dallo stesso articolo unitamente al precedente art. 18 si evince che l'indennità di espropriazione è determinata nei confronti dell'espropriato e viene corrisposta allo stesso o, qualora si riferisca a beni alienati, anche se con atti inefficaci, all'acquirente. Il sistema è armonico e trova riscontro anche nella espropriazione per pubblico interesse: i diritti dei terzi, infatti, sono trasferiti ad ogni effetto sull'indennità di espropriazione (art. 9, comma primo, della legge n. 230). Appare perciò non meritevole di essere seguita l'interpretazione parzialmente diversa, assunta dal tribunale a sostegno della sollevata questione. Non si ha quindi, nel fatto che col decreto *de quo* non siano state determinate le indennità spettanti alla società per azioni Bonifica di Porto Corsini e correlativamente a Luigi Baldi, alcuna inosservanza delle leggi di delega, né violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione».

La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)

Pur nel silenzio serbato dal legislatore delegante, da interpretare comunque in senso costituzionalmente conforme, il coinvolgimento regionale richiesto dalla Costituzione si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa.

Considerato, 6., 6.1.

«La seconda area tematica racchiude le questioni di costituzionalità avvinte dalla comune doglianza generale circa l'inadeguato coinvolgimento delle Regioni. (...) L'itinerario da seguire nel sindacato delle suesposte questioni è stato tracciato dalla sentenza n. 278 del 2010, relativa alla legge delega. Quanto all'inquadramento materiale della disciplina in oggetto, giova premettere che, secondo questa Corte, è "evidente che le disposizioni impugnate incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell'energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell'energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore" (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del Considerato in diritto). Premesso ciò, quanto alla lamentata omissione, da parte della legge delega n. 99 del 2009, di congrue forme di coinvolgimento e di partecipazione delle Regioni, questa Corte dichiarò le questioni inammissibili. Invero, il silenzio serbato sul punto dal legislatore delegante non aveva, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato ostativo paventato dalle ricorrenti. A fronte della omessa previsione di una adeguata forma di partecipazione regionale, per questa Corte "il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa. Certamente, il legislatore è poi libero, e talvolta anche obbligato costituzionalmente, nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali" (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del Considerato in diritto). Nell'ipotesi di attrazione in sussidiarietà, in particolare, questa Corte ha osservato come sia "oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62

del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)” (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del Considerato in diritto)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l’adozione del decreto legislativo e *infra*, *sub* Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell’art. 76 Cost. – L’ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)

Pur nel silenzio serbato dal legislatore delegante, da interpretare comunque in senso costituzionalmente conforme, il coinvolgimento regionale richiesto dalla Costituzione si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa.

Considerato, 13.

«L’art. 25, comma 2, lettere g) e h), della legge impugnata reca i seguenti principi e criteri direttivi: “g) previsione che la costruzione e l’esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”; “h) previsione che l’autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241; l’autorizzazione deve comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, l’eventuale dichiarazione di inamovibilità e l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio dei beni in essa compresi; l’autorizzazione unica sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) cui si deve obbligatoriamente ottemperare, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire le infrastrutture in conformità del progetto approvato”. La lettera g) è impugnata da tutte le ricorrenti, mentre la lettera h) è censurata dalle sole Regioni Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria. La censura svolta da tutte le ricorrenti, in relazione agli artt. 117, terzo comma, Cost. (energia, governo del territorio), 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione consiste nel denunciare l’accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa relativa al rilascio della autorizzazione unica per mezzo di chiamata in sussidiarietà, in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata. Non sarebbe sufficiente, infatti, né la prevista intesa con la Conferenza unificata, il cui intervento non potrebbe avere carattere surrogatorio rispetto a quello della singola Regione, né la partecipazione dell’amministrazione regionale al procedimento unico previsto dalla lettera h), posto che esso non attribuisce alla Regione la posizione differenziata che le spetterebbe in ordine alla scelta sulla localizzazione dell’impianto nell’ambito del proprio territorio. La Corte dovrebbe pertanto dichiarare l’illegittimità costituzionale del combinato disposto delle lettere g) e h), nella parte in cui non vi si prevede l’intesa forte con la Regione interessata. Non viene, pertanto, posta in discussione né la scelta operata dal legislatore nazionale di rilancio della fonte nucleare, la quale esprime con ogni evidenza un principio fondamentale della produzione dell’energia, né la sussistenza delle condizioni che legittimano la chiamata in sussidiarietà, ma si contesta il difetto di un idoneo coinvolgimento regionale, conseguente a tale attrazione di competenza. L’eccezione di inammissibilità formulata dall’Avvocatura dello Stato, con riguardo al carattere prematuro dell’impugnativa regionale, è fondata. Le ricorrenti muovono dalla erronea premessa, secondo cui le

disposizioni impugnate, nel prevedere espressamente una duplice forma di partecipazione del sistema regionale all'esercizio della funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, con ciò imporrebbero di escluderne una terza ritenuta costituzionalmente necessaria, ovvero l'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione, nel dettaglio, del sito nucleare. Tuttavia, il silenzio del legislatore delegante in proposito non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato impedito paventato dalle ricorrenti. È ormai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricavarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato (sentenza n. 383 del 2005, n. 20 del Considerato in diritto). Quindi, in queste situazioni il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa. Certamente, il legislatore è poi libero, e talvolta anche obbligato costituzionalmente, nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali. È per l'appunto in tale ultima direzione che devono leggersi sia la previsione recata dalla lettera g) impugnata, con riguardo all'intesa in sede di Conferenza unificata, sia la prevista partecipazione delle amministrazioni interessate, tra cui senza dubbio quella regionale, al procedimento unico di cui alla lettera h). Ma, una volta chiarito in tal modo lo scopo perseguito dal legislatore delegante, in nessun caso esso si rivela incompatibile con la doverosa integrazione della delega, in punto di partecipazione della Regione interessata, per mezzo dell'intesa. Pertanto, le questioni relative all'art. 25, comma 2, lettere g) e h), sono inammissibili».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo nonché *infra*, *sub* Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 401/2007 (red. Quaranta)

Anche nel silenzio della legge di delega, il legislatore delegato è comunque tenuto all'osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante.

Considerato, 5., 5.3.

«In relazione all'impugnazione dell'art. 4, comma 2, deve preliminarmente osservarsi che tale disposizione contiene, in realtà, due norme: la prima fa generico riferimento alla potestà legislativa statale di determinazione dei principi fondamentali nelle materie disciplinate dal Codice; la seconda fa riferimento, "in particolare", ad una serie di settori specifici individuati con riguardo a rilevanti aspetti dell'attività volta alla realizzazione di opere pubbliche. Orbene, per ciò che concerne la prima parte del comma oggetto di censura, è da porre in rilievo come essa si limiti ad affermare che, salvo quanto sarà puntualizzato di seguito a proposito delle Province autonome, relativamente "alle materie oggetto di competenza concorrente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti" nel Codice. (...) è incontestabile che spetti alla legge dello Stato la fissazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. (...) Quanto alle questioni concernenti la violazione dell'art. 76 Cost., proposte con diversità di

argomentazioni dalle Regioni Lazio e Abruzzo, da un lato, e dalla Regione Veneto, dall'altro, va osservato che anche a volerle considerare ammissibili, in quanto intese, alla luce dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale sopra riportato, a far valere in via indiretta una lesione delle competenze della Regione, esse non sono comunque fondate. In particolare, le ricorrenti Regioni Lazio e Abruzzo deducono la violazione della citata norma costituzionale per assertedo contrasto tra quanto previsto dal decreto legislativo e la delega contenuta nella legge n. 62 del 2005, la quale non conterrebbe alcuna disposizione circa la possibilità del Codice di incidere sul riparto delle competenze legislative concorrenti. Tale deduzione non può trovare accoglimento, dal momento 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Procedimento di formazione e veste formale e Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 163/2000 (red. Marini)

V. *supra*, Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 126/2000 (red. Santosuosso)

V. *supra*, Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 111/1997 (red. Vari)

Il legislatore delegato è tenuto a osservare criteri funzionali al rispetto dei limiti espliciti e impliciti nell'esercizio del compito che gli è affidato. La norma delegata è legata a quella delegante da un naturale rapporto di riempimento, alla luce della ratio che ispira la seconda. Pertanto il silenzio della legge di delegazione non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni a essa sottese, ancorché il potere debba essere esercitato in modo non solo conforme alle finalità che l'hanno determinato ma anche aderente al sistema delineato nella legislazione precedente.

Considerato, 11., 12., 14.

«(...) la questione, ancorché ammissibile in rito, è infondata nel merito. (...) Assume il rimettente che gli artt. 6 e 18 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, nella parte in cui prevedono che l'aliquota ICI sia fissata con "deliberazione della giunta comunale", abbiano inciso - pur in assenza di specifica delega in tal senso - sul riparto di competenze tra consiglio e giunta, quale si desume dall'art. 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che, dopo aver introdotto il principio generale sulla competenza specifica del consiglio e residuale della giunta, annovera fra gli atti fondamentali di competenza del primo, "l'istituzione e l'ordinamento dei tributi" (comma 2, lettera g dello stesso articolo). (...) Neppure fondata è l'altra doglianza proposta dal rimettente e cioè quella riguardante l'eccesso di delega in cui le disposizioni censurate sarebbero incorse rispetto a quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, lettera a), numero 6, della legge n. 421 del 1992, che autorizzava l'emanazione di disposizioni dirette "all'istituzione, a decorrere dall'anno 1993, dell'imposta comunale immobiliare (ICI)". La tesi che il Governo, nell'emanare le disposizioni di cui agli artt. 6 e 18, non avrebbe potuto prescindere dalla ripartizione di competenza fra giunta e consiglio, fissata nell'art. 32 della legge n. 142 del 1990, viene a riproporre il tema generale dei criteri che il legislatore delegato è tenuto ad osservare nell'esercizio del compito al medesimo affidato, in relazione a quelli che se ne possano considerare i limiti espliciti od impliciti. Tema sul quale la Corte ha avuto occasione di evidenziare il naturale rapporto di "riempimento" che lega la norma delegata a quella delegante, alla luce della *ratio* che ispira quest'ultima. Pertanto il silenzio della legge di delegazione non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e

completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese (sentenza n. 141 del 1993), ancorché il potere debba essere esercitato in modo non solo conforme alle finalità che l'hanno determinato, ma anche aderente al sistema delineato nella legislazione precedente (sentenza n. 28 del 1970). Tale giurisprudenza non vale, tuttavia, a dar fondamento alla tesi prospettata dall'ordinanza, proprio alla luce dei dati normativi offerti dalla legge n. 142 del 1990, fra i quali assume primario rilievo l'art. 1, il quale stabilisce che "ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni"; formula che, secondo quanto comunemente si ritiene, vale quale criterio interpretativo per i futuri successivi interventi legislativi in materia, nel senso che i principi della legge n. 142 restano operanti di fronte ad ogni altra legge che non ne disponga *ex professo* la deroga o l'abrogazione. Ma anche a ritenere che il predetto art. 1 sia canone ermeneutico utilizzabile per definire, nel caso qui in esame, portata e contenuto della delega apprestata dalla legge n. 421 del 1992, è da escludere che possa parlarsi di violazione della delega stessa, in ragione di deroghe apportate, nel suo silenzio, ai principi della legge n. 142 del 1990. Nell'ambito dell'art. 32, occorre, anzitutto, distinguere fra i principi che si desumono dal comma 1, a mente del quale "il consiglio comunale è l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo", e le disposizioni che puntualmente indicano, nel successivo comma 2, gli atti fondamentali rientranti nella competenza del consiglio, tra i quali "l'istituzione e l'ordinamento dei tributi". Escluso dunque che si possa parlare di modifica dei principi sopra ricordati, quel che ulteriormente convince dell'assenza del lamentato vizio di eccesso di delega è la circostanza che, a ben vedere, le disposizioni denunciate si limitano a specificare uno degli elementi costitutivi di una fattispecie normativa che di per sé non è riconducibile al paradigma dell'art. 32, comma 2. Infatti, diversamente da quest'ultima disposizione, nel caso qui considerato, secondo le specifiche indicazioni in tal senso della legge n. 421 del 1992, è il legislatore stesso, in parte direttamente e in parte attraverso lo svolgimento della delega conferita al Governo, a prevedere e a disciplinare il tributo, mentre all'ente locale non è data la possibilità né di istituire né di dettare l'ordinamento dell'imposta, bensì soltanto di determinarne l'aliquota entro limiti predeterminati, fermo restando che, in caso di mancata delibera, vale comunque il minimo fissato per legge, secondo quanto espressamente prevede l'art. 6 del decreto legislativo n. 504 del 1992. Anche per questa ragione è da escludere che si tratti di una disposizione esorbitante dai limiti della delega».

Sentenza n. 237/1993 (red. Ferri)

Al fine di valutare l'esistenza o meno di un eccesso di delega, occorre verificare la rispondenza della norma delegata alla ratio e alle finalità che, tenendo conto anche del complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante. Deve ritenersi legittima la norma delegata che costituisca coerente applicazione e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni a essa sottese.

Considerato, 1., 2., 3.

«(...) il Pretore di Bergamo - sezione distaccata di Clusone - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 76 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 62 del codice di procedura penale "nella parte in cui vieta tassativamente di acquisire al dibattimento le deposizioni testimoniali concernenti le dichiarazioni rese dalla persona sottoposta ad indagine, anche prima del formale inizio dell'indagine". Il giudice remittente, come si evince con sufficiente certezza, pur con un certo sforzo interpretativo, dalla motivazione delle ordinanze di rimessione (invero non sempre chiara né priva di qualche aspetto di contraddittorietà), lamenta, in sostanza, che la norma impugnata, nel porre un assoluto divieto di acquisizione al dibattimento, attraverso testimonianza *de relato*, di qualunque dichiarazione resa dall'imputato in qualsiasi tempo, in particolare ancor prima della iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro, viola: (...) b) l'art. 76 della Costituzione, in quanto tale radicale divieto non trova fondamento in alcuna direttiva della legge di delega (...). (...) La questione non è fondata. La norma censurata testualmente dispone: "Le dichiarazioni comunque rese nel corso del procedimento dall'imputato o dalla persona sottoposta alle indagini non possono formare oggetto di testimonianza".

Nella relazione al progetto preliminare già si osservava - con riferimento al testo dell'art. 71, quarto comma, del progetto, da cui è poi derivata, con qualche modifica, la disposizione in esame - che la norma contiene "un divieto di testimonianza *de auditu*, relativo ad ogni dichiarazione che l'imputato abbia potuto rendere, anche prima di assumere tale qualità, nel corso delle indagini preliminari o del processo. Si vuole infatti che di tale dichiarazione faccia fede la sola documentazione scritta, da redigersi e da utilizzarsi con le forme ed entro i limiti previsti per le varie fasi del procedimento"; e si aggiungeva che non si tratta di "un divieto soggettivamente qualificato, come testimonianza *de auditu* dell'ufficiale di polizia, ma si configura, in termini oggettivi, con riferimento al contenuto delle dichiarazioni, e quindi esclude anche la testimonianza *de auditu* di soggetti diversi dall'ufficiale o dal magistrato". La giurisprudenza della Corte di cassazione ha, poi, a sua volta, chiarito, per quanto qui più specificamente interessa, che il divieto in esame opera solo con riferimento a dichiarazioni rese "nel corso del procedimento" e non genericamente "in pendenza del procedimento", vale a dire esclusivamente in ordine a dichiarazioni effettuate nella sede processuale, cioè in occasione di un atto del procedimento. È solo in relazione a tale categoria di dichiarazioni, infatti, che si pone l'esigenza di garanzia, già messa in luce dalla relazione al progetto preliminare, consistente nel far sì che di esse faccia fede la sola documentazione scritta, con divieto conseguente di fonti testimoniali surrogatorie. È, pertanto, esatto - come osserva il remittente - che, ai fini dell'applicabilità della norma impugnata, non assume di per sé alcun rilievo il discrimine temporale della iscrizione della notizia di reato - o del nome della persona cui esso è attribuito - nel registro di cui all'art. 335 del codice di procedura penale. Ma occorre pur sempre accertare (ed è questo che essenzialmente rileva) che le dichiarazioni su cui dovrebbe vertere la testimonianza *de auditu* siano state rese (anche spontaneamente) in occasione del compimento di ciò che debba comunque qualificarsi come un (qualsiasi) atto del procedimento. (...) Una volta che alla norma censurata si attribuisce l'ambito applicativo indicato, le censure del giudice remittente vengono evidentemente a cadere. (...) Non sussiste, in secondo luogo, un eccesso di delega. Invero, la direttiva n. 31 della legge-delega prevedeva, al secondo periodo, il "divieto di ogni utilizzazione agli effetti del giudizio, anche attraverso testimonianza della stessa polizia giudiziaria, delle dichiarazioni ad esse rese ... dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, senza l'assistenza della difesa", nonché, al sesto periodo, il "divieto di ogni documentazione e utilizzazione processuale, anche attraverso testimonianza della stessa polizia giudiziaria", delle notizie ed indicazioni utili ai fini dell'immediata prosecuzione delle indagini assunte sul luogo o nell'immediatezza del fatto anche senza l'assistenza del difensore. Non vi è dubbio che la norma *de qua* trae origine da tali criteri direttivi, nonché da altri (cfr. direttiva n. 31, primo periodo, e direttiva n. 33) che impongono alla polizia giudiziaria l'obbligo di compilare verbali, o, comunque, documentare l'attività compiuta. Ne deriva che la verifica in ordine alla rispondenza della norma delegata alla *ratio* e alle finalità che, tenendo conto anche del complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante (verifica che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va effettuata al fine di valutare l'esistenza o meno di un eccesso di delega: v., da ultimo, sent. n. 141 del 1993 e precedenti ivi richiamati) non può che avere nella fattispecie in esame esito positivo, in quanto la norma censurata indubbiamente costituisce coerente applicazione e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese».

Sentenza n. 51/1992 (red. Baldassarre)

Il legislatore delegato è tenuto a dare attuazione alla legge di delegazione interpretandone i contenuti normativi in armonia con i principi costituzionali. L'inquadramento delle direttive stabilite dalla legge delega all'interno delle norme costituzionali di riferimento si rende necessario proprio al fine di valutare la costituzionalità delle disposizioni poste dal legislatore delegato in attuazione di quelle direttive. Ove dubbi della legittimità costituzionale della legge delega, la Corte ben potrebbe sollevare di fronte a sé stessa la relativa questione di costituzionalità.

Considerato, 1., 3., 4., 5.

«La Commissione tributaria di primo grado di Pordenone ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul

valore aggiunto), e dell'art. 33 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), che, a seguito delle modifiche apportate dagli artt. 7 e 2 del d.P.R. 15 luglio 1982, n. 463, al primo e al terzo comma, contengono una disposizione identica, in base alla quale la Guardia di finanza – nell'ambito di un rapporto di cooperazione con gli uffici finanziari per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto, in un caso, e delle imposte sui redditi, nell'altro caso – “previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria in relazione alle norme che disciplinano il segreto istruttorio, utilizza e trasmette agli uffici delle imposte documenti, dati e notizie acquisiti nei confronti dell'imputato nell'esercizio dei poteri e facoltà di polizia giudiziaria e valutaria”. Secondo il giudice *a quo*, tale disposizione violerebbe gli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, dal momento che costituirebbe l'esercizio di una funzione legislativa delegata svolta in contrasto con un principio direttivo contenuto nell'art. 10, n. 12, della legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), in base al quale il Governo è stato delegato a stabilire “l'introduzione, limitata a ipotesi di particolare gravità, di deroghe al segreto bancario nei rapporti con l'amministrazione finanziaria, tassativamente determinate nel contenuto e nei presupposti”. (...) La questione di costituzionalità sollevata dal giudice *a quo* non è fondata. Con il termine di segreto bancario si denota un dovere di riserbo cui sono tradizionalmente tenute le imprese bancarie in relazione alle operazioni, ai conti e alle posizioni concernenti gli utenti dei servizi da esse erogati. A tale dovere, tuttavia, non corrisponde nei singoli clienti delle banche una posizione giuridica soggettiva costituzionalmente protetta, né, men che meno, un diritto della personalità, poiché la sfera di riservatezza con la quale vengono tradizionalmente circondati i conti e le operazioni degli utenti dei servizi bancari è direttamente strumentale all'obiettivo della sicurezza e del buon andamento dei traffici commerciali. In ragione di ciò, il se, il quanto e il come della tutela del segreto bancario sono lasciati alla scelta discrezionale del legislatore ordinario, il quale, in tale valutazione, è tenuto a un non irragionevole apprezzamento dei fini di utilità e di giustizia sociale che gli artt. 41, secondo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione prevedono a proposito della disciplina delle attività economiche e del regime delle appartenenze dei beni patrimoniali. Al livello dei principi costituzionali resta fermo, comunque, che le scelte discrezionali del legislatore, ove si orientino a favore della tutela del segreto bancario, non possono spingersi fino al punto di fare di questo ultimo un ostacolo all'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà, primo fra tutti quello di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), ovvero fino al punto di farne derivare il benché minimo intralcio all'attuazione di esigenze costituzionali primarie, come quelle connesse all'amministrazione della giustizia e, in particolare, alla persecuzione dei reati. Entro questa cornice di principi costituzionali va collocata la legge delega invocata come norma interposta del giudizio di costituzionalità sulle disposizioni impugnate. Il legislatore delegato, infatti, è tenuto a dare attuazione alla legge di delegazione interpretandone i contenuti normativi in armonia con i principi costituzionali. Sicché l'inquadramento delle direttive stabilite dall'art. 10, n. 12, della legge n. 825 del 1971 all'interno delle norme costituzionali di riferimento si rende necessario proprio al fine di valutare la costituzionalità delle disposizioni poste dal legislatore delegato in attuazione di quelle direttive. (...) Interpretata nel contesto dei principi costituzionali ora menzionati, la disposizione della legge delega invocata come norma interposta nel presente giudizio di costituzionalità non può avere il significato ad essa attribuito dal giudice *a quo*. In altri termini, la norma direttiva contenuta nell'art. 10, n. 12, della legge n. 825 del 1971 - per la quale il legislatore delegato è tenuto a provvedere alla “introduzione, limitata a ipotesi di particolare gravità, di deroghe al segreto bancario nei rapporti con l'amministrazione finanziaria, tassativamente determinate nel contenuto e nei presupposti” - non può avere il significato di riconoscere il segreto bancario come principio anche nei confronti dell'autorità finanziaria procedente all'accertamento degli illeciti tributari, principio che può essere derogato soltanto nei casi, tassativamente determinati, di illeciti di particolare gravità. Se questo dovesse esserne il significato, si dovrebbe seriamente dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 10, n. 12, della legge delega in riferimento ai principi costituzionali affermati negli artt. 2 e 53 della Costituzione e questa Corte non esiterebbe ad accogliere il suggerimento dell'Avvocatura dello Stato a sollevare di fronte a sè stessa la questione di costituzionalità.

In realtà, se la norma di delega dev'esser interpretata in armonia con la Costituzione e, più in particolare, con il principio che il dovere di riservatezza connesso con il segreto bancario non può coprire illeciti tributari e non può essere di ostacolo all'accertamento dei medesimi illeciti, l'art. 10, n. 12, non può essere visto come diretto a riconoscere il principio del "segreto bancario", di fronte al quale gli interventi dell'autorità pubblica volti all'accertamento degli illeciti tributari siano configurati come "deroghe eccezionali" e, persino, "sospette", tanto da esigere determinazioni tassative e limitate ai casi di maggior gravità. In altri termini, alla riservatezza cui le banche sono tenute nei confronti delle operazioni dei propri clienti non si può applicare il paradigma di garanzia proprio dei diritti di libertà personale, poiché alla base del segreto bancario non ci sono valori della persona umana da tutelare: ci sono, più semplicemente, istituzioni economiche e interessi patrimoniali, ai quali, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, quel paradigma non è applicabile (v. sentt. nn. 55 del 1968 e 22 del 1971). Ciò significa che la stessa norma di delega non può essere interpretata come una norma restrittiva dei poteri di accertamento dell'amministrazione tributaria di fronte al segreto bancario, tanto più che, quando l'art. 10, n. 12, fa riferimento alle "ipotesi di particolare gravità" che legittimerebbero l'accesso degli uffici finanziari ai dati riservati custoditi dalle banche, non può non ricomprendere in quelle ipotesi tutti i possibili casi di illecito tributario per evasione. Alla luce dei principi costituzionali, infatti, l'evasione fiscale costituisce in ogni caso una "ipotesi di particolare gravità", per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale. In definitiva, la direttiva contenuta nell'art. 10, n. 12, della legge n. 825 del 1971, vincola il legislatore delegato a conformare i rapporti tra le imprese bancarie e i poteri di accertamento propri dell'amministrazione tributaria in modo che quest'ultima possa accedere ai dati relativi alle operazioni o ai patrimoni di singoli clienti, tenuti riservati dalle banche, purché si tratti di ipotesi e di modalità prestabilite dalla legge. Infatti, poiché in via di principio nessun documento o nessun dato, relativo agli utenti dei servizi bancari e detenuto confidenzialmente dalle banche, può essere sottratto ai poteri di accertamento degli uffici tributari, il significato sostanziale della norma di delega ora esaminata è quello di sottoporre tali poteri al principio di legalità, di modo che questi ultimi non possano essere svolti arbitrariamente e indiscriminatamente. (...) Ad avviso del giudice *a quo*, il legislatore delegato, mentre avrebbe accuratamente attuato la predetta direttiva con l'art. 51-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972 e con l'art. 35 del d.P.R. n. 600 del 1973, ne avrebbe, invece, violato il contenuto sostanziale con le disposizioni impugnate. I ricordati artt. 51-*bis* e 35, nei testi introdotti, rispettivamente, dall'art. 5 e dall'art. 3 del d.P.R. 15 luglio 1982, n. 463 (che, peraltro, risultano ora abrogati dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413 art. 18, punto 2, lett. e) e punto 1, lett. h), hanno predeterminato – l'uno in relazione all'imposta sul valore aggiunto e l'altro in relazione alle imposte sui redditi – i fatti o gli indizi (omessa presentazione della dichiarazione, accertamento di corrispettivi o redditi reali superiori di una certa percentuale rispetto a quelli dichiarati, etc.), in presenza dei quali gli uffici finanziari sono abilitati ad accedere ai documenti, alle notizie e ai dati conservati dalle aziende e dagli istituti di credito. In tali casi, occorre ricordarlo, l'esercizio del potere di accesso alle predette informazioni riservate è subordinato alla previa autorizzazione del presidente della commissione tributaria di primo grado territorialmente competente, vale a dire alla previa autorizzazione di un magistrato incaricato di presiedere un organo avente natura giurisdizionale. Le disposizioni impugnate - cioè l'art. 63, primo comma, seconda proposizione, del d.P.R. n. 633 del 1972 e l'art. 33, terzo comma, seconda proposizione, del d.P.R. n. 600 del 1973, nei testi risultanti dopo le modifiche ad essi apportati, rispettivamente, dagli artt. 7 e 2 del già menzionato d.P.R. n. 463 del 1982 - prevedono una via ulteriore e diversa attraverso la quale gli uffici finanziari, pur sempre ai fini dell'accertamento di eventuali illeciti tributari, possono avere accesso ai documenti e ai dati riservati tenuti dalle aziende o dagli istituti di credito. In base alle citate disposizioni, infatti, la Guardia di finanza, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria in relazione alle norme sul segreto istruttorio, utilizza e trasmette agli uffici delle imposte documenti, dati e notizie acquisiti nei confronti dell'imputato nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria e valutaria. Secondo il giudice *a quo*, la previsione in questa

disposizione della sola previa autorizzazione del giudice inquirente e la mancata predeterminazione, in tal caso, delle ipotesi legittimanti l'accesso ai dati riservati costituirebbero motivo d'illegittimità costituzionale per violazione della norma di delega esaminata nel punto precedente della motivazione. Tale assunto, tuttavia, non può essere condiviso. In realtà, le norme sospettate d'incostituzionalità abilitano la Guardia di finanza a trasmettere agli uffici delle imposte informazioni, dati o documenti, rilevanti per l'accertamento di illeciti tributari, che siano stati acquisiti dalla stessa Guardia di finanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria. Ciò significa che quest'ultima ha originariamente accesso ai dati cui si riferiscono le disposizioni impugnate in relazione a ipotesi che la legge penale predetermina come ipotesi di reato, in conformità al principio di riserva assoluta di legge, stabilito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Inoltre, nella sua attività di polizia giudiziaria, volta al reperimento o alla verifica dei suddetti dati, la Guardia di finanza agisce, oltreché secondo modalità stabilite dalla legge, sotto l'impulso, il controllo e la vigilanza dell'autorità giudiziaria, così come è previsto in generale per le attività di prevenzione e di repressione dei reati. Tutto ciò dimostra che l'accesso ai dati riservati cui si riferiscono le disposizioni impugnate è sottoposto a rigorose condizioni di predeterminazione legale e di controllo giudiziario, le quali anzi, proprio perché attengono alla persecuzione dei reati, sono definite persino in modo più preciso e garantistico rispetto a quelle stabilite dai ricordati artt. 51-*bis* e 35 per l'accertamento degli illeciti tributari da parte degli uffici delle imposte. L'illimitata trasmissibilità dei dati coperti da segreto bancario da parte della polizia giudiziaria a favore dell'amministrazione finanziaria si basa, dunque, sul presupposto che il segreto bancario non può in alcun modo sussistere di fronte alla (legittima) attività di prevenzione e di repressione dei reati (artt. 248, secondo comma, c.p.p. e 255 c.p.p.). E, poiché tale attività risponde a requisiti di legalità e di controllo giudiziario particolarmente rigorosi, nessun ostacolo può sussistere affinché i dati riservati (legittimamente) acquisiti per tale via possano essere comunicati all'amministrazione finanziaria e possano essere da quest'ultima pienamente utilizzati, anche al di là delle ipotesi previste dai più volte citati artt. 51-*bis* e 35 (come ora, a definitivo chiarimento, stabilisce l'art. 5, quattordicesimo e quindicesimo comma, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito dalla legge 5 luglio 1991, n. 197). Ciò, del resto, come si è prima accennato, corrisponde al bilanciamento dei valori costituzionali, in base al quale i valori collegati al dovere di riserbo sui dati bancari sono sicuramente recessivi di fronte a quelli riferibili al dovere inderogabile imposto dall'art. 53 della Costituzione e, a maggior ragione, di fronte all'esigenza costituzionale primaria collegata alla persecuzione dei reati. L'unico limite che occorre rispettare nella altrimenti piena possibilità della polizia giudiziaria di trasmettere agli uffici delle imposte gli anzidetti dati va individuato nella imprescindibile esigenza che a quella trasmissione non consegua alcun pregiudizio agli interessi protetti con il segreto istruttorio o, in genere, con il segreto attinente alla fase delle indagini preliminari. Di ciò, a ragione, si preoccupano le disposizioni impugnate allorché subordinano la trasmissione agli uffici finanziari delle informazioni e dei documenti in possesso della polizia giudiziaria alla previa autorizzazione del giudice, la quale è espressamente giustificata dall'esigenza di salvaguardare l'efficienza e il buon esito della indagine penale e di tutelare i diritti della persona sottoposta all'indagine medesima. Tale autorizzazione è evidentemente diretta a regolare i confini e le possibili interferenze tra l'istruttoria penale e quella tributaria, sicché, contrariamente a quanto suppone il giudice *a quo*, non può essere posta sullo stesso piano dei poteri giudiziari di accesso ai dati riservati, che sono distintamente disciplinati dalle norme sulle indagini di polizia giudiziaria (artt. 248, secondo comma, e 255 c.p.p.) e da quelle sull'accertamento tributario (artt. 51-*bis* e 35, prima ricordati)».

Sentenza n. 28/1970 (rel. Oggioni)

Il potere delegato deve essere esercitato in modo conforme alle finalità che l'hanno determinato; alla delega e alla sua formula, a carattere normativo generale, deve risultare corrispondente l'esercizio del potere delegato, con particolare riguardo al sistema accolto nella legislazione precedente.

Considerato, 4., 5., 6.

«Tra i concetti direttivi che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato in materia di delegazione legislativa, v'è, in via principale, quello che il potere delegato deve essere esercitato in modo conforme alle finalità che l'hanno determinato e non divergente da dette finalità. Sicché alla delega ed alla sua formula, a carattere normativo generale, deve risultare corrispondente l'esercizio del potere delegato, con particolare riguardo al sistema accolto nella legislazione precedente (sentenze n. 3 del 1957; nn. 31 e 135 del 1967). (...) Lo stato della legislazione anteriore alla legge delegante del 1952 e relativa alle imposte dovute per l'uso, da parte delle società assicuratrici, di targhe o tabelle da apporsi sulle cose assicurate, risiedeva nelle disposizioni originarie del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3268, sulle tasse di bollo, integrate dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 11 aprile 1947, n. 242. L'imposizione era prevista negli articoli 1, ultimo comma, del primo decreto e 86, n. 5, dell'annesso allegato A, nonché nell'art. 18 del suindicato secondo decreto il quale, con effetto dal 1 giugno 1947, precisava doversi il tributo corrispondere "in modo virtuale", liquidandolo "sui premi risultanti dal bilancio annuale sui quali si effettua la distribuzione delle targhe". La cosiddetta "virtualità" nella corresponsione e percezione del tributo veniva fatta consistere (art. 4 del primo decreto) nel fatto che, pur trattandosi di tributo a carattere cartolare, tuttavia l'adempimento, nel caso specifico, era da compiersi, per motivi pratici e di più comoda esazione, presso l'ufficio competente "senza materiale apposizione di bollo". Inoltre fin dal decreto del 1923 il modo "virtuale" del versamento veniva considerato non disgiunto dall'onere di denuncia da parte del contribuente (vedi art. 86 n. 2 dell'allegato). Questo sistema, considerato nel suo complesso e soprattutto con riguardo alla citata disposizione del decreto del 1947 era caratterizzato dal fatto del collegamento diretto in percentuale dell'imposta ai premi iscritti in bilancio: il che veniva a riguardare non solo e non tanto le modalità di pagamento, ma significava che la base dell'accertamento era spostata dai dati singoli di concreta utilizzazione di targhe a dati anteriori emergenti dal bilancio di competenza e come tali sostanzialmente sganciati dalla materialità dell'evento pubblicitario. Né questa era la sola ipotesi di riferimento a dati anteriori. Infatti, l'art. 86, n. 4, della tariffa allegata al decreto del 1923 imponeva anche il pagamento preventivo della tassa di bollo nel momento della pattuizione dei corrispettivi per proiezioni pubblicitarie cinematografiche da eseguirsi successivamente: disposizione poi ribadita col R.D.L. 16 luglio 1936, n. 1427. La formula usata dalla legge delega dimostra che non si è inteso abrogare o modificare il sistema precedente, bensì corrisponde all'intento di perfezionarlo per renderlo, come è detto "più semplice e più comodo non solo nel pagamento ma anche nell'accertamento". Come risulta anche dagli atti parlamentari (relazione del Ministro Vanoni sulla delega al Governo) l'obiettivo era un assetto più organico della materia, mantenendo tuttavia gli essenziali principi direttivi, con richiamo espresso a quello ora ricordato dell'art. 86, n. 4, della suindicata tariffa. La legge delegata, che ha regolato separatamente dalla imposta di bollo, l'imposta di pubblicità appunto per le peculiari e proteiformi manifestazioni di quest'ultima, risulta conforme ai cennati principi. Nella fissazione dei cardini del sistema, i concetti ed i requisiti di denuncia, di virtualità in base a denuncia e di riferimento percentuale all'ammontare dei premi di competenza, risultano mantenuti. Di questi elementi, la denuncia, ad opera della parte contribuente, è l'elemento che condiziona l'imposizione e ne delimita l'oggetto. Con l'adempimento dell'obbligo di denunciare, per rimanere il sistema, la predisposizione e l'allestimento delle targhe pubblicitarie, indipendentemente da contingenti fatti successivi, spesso di difficoltosa verifica, e di corrispondere conseguentemente il tributo, gli enti assicuratori vengono così a porre essi stessi le basi dell'accertamento. La società Securitas, nelle deduzioni presentate, riconosce esatto che per giudicare del collegamento tra legge delegante e legge delegata si deve aver riguardo alla particolare situazione giuridica come regolata nella legge precedente alla delegante. Ma assume, tuttavia, che il decreto del 1947, con il far riferimento alle targhe "distribuite", aveva condizionato la imposizione alla effettiva esteriorizzazione delle targhe stesse: per cui l'art. 4 della tariffa allegata alla legge delegata, nel punto in cui dichiara doversi prescindere dalla effettiva distribuzione delle targhe, sarebbe in antitesi con lo stato precedente alla delega, tanto più che nel corpo dello stesso art. 4 si parla in altro punto di targhe "distribuite". L'argomento ha però un ristretto valore esegetico formale, mentre è principio interpretativo (art. 12 preleggi) che debbasi aver prevalente riguardo sia ad elementi di connessione tra norma e norma, sia all'intenzione del legislatore. Per cui, anche nel caso in esame, la terminologia usata va considerata

come inserita nel contesto del sistema, dal quale riceve limitazioni di significato. Quanto si è detto con riferimento ai decreti del 1923 e del 1947 ha la sua conferma nelle disposizioni della legge delegata, la quale, precisando negli artt. 8 e 9 che la denuncia va presentata prima dell'inizio della pubblicità e l'imposta va pagata al momento della presentazione della denuncia, dimostra che la dizione "targhe distribuite" contenuta nella tariffa, inserita nel corpo della stessa legge, ha valore pleonastico e significato improprio, se posta in relazione al sistema, bene identificabile nel suo complesso. (...) Ne consegue che la questione, considerata entro i limiti segnati dalle ordinanze di rinvio, va dichiarata non fondata».

Sentenza n. 32/1968 (rel. Oggioni)

Il legislatore delegato, nella soppressione di precetti della legge che contiene anche la norma delegante, deve procedere con particolare cautela; tale soppressione può essere legittima se si adagia su meccanismi meglio rispondenti ai fini della legge delegante. Tanto le norme preesistenti quanto le disposizioni facenti parte di quest'ultima, se non assurgono a principi o a limiti naturali della delega, si collocano su un unico piano e hanno analogo vigore, divenendo parimenti suscettibili di correzioni o adattamenti, se richiesti dagli scopi perseguiti dalla legge delegata.

Considerato, 1., 2.

«È stato denunciato l'art. 252 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645 sulle imposte dirette, legge delegata, in relazione agli artt. 35 18/e 63 della legge di delegazione 11 gennaio 1956, n. 1, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione: la norma ha soppresso l'ultimo comma dell'art. 35 con cui la stessa legge di delegazione, in deroga all'art. 21 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, consentiva che per certi reati fiscali l'azione avesse corso senza il preventivo accertamento dell'imposta. Nell'ordinanza di rinvio si sostiene che al legislatore delegato non s'era conferito il potere di derogare a precetti contenuti nella legge di delegazione e che pertanto la norma impugnata sarebbe sospetta di "eccesso di delega". La questione è infondata. Il Governo, nel compilare il titolo XI del testo unico delle imposte dirette, si è trovato dinanzi alcune norme, la cui coesistenza suscitava sfasature o inconvenienti e che dovevano esser coordinate nella prospettiva delle più ampie finalità da perseguire. Innanzi tutto era in vigore l'art. 21 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, che per i reati previsti dalla legislazione sui tributi diretti dava corso all'azione penale solo dopo l'accertamento dell'imposta: con ciò impediva il decorso immediato della prescrizione ed evitava la possibilità di conflitto tra sentenza penale e accertamento, in altra sede, del rapporto tributario. Questo era il principio generale. Ma ad esso l'art. 35, ultimo comma, della legge 1956 n.1, la stessa che delegava il Governo alla formazione del T.U., aveva apportato una deroga limitatamente ad alcuni reati, c.d. frodi fiscali, che si ritenevano perseguibili indipendentemente dall'accertamento dell'imposta: mancata rettifica di dati di bilancio o di documenti alterati, falsi o reticenti; dichiarazioni di passività immaginarie; altre frodi destinate a sottrarre redditi alle imposte dirette. Scopo della norma, nel quadro d'una disciplina tutta tesa a severità verso le evasioni, era quello di colpire rapidamente i responsabili: essa infatti consentiva al giudice penale di perseguire il reato senza attendere l'accertamento degli uffici amministrativi o del giudice civile. Ma la disposizione apparve ed era, da un lato, parzialmente contraddittoria rispetto al fine che l'aveva ispirata, e, dall'altro, praticamente inidonea, nella sua pienezza, a trovare larga applicazione. Infatti consentiva il decorso immediato della prescrizione penale (piuttosto breve), col pericolo che questa, per lungaggini inerenti all'accertamento del rapporto tributario, maturasse avanti la sentenza di condanna (mentre l'art. 21 della legge 1929, n. 4, a cui s'era derogato, impediva alla prescrizione di decorrere prima di quell'accertamento): cosicché il mezzo scelto per perseguire immediatamente il colpevole rischiava spesso di mandarlo impunito. Nel contempo la disposizione rispettava sia l'art. 60 della legge 1929, n. 4, secondo cui il giudice penale sul terreno dell'imposizione diretta non era tenuto ad accertare in via definitiva il rapporto tributario, sia l'art. 20 del Codice di procedura penale, che anzi gli consentiva di sospendere il processo (e la prescrizione) per sottoporre ad altro giudice le questioni pregiudiziali relative a quel rapporto. In tali casi il risultato della decisione giudiziale finiva per essere simile a quello che intendeva raggiungere, con un diverso mezzo tecnico, proprio la norma (citato art. 21 legge 1929, n. 4) a cui s'era derogato: casi che dovevano prevedersi come assai frequenti perché, consistendo il reato ("frode fiscale") in fatti od omissioni

“rilevanti per la determinazione del redditi imponibili”, l’indagine sul reddito e sull’entrata dell’imposta era necessaria, anche per la graduazione della pena, e, di regola, non facile per un giudice penale. (...) Il legislatore delegato poteva anche limitarsi a riunire le tre norme lasciandole intatte; ma con ciò non avrebbe aderito ai principi dominanti nell’intero sistema tributario e alle finalità della stessa legge di delegazione. Quei principi si opponevano e s’oppongono ad eventuali conflitti tra pronunce penali e altre decisioni, tanto che, a parte l’art. 34 del R.D. 17 settembre 1931, n. 1608, obbligano il giudice penale a decidere anche la “controversia relativa al tributo” (art. 22 legge 1929, n. 4) e, per le imposte dirette, ad attendere la definizione amministrativa o civile del contrasto (art. 21 legge citata). Da essi l’art. 35, ultimo comma, della legge contenente la “delega” aveva deviato con un precetto eccezionale che trovava giustificazione solo al fine d’una esemplare severità verso gli evasori. Ma, accertato che di fatto questa giustificazione veniva meno perché l’immediato decorso della prescrizione poteva favorire, invece che colpire, l’evasore mentre l’efficacia del precetto era indebolita dal potere giudiziale di sospendere il processo (art. 20 del Codice di procedura penale), l’opportunità di sopprimerlo finiva per imporsi: in questo senso s’è detto che la sua conservazione avrebbe urtato alla lunga con la finalità della legge di cui esso era parte. Non si nega che il legislatore delegato, nella soppressione di precetti della legge che contiene anche la norma delegante, debba procedere con particolare cautela; ma la Corte ha già osservato che tale soppressione può essere legittima se “si adagia su meccanismi meglio rispondenti” ai fini della legge delegante (sentenza n. 30 del 1961): che tanto le norme preesistenti quanto le disposizioni facenti parte di quest’ultima, 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; beninteso, se lo richiedono gli scopi da raggiungere con la legge delegata. Dato ciò, i rilievi esposti più sopra dimostrano che, con l’art. 252 del T.U., il Governo si è tenuto nei limiti del potere attribuitogli dal Parlamento, non essendo dubbio che la norma soppressa, eccezionale e di scarsa applicabilità, urtasse coi “principi contenuti nella legge 11 gennaio 1951, n. 25 e nella presente legge”, cioè nella legge di delegazione n. 1 del 1956 (v. art. 63): principi che, confluendo in tali leggi anche quelli dell’antica normazione repressiva (legge 1929 n. 4), esigevano accanto alla sicurezza della repressione la non contraddittorietà fra i giudicati e che valevano bene il sacrificio di singoli precetti, dovunque essi si trovassero. Non a caso si era data al Governo una somma di poteri la cui ampiezza è stata colta in precedenti sentenze della Corte. Il legislatore delegato, invece di inserire a fatica la norma eccezionale nelle altre, ha preferito sopprimerla ritenendo così di attuare quel “migliore” coordinamento di norme e principi che gli era stato espressamente richiesto (art. 63 legge 1956 n. 1)».

Sentenza n. 26/1967 (rel. Cassandro)

I limiti segnati al Governo nell’esercizio del potere legislativo delegato si riassumono nella finalità della legge di delegazione. Pertanto, restano fuori dell’ambito della delegazione le previsioni che non si rivelino strettamente necessarie al conseguimento dei fini che la legge ha voluto perseguire.

Considerato

«La questione è fondata. La Corte ha già avuto più volte occasione di definire il carattere eccezionale e transitorio della legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 741, diretta a sostituire *una tantum* il procedimento previsto dalla Costituzione (art. 39), per estendere l’efficacia e la validità della contrattazione collettiva *erga omnes*, e di affermare quali siano i limiti segnati al Governo nell’esercizio del potere legislativo delegato. Tali limiti si riassumono, essenzialmente, nella finalità della legge di delegazione, che ha voluto fossero garantiti ai lavoratori, anche non iscritti alle associazioni sindacali, minimi inderogabili di trattamento economico e normativo. Ne consegue che restano fuori dell’ambito della delegazione non soltanto le clausole dei contratti collettivi contrarie a norme imperative di legge (art. 5), ma anche quelle che non siano necessarie ad assicurare al lavoratore un’esistenza corrispondente alla dignità della persona umana o non attengano alla diretta disciplina dei rapporti di lavoro, o non si rivelino strettamente necessarie, pur nel loro carattere strumentale, al conseguimento dei fini che la legge ha voluto perseguire (sentenze nn. 106 e 107 del 1962, 129 del 1963, 56 del 1965, 8, 45 e 50 del 1966).

Ora, non si può dire che la norma impugnata rientri tra le clausole che il legislatore delegato era autorizzato a rendere efficaci *erga omnes*, limitandosi essa ad imporre alle aziende di credito l'obbligo di segnalare alle organizzazioni sindacali dei lavoratori "il lavoro straordinario di qualsiasi natura", che le aziende stesse intendano far svolgere dai propri dipendenti. Anche nell'ipotesi, contestata del resto dalla parte privata, che la *ratio* della clausola sia quella di evitare lo sfruttamento fisico e psichico dei dipendenti delle aziende di credito, non si può dire che essa sia strettamente necessaria al raggiungimento di questo fine, che è certamente da porre tra quelli perseguiti dalla legge di delegazione mediante la garanzia dei minimi inderogabili di trattamento economico e normativo. Questo "dovere di avviso", come lo qualifica l'Avvocatura dello Stato, non si rivela, infatti, strettamente indispensabile a quel fine, che è invece direttamente raggiunto mediante le norme sostanziali contenute nel medesimo art. 41, le quali consentono il lavoro straordinario per le chiusure periodiche dei conti entro il limite massimo di 80 ore annuali, regolano le prestazioni di lavoro straordinario nei giorni 24 e 31 dicembre e 1 gennaio, limitano a due ore giornaliere, e, comunque, vietano che superino le 12 ore settimanali, tutte le altre prestazioni di lavoro straordinario».

Sentenza n. 56/1965 (rel. Mortati)

Il fine perseguito dalla legge di delegazione costituisce il limite del potere dell'organo delegato.

Considerato, 2.

«La questione sollevata con le ordinanze del Tribunale e della Corte di appello di Napoli di eccesso di delega del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui impone anche ai non iscritti alle associazioni sindacali l'esperimento della conciliazione prima di poter proporre azione giudiziaria in ordine a controversie insorte in applicazione dei contratti collettivi di lavoro, si deve ritenere fondata. Esattamente le ordinanze della Corte di appello di Napoli mettono in rilievo l'analogia che è dato rilevare fra le ragioni assunte dalla sentenza n. 129 del 1963 a fondamento della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 62 dello stesso contratto collettivo ora denunciato, e quelle invocabili per negare l'estensibilità *erga omnes* dell'art. 55. Nell'un caso e nell'altro infatti si è in presenza di clausole le quali, mentre non si palesano strettamente necessarie 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 hanno poi ad oggetto la disciplina dei rapporti intercorrenti fra le parti dei contratti individuali di lavoro, ma si riferiscono invece a diritti e doveri esercitabili attraverso l'interposizione delle associazioni sindacali di diritto privato. Il tentativo di conciliazione ad esse affidato richiede, per potersi effettuare, la sottoposizione dei singoli a vincoli di subordinazione nei confronti delle medesime e di queste nei confronti dei primi: vincoli che (a prescindere dalla loro incidenza sul principio della libertà sindacale) non possono considerarsi pertinenti a quella parte della contrattazione collettiva cui si è riferito l'art. 1 della citata legge n. 741».

Sentenza n. 129/1963 (rel. Mortati)

Compete alla Corte la risoluzione di una questione che esige l'interpretazione della legge di delegazione onde accertare l'ambito del potere normativo conferito e l'eventuale esorbitanza incorsa nell'esercizio del potere medesimo. Lo specifico fine perseguito dalla legge delega può assumere la stessa funzione di predeterminazione dei principi e criteri direttivi richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa.

Considerato, 4.

«Le altre censure mosse dalla Corte di Genova, e tutte quelle sollevate nell'ordinanza del Pretore di Eboli si appuntano, le prime, al D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032 (per la recezione effettuata degli artt. 34 e 62 del contratto collettivo nazionale di lavoro in data 24 luglio 1959 per gli operai dell'industria edilizia e

affini), nonché al successivo decreto presidenziale 9 maggio 1961, n. 715 (recepente l'art. 11 del contratto collettivo integrativo 2 ottobre 1959 per la Provincia di La Spezia, nonché l'intero contenuto dell'accordo collettivo 30 settembre e 2 ottobre 1959 per la costituzione della Cassa edile spezzina), e le seconde, allo stesso decreto n. 1032 (per la recezione dell'art. 62), nonché all'altro decreto presidenziale 9 maggio 1961, n. 865 (con riferimento all'art. 6 del contratto collettivo integrativo recepito il 30 settembre 1959 da valere per gli operai addetti alle industrie edilizia ed affini della Provincia di Salerno), sempre sotto l'aspetto della violazione dell'art. 76 della Costituzione, per eccesso dalla delega da parte dei decreti menzionati, essendosi ritenuto che essi, in violazione dell'art. 1 della legge n. 741, hanno reso obbligatorio per tutti disposizioni, come quelle denunciate, estranee alla materia da disciplinare. La risoluzione della questione, prospettata nei termini riferiti, compete alla Corte poiché essa esige l'interpretazione della legge di delegazione onde accertare l'ambito del potere normativo conferito e l'eventuale esorbitanza incorsa nell'esercizio del potere medesimo. Al riguardo è da osservare che gli artt. 1 e 4 della legge n. 741, nel prescrivere al Governo di uniformarsi nell'emanazione delle norme di sua competenza a "tutte" le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali, nonché dei contratti integrativi provinciali cui abbiano fatto rinvio contratti collettivi nazionali, oppure dei contratti collettivi stipulati in sede provinciale da associazioni affiliate ad altre aventi carattere nazionale, hanno imposto a tale attività un duplice limite: e cioè, uno, più particolare e di carattere negativo, sancito nell'art. 5, costituito dal divieto di accogliere disposizioni contrattuali contrastanti con norme imperative di legge (ed operante, come la Corte ha ritenuto con la sentenza n. 106 del 1962, direttamente sui contratti collettivi, così da precludere l'assunzione delle medesime nei decreti delegati); l'altro, più generale, della corrispondenza delle disposizioni predette al fine specifico voluto perseguire dalla legge stessa (fine che assume nella specie la stessa funzione di predeterminazione dei principi e criteri direttivi richiesta dall'art. 76 onde conferire validità alla delegazione legislativa) di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti alla stessa categoria. La tesi enunciata dalla difesa della Cassa edile spezzina e dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui l'uniformità del trattamento minimo che il legislatore ha voluto assicurare è realizzabile sola a patto di una integrale recezione di tutta la disciplina collettiva, quale che sia il contenuto delle singole norme, purché non derogative di disposizioni imperative di legge, trascura di considerare la generale finalità cui la reazione stessa è indirizzata e nel cui conseguimento deve trovare il suo limite non valicabile. Si tratta, pertanto, di accertare se le disposizioni denunciate degli accordi o contratti collettivi e di quelli integrativi, le quali tutte si riferiscono agli obblighi derivanti per gli addetti alle industrie edilizie ed affini dalla costituzione di Casse edili, corrispondano alla finalità predetta e pertanto siano suscettibili di farsi valere obbligatoriamente anche in confronto ai non iscritti alle associazioni che li hanno stipulati. Non è sufficiente a contestare tale obbligatorietà la considerazione fatta valere dalla Corte di appello di Genova secondo cui i minimi cui la legge ha riguardo sono solo quelli valutabili quantitativamente, poiché è invece da ritenere che la formula adoperata consenta di includervi ogni specie di pattuizioni necessarie ad assicurare al lavoratore un'esistenza corrispondente alla dignità della persona umana, a tenore del principio generale sanzionato nell'art. 36 della Costituzione. La difesa della Cassa edile spezzina sostiene che le clausole relative alle Casse edili corrispondano a tali requisiti, nella considerazione che le peculiarità delle prestazioni lavorative da parte dei prestatori di opera nell'industria edilizia rendono impossibile l'applicazione della disciplina normale in ordine alle ferie, alla gratifica ed alle festività; e quindi costringono ad attribuire ad appositi enti il compito di riscuotere ed accantonare in conti intestati al nome dei singoli operai una percentuale della paga, da cui sono poi da trarre i compensi di loro spettanza. Senonché l'esistenza di tale asserita inscindibile correlazione fra il fine da conseguire ed il mezzo prescelto risulta smentita sia dallo stesso art. 34 del contratto collettivo 24 luglio 1959, richiamato dal D.P.R. n. 1032 del 1960, il quale dispone che il trattamento economico dovuto per le voci che si sono indicate, e che indubbiamente costituiscono parte integrante del salario, viene assolto dalle imprese mediante la corresponsione di una percentuale complessiva determinabile sulla base di molteplici elementi, percentuale che va accantonata a cura delle imprese stesse presso un istituto bancario (o solo eventualmente presso la Cassa edile, ove esista), e sia

dall'art. 5 del citato contratto collettivo integrativo 30 settembre 1959 per gli operai edili della Provincia di Salerno che prevede l'accantonamento mensile presso un istituto bancario delle percentuali relative al trattamento per ferie, gratifica e festività. Ora, mentre quest'ultima predisposizione rivolta all'assolvimento dell'obbligo imposto dall'art. 34, soddisfa pienamente le esigenze proprie del particolare contratto di lavoro edile, senza far venire meno la immediatezza del rapporto fra datori di lavoro e lavoratori (la cui disciplina costituisce l'oggetto proprio dei contratti collettivi), e non produce alcun aggravio di spese, né decurtazione di salario a danno del lavoratore, sicché la sua estensione a tutti gli appartenenti alla categoria, anche se non iscritti, vale a soddisfare i fini della legge delegante, viceversa la istituzione di Casse edili è effettuabile in conseguenza della assunzione di obblighi corrispettivi da parte delle associazioni che la deliberano, attiene cioè ad una materia estranea alla diretta disciplina dei rapporti di lavoro, cui solamente ha riguardo l'art. 1 della legge delegante, ed ha per effetto di interporre fra i soggetti individuali di tali rapporti un ente estraneo ad essi, con gli oneri conseguenti alla sua istituzione e al suo funzionamento. Se non è dubbio che la predisposizione di misure di questo ultimo tipo rientra nell'autonomia delle associazioni sindacali ed ha per effetto di vincolare ad esse tutti i loro iscritti, viceversa è da escludere che di esse si possa richiedere il rispetto da parte dei non associati, come invece pretendono di fare tanto il D.P.R. n. 1032 che ha recepito l'art. 62 del citato contratto collettivo (il quale prevede l'istituzione della Cassa e l'art. 11 dell'accordo per la Provincia di La Spezia 2 ottobre 1959 che addossa gli oneri da essa derivanti a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro appartenenza alle organizzazioni stipulanti, secondo è ulteriormente specificato dall'art. 5 dello statuto della Cassa, a tenore del quale sono automaticamente iscritti a questa tutti gli operai edili prestanti servizio nella Provincia stessa), quanto il D.P.R. n. 865 (che ha recepito l'art. 6 del contratto collettivo 30 settembre 1959, di analogo contenuto, per la Provincia di Salerno). Dovendosi ritenere estranei agli interessi voluti tutelare dalla legge delegante i compiti affidati alle Casse, che vengono prospettati come meramente strumentali allo scopo della corresponsione del trattamento retributivo, in quanto non solo non necessari a garantire i minimi ed anzi suscettibili di incidere dannosamente su di essi, a maggior ragione deve ritenersi eccedente dai limiti posti dalla legge l'estensione ai non iscritti delle attività di carattere assistenziale e previdenziale, pure previste dagli statuti e regolamenti delle Casse predette, alle quali rinviano le disposizioni dei contratti collettivi. Anche a volere ammettere, in ipotesi, che sia consentito a questi di disporre speciali forme di assistenza, affidandole ad istituti diversi da quelli considerati dall'art. 38 della Costituzione, non potrebbe mai consentirsi che oneri e prestazioni a tale titolo (proprio perché assicurati attraverso l'opera degli organi e enti di cui alla disposizione ora ricordata) siano da includere dei minimi normativi obbligatori cui ha avuto riguardo il legislatore delegante. L'accertamento dell'evidente eccesso di delega in cui sono incorse le norme denunciate assorbe ogni indagine circa la violazione di altre norme costituzionali, diverse da quelle dell'art. 76».

Sentenza n. 66/1957 (rel. Cassandro)

Il sindacato della Corte è precluso in relazione a valutazioni che rientrano nell'ambito della discrezionalità, più che tecnica, politica del legislatore anche delegato; è, invece, ammesso laddove, nell'esercizio di codesto potere discrezionale, il legislatore delegato varchi i limiti posti dalla legge di delegazione, in ipotesi contrastando con i fini da essa perseguiti che si trasformano in altrettanti criteri vincolanti per il corretto esercizio delegato della legislazione.

Considerato, 2., 3.

«Fondata è, invece, la tesi dell'Avvocatura dello Stato, che l'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230, non ha inteso di escludere i boschi dall'esproprio dei terreni ai fini della riforma fondiaria. L'espressione che compare in quell'articolo "suscettibili di trasformazione" non deve necessariamente essere interpretata nel senso che i boschi debbano essere in ogni caso esclusi dall'esproprio, potendosi intendere per trasformazione non soltanto quella che muti l'aspetto fisico dei terreni, ma anche quella che, in connessione con la costituzione di un tipo particolare di azienda contadina, dia ai boschi una diversa destinazione, inserendoli in nuovi complessi economico-sociali, con forme che assicurino il rispetto degli eventuali vincoli idrogeologici e la tutela delle condizioni del terreno alla quale quei vincoli sono diretti.

Riconoscere l'utilità della formazione di appoderamenti di tipo silvo-pastorale, destinati principalmente all'allevamento del bestiame, o riconoscere l'opportunità di integrare con parti di bosco appezzamenti di terreno destinato a seminativo, rendendo economicamente vitali piccole aziende contadine che prima vitali non erano, non può dirsi che non risponda alle finalità della riforma fondiaria, quali si evincono dalle norme costituzionali e dalle leggi di riforma, e può trovare particolare giustificazione, quando la riforma si voglia realizzare in una regione come la Calabria ad alta percentuale di terreni boschivi, specialmente nella parte di essa occupata dall'altopiano silano. D'altra parte la Corte non può non considerare che codeste valutazioni o altre analoghe, intorno alle quali vario può essere il giudizio di economisti e di esperti, sfuggono al proprio esame, perché rientrano evidentemente nell'ambito della discrezionalità, più che tecnica, politica del legislatore anche delegato. Diversa cosa sarebbe se, nell'esercizio di codesto potere discrezionale, il legislatore delegato varcasse i limiti posti dalla legge di delegazione. Ma ciò non è nel caso presente. Si è già visto che una affermazione esplicita di esclusione dei boschi manca nell'art. 2 della legge, né può ricavarsi dalla *ratio legis*, o, più concretamente, dai fini che la legge ha voluto perseguire, i quali - trattandosi di una legge di delegazione - si trasformano in criteri che il legislatore è tenuto a seguire nella sua attività. (...) Contro questa interpretazione la difesa del Nasturzio ha opposto l'esistenza di un generale principio di inespropriabilità dei boschi, che si ricaverebbe dall'art. 4, secondo comma, della legge 31 dicembre 1947, n. 1629, il quale esclude dalle trasformazioni fondiario-agrarie da effettuare in Sila i "boschi esistenti", dall'art. 5 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, che consente l'esproprio soltanto dei boschi siti in pianura o insistenti sopra terreni in lieve pendio, e dall'art. 7 della legge 18 maggio 1951, n. 333, che consente di espropriare i boschi soggetti a vincolo idrogeologico, soltanto nel caso in cui ciò sia necessario per assicurare la continuità dei terreni da espropriare. Ma la Corte non ritiene di poter accogliere questa tesi. Il divieto dell'art. 4, secondo comma, della legge 31 dicembre 1947, n. 1629, trova la sua giustificazione nel fine che questa legge si propose di perseguire, che è quello indicato nell'art. 2 e nel medesimo art. 4 di "promuovere o effettuare direttamente" la trasformazione fondiario-agraria dell'altopiano silano, imponendo ai proprietari l'esecuzione di opere ad essi spettanti secondo un piano generale di bonifica. Diversa, invece, la finalità della successiva legge 12 maggio 1950, n. 230, che si esprime nel "compito" affidato all'Opera Sila "di provvedere alla redistribuzione della proprietà terriera e alla sua conseguente trasformazione, con lo scopo di ricavarne i terreni a concedersi in proprietà a contadini" (art. 1), con la conseguenza che risulta preminente nel sistema di questa legge la redistribuzione della proprietà terriera e la formazione di nuova proprietà contadina. Di fronte a questi due fini diventa non si dirà secondaria, ma strumentale la trasformazione agraria, che ne riceve in conseguenza un significato particolare e diverso quale si è precedentemente definito e ne consegue che quell'originario divieto di trasformazione dei "boschi esistenti" nell'altopiano silano deve intendersi superato dalla regolamentazione data dalla legge successiva a una materia più ampia e complessa, quale è quella della riforma fondiaria e in definitiva abrogato se si volesse interpretarlo come un divieto di espropriazione. I divieti, poi, che vengono posti in maniera, del resto, non assoluta, dalle altre norme richiamate, non possono essere considerati come manifestazioni di un principio generalmente valido, ma, se mai, di un principio valido per le zone di riforma nelle quali ha applicazione la c.d. legge stralcio. Non sarebbe corretto considerare le norme di questa integratrici o modificatrici di quelle della legge Sila, ciascuna delle due dovendosi interpretare di per sé, dirette come sono a realizzare la riforma agraria secondo le speciali condizioni fisiche ed economico-sociali delle rispettive zone di applicazione».

Le deleghe correttive e integrative

Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 367/2007 (red. Maddalena)

I decreti correttivi e integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire i medesimi principi e criteri direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato.

Considerato, 1., 1.1., 5.1., 5.1.1., 5.2., 5.2.1., 5.2.2.

«(...) le Regioni Toscana, Calabria e Piemonte hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio). (...) Tutte le Regioni ricorrenti lamentano, in riferimento a ciascuna disposizione denunciata, la violazione dell'art. 76 (e la Regione Calabria anche dell'art. 77) della Costituzione, per eccesso di delega, evocando a norma interposta l'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), il cui comma 4 prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali ed ambientali (comma 1, lettera a), "disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo". Ci si duole del fatto che, 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. La Regione Calabria lamenta, peraltro, che l'*iter* procedurale adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe stato totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006 e ciò appunto in contrasto con il citato art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002. (...) La Regione Toscana ritiene violato l'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega, in quanto, mentre la legge n. 137 del 2002 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 apportato "rilevanti innovazioni" al sistema disegnato dal d.lgs. n. 42 del 2004. Con particolare riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, sempre secondo la ricorrente, l'eccesso di delega inciderebbe direttamente sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali attribuite dagli artt. 117, comma 3, e 118 della Costituzione. (...) La Regione Piemonte lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. sotto un duplice profilo. Da un punto di vista procedurale, sostiene che l'*iter* adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006. Nel primo caso, infatti, le norme emanate sarebbero state il risultato di un preliminare confronto tra Stato e Regioni, mentre nel secondo caso tale previo confronto sarebbe del tutto mancato. Sotto il profilo sostanziale, invece, la medesima Regione si duole che il Governo non si è limitato a "correggere ed integrare" il d.lgs. n. 42 del 2004. Le nuove norme invece, ad avviso della Regione, avrebbero stravolto completamente l'impianto originale del Codice, con un ingiustificato ampliamento dei poteri statali rispetto alle funzioni già attribuite alle Regioni. (...) Le questioni sono in parte infondate e in parte inammissibili. (...) L'art. 10, comma 4, della legge 6 luglio 2002, n. 137, prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali e ambientali (comma 1, lettera a), "disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro quattro anni dalla data della loro entrata in vigore". Le procedure sono quelle previste dal secondo periodo del precedente comma 3 dello stesso art. 10 e cioè: "I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, resi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta". Tali procedure sono state seguite

nell'emanazione del decreto legislativo n. 157 del 2006, sicché la prima censura sollevata dalla Regione Piemonte non è fondata. (...) Sotto altro profilo le censure mosse dalle Regioni ricorrenti al decreto legislativo n. 157 del 2006, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, si sostanziano nel fatto che le disposizioni impugnate avrebbero carattere innovativo e non sarebbero delle semplici integrazioni e correzioni del testo originario. A tal riguardo, questa Corte, 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».

Sentenza n. 206/2001 (red. Onida)

Il legislatore delegante può conferire al Governo la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dall'entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega principale, al fine di correggere o integrare la disciplina, ma pur sempre nell'ambito dello stesso oggetto, nell'osservanza dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse garanzie procedurali. Siffatta procedura si presta a essere utilizzata soprattutto per le 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 dover ricorrere a un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto. Nulla induce a ritenere che simile 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 stabiliti.

Considerato, 1., 4., 5.

«La Regione Veneto ha sollevato due serie di questioni di legittimità costituzionale: il primo ricorso (...) investe molte disposizioni del 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), nonché lo stesso decreto legislativo nella sua interezza; il secondo ricorso (...) investe varie disposizioni del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali), nonché lo stesso decreto nella sua interezza. (...) Procedendo nell'esame delle censure di carattere più generale, mosse con i due atti introduttivi, conviene esaminare il primo motivo del ricorso avverso il decreto legislativo n. 443 del 1999. Con esso la ricorrente lamenta un uso scorretto della delega, di cui all'art. 10 della legge n. 59 del 1997, per la adozione di disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di conferimento di funzioni, adottati ai sensi dell'art. 1 della stessa legge; e impugna pertanto, sotto questo profilo, l'intero decreto n. 443. Secondo la ricorrente, la delega in questione potrebbe essere utilizzata solo per far fronte a esigenze e fatti sopravvenuti, e non per eludere il termine della delega principale, come invece si sarebbe fatto con il decreto impugnato. (...) La questione è infondata. 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). Siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, 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. 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"».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra* Procedimento di formazione e veste formale.

Sentenza n. 425/2000 (red. Rupert)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 383/1994 (red. Cheli)

Anche nell'adozione delle disposizioni correttive il legislatore delegato è tenuto a rispettare i principi fissati in sede di delegazione.

Considerato, 2., 4.

«L'art. 2 della legge 21 ottobre 1993, n. 421, ha delegato il Governo ad emanare "uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione ed al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione", stabilendo i criteri direttivi, alcuni dei quali specificamente riferiti al settore della dirigenza (lett. f e g). Lo stesso art. 2, al secondo comma, ha statuito testualmente che "le disposizioni del presente articolo e dei decreti legislativi in esso previsti costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione", mentre "i principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono altresì per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica". In attuazione di tale delega è stato emanato il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 che, al capo II del titolo II, ha formulato un'ampia disciplina della dirigenza. Il D. Lgs. n. 29 del 1993, all'art. 1, terzo comma, ha, tra l'altro, confermato la disposizione già posta nell'art. 2, secondo comma, della legge n. 421 del 1992, riconoscendo, da un lato, il valore di principi fondamentali, suscettibili di vincolare le Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, a tutte le disposizioni formulate nello stesso D.Lgs. n. 29 e, dall'altro, la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in grado di vincolare le Regioni speciali e le Province autonome, soltanto ai principi desumibili dall'art. 2 della legge di delegazione n. 421 del 1992. Ma, successivamente, il Governo, con il D.Lgs. 10 novembre 1993, n. 470, ha adottato - ai sensi dell'art. 2, quinto comma, della legge n. 421 del 1992 - alcune disposizioni correttive del D.Lgs. n. 29, sostituendo l'originario testo dell'art. 13 dello stesso decreto - concernente l'individuazione delle amministrazioni destinatarie della disciplina sulla dirigenza - con un nuovo testo, dove si è stabilito, al terzo comma, che "le Regioni a statuto ordinario, quelle a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti ai principi del presente capo" (cioè del capo II del titolo II dello stesso decreto legislativo n. 29). Questa disposizione viene impugnata con i ricorsi in esame in quanto ritenuta lesiva: (...) b) dell'art. 76 della Costituzione, per avere la norma stessa violato i criteri direttivi della delega legislativa espressi nell'art. 2, secondo comma, della legge n. 421 del 1992. (...) Nel merito i ricorsi sono fondati. 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. Distinzione, questa, attraverso cui si è inteso palesemente preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta dagli statuti alle Regioni speciali ed alle Province autonome in tema di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto. 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. L'eccesso di delega in cui è incorso il legislatore delegato non può, d'altro canto, non riflettersi anche in una lesione delle competenze spettanti, in tema di disciplina del pubblico impiego, sia alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 4, primo comma, n. 1 dello statuto speciale di tale Regione (L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1), sia alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'art. 8, primo comma, n. 1 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). L'art. 3 del D.Lgs. 10 novembre 1993, n. 470, nella parte in cui ha sostituito l'art. 13, terzo comma, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, va, pertanto, dichiarato incostituzionale».

Sentenza n. 38/1994 (red. Vari)

Nell'esercizio di una delega prima prorogata, poi rinnovata e persino ampliata, il legislatore delegato ben può puntualizzare e meglio esplicitare i postulati del nuovo ordinamento, secondo indirizzi ispirati a esigenze di coordinamento, correzione e integrazione delle disposizioni via via emanate.

Considerato, 2., 3., 4., 5.

«Le tre ordinanze emesse dalla Commissione tributaria di primo grado di Modena pongono alla Corte questioni concernenti la legittimità - in riferimento agli artt. 3, 53, 76 e 77 della Costituzione - dell'art. 36 del d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42, recante disposizioni correttive e di coordinamento sistematico-formale, di attuazione e transitorie relative al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. Il giudice *a quo*, chiamato a decidere dell'assoggettabilità ad imposizione IRPEG ed ILOR degli interessi percepiti da aziende di credito per ritardato rimborso di imposte pagate, in fattispecie anteriori all'emanazione di tale testo unico, muove dalla premessa secondo cui detti interessi, già da ritenere non tassabili ai sensi del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, lo sarebbero, viceversa, divenuti a seguito dell'art. 56, terzo comma, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, la cui applicazione alle fattispecie pregresse deriverebbe dal principio di retroattività contenuto nell'art. 36 del d.P.R. n. 42 del 1988. Secondo detto art. 36, le disposizioni del testo unico in parola - con le esclusioni indicate nella norma stessa (e cioè le disposizioni del capo III del d.P.R. n. 42 del 1988 del quale fa parte il medesimo art. 36) - hanno effetto anche per i periodi di imposta antecedenti a quello dal quale prende vigore la normativa del medesimo testo unico - vale a dire il primo periodo di imposta successivo al 31 dicembre 1987 - se le relative dichiarazioni, validamente presentate, risultano ad esse conformi. La

questione di legittimità viene sollevata (...) in riferimento agli artt. 76 e 77, a causa della retroattività, anche *in malam partem*, conferita dalla disposizione impugnata alle norme del medesimo testo unico. (...) Le questioni non sono fondate. Nell'esaminarle, la Corte ritiene opportuno muovere dalla denunciata violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, questione che, dal punto di vista logico-concettuale, precede l'altra, ricordando che l'art. 36 del d.P.R. n. 42 del 1988 si inserisce in un filone di produzione normativa che risale alla delega per la riforma tributaria, conferita al Governo dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825. Da questa matrice, in un arco di tempo che abbraccia ormai oltre venti anni, è derivato, in ragione anche delle proroghe e dei rinnovi della delega stessa, un ampio quadro di disciplina che, partendo dai principi e criteri direttivi di cui alla stessa legge n. 825 del 1971, si è venuto man mano componendo, attraverso ripetuti interventi del legislatore delegato volti a puntualizzare e ad esplicitare meglio i postulati del nuovo ordinamento tributario, secondo indirizzi in cui emerge il persistente riferimento alle esigenze di coordinamento, di correzione ed integrazione delle disposizioni via via emanate. Di ciò è traccia anche nelle leggi aventi ad oggetto la proroga, il rinnovo e, talora, l'ampliamento della delega, senza trascurare, di fronte alle difficoltà interpretative cui sovente hanno dato luogo, nel tempo, le varie norme introdotte, anche l'obiettivo di pervenire ad assicurare certezza e stabilità ai rapporti giuridici tributari. Sulla base di tali premesse hanno, così, visto la luce i diversi decreti del Presidente della Repubblica in data 29 settembre 1973, tra i quali quello recante il n. 597, in riferimento al quale si è discusso in passato proprio a proposito della tassabilità degli interessi qui considerati; il testo unico delle imposte sui redditi emanato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917; nonché varie altre disposizioni. Del quadro di riferimento normativo testé ricordato è parte integrante anche il provvedimento in cui è compresa la norma denunciata e cioè il d.P.R. n. 42 del 1988, fondato sulla delega conferita con la legge 29 dicembre 1987, n. 550, che - una volta intervenuto il d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e in concomitanza con la sua entrata in vigore, stabilita per il 1° gennaio 1988 autorizzò (art. 1, sesto comma) l'emanazione delle disposizioni di attuazione e transitorie necessarie all'entrata in vigore del testo unico, nonché delle disposizioni occorrenti per il miglior coordinamento sistematico-formale delle norme in esso contenute, in vista, altresì, della correzione di eventuali errori materiali. A tanto provvede il testo del quale fa parte la norma impugnata, composto, oltre che di disposizioni transitorie (capo III) e di disposizioni di attuazione (capo II), anche di disposizioni correttive (capo I). Dal canto suo l'art. 36 - nel derogare a quanto già stabilito dall'art. 136 del testo unico, secondo il quale le disposizioni in esso contenute entravano in vigore il 1° gennaio 1988, con effetto per i periodi di imposta aventi inizio dopo il 31 dicembre 1987 - ha esteso temporalmente gli effetti del medesimo testo unico anche a situazioni pregresse, nell'intento di realizzare un suo migliore adeguamento agli obiettivi che gli erano propri, alla stregua della delega dalla quale derivava. Quest'ultima riposava originariamente, come già accennato, sulla legge n. 825 del 1971, che - all'art. 17, terzo comma - affidava al testo unico il compito di raccogliere le norme già emanate sulla base della stessa legge di delega con quelle rimaste in vigore per le medesime materie, apportando le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni e per eliminare ogni eventuale contrasto con i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla medesima legge n. 825 del 1971. Va ricordato, peraltro, che, in occasione delle successive proroghe dei termini per l'esercizio del potere affidato al Governo, l'ambito dello stesso fu ampliato fino a ricomprendervi non solo le leggi pubblicate successivamente a quelle considerate dalla legge n. 825 del 1971, ma autorizzando anche integrazioni e correzioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi discendenti dalla suddetta legge, come è dato evincere dal combinato disposto dell'art. 1, terzo comma, della legge 12 aprile 1984, n. 68 e dell'articolo unico, primo comma, della legge 24 dicembre 1985, n. 777. (...) Sulla base di tali premesse, la Corte ritiene di dover escludere la sussistenza del denunciato eccesso di delega *ex* artt. 76 e 77 della Costituzione. La lamentata retroattività *in malam partem*, conferita dall'art. 36 alle disposizioni del testo unico del 1986 appare, infatti, come conseguenza degli intenti che sono propri della delega che ne è alla base, contribuendo a realizzare il disegno ordinatore del d.P.R. n. 917 del 1986. Questo, integrato dal decreto n. 42 del 1988 e attraverso il raccordo fra presente e passato operato proprio dall'art. 36, tende alla razionale sistemazione e al coordinamento delle disposizioni tributarie di cui ai decreti del 1973 con quelle recate dalle norme successivamente emanate, perseguendo

ad un tempo l'obiettivo di dare assetto definitivo ad alcune specifiche materie, nelle quali si erano posti dubbi e incertezze interpretative. Con riguardo alle fattispecie all'esame del giudice *a quo*, va ricordato che, sotto l'impero della disciplina apprestata dal d.P.R. n. 597 del 1973, anch'esso emanato in virtù dei poteri conferiti al Governo dalla legge n. 825 del 1971, si discuteva, sulla base di controverse interpretazioni degli artt. 41, 44 e 52, della tassabilità degli interessi corrisposti alle imprese per ritardato rimborso di crediti di imposta, ritenuti generalmente compensativi del mancato godimento del danaro a causa del ritardo nella restituzione delle somme pagate in eccedenza a titolo di imposta. Il nuovo testo unico n. 917 del 1986, nell'attuare le finalità della delega sulle quali ci si è già soffermati, supera ogni incertezza al riguardo giacché, dopo avere, nell'art. 41, comma primo, lettere a) e b), specificato gli interessi che costituiscono redditi di capitale - e cioè gli interessi derivanti da mutui, depositi e conti correnti (lett. a), nonché quelli derivanti da obbligazioni e titoli similari nonché da altri titoli diversi (lett. b) - precisa a proposito dei redditi di impresa, intesi come redditi che derivano dall'esercizio delle imprese commerciali (art. 52), che gli interessi, anche se diversi da quelli indicati alle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 41, concorrono a formare il reddito per l'ammontare maturato nell'esercizio (art. 56). (...) Dal canto suo, l'art. 36 del d.P.R. n. 42 del 1988 rende applicabili i nuovi principi anche alle fattispecie pregresse, ma esige la condizione che la dichiarazione anteriormente presentata sia conforme anche alle norme sopravvenute. In tal modo pone, da una parte, l'esigenza di confrontabilità delle relative fattispecie normative, quella anteriore e quella posteriore, e limita, dall'altra, i suoi effetti a quelle situazioni nelle quali già prima era giustificabile l'interpretazione nel senso espresso poi dalle norme sopravvenute. Onde le nuove disposizioni si riflettono sul passato solo là dove sussistano comportamenti che, nell'interpretazione di norme anteriori, si erano conformati spontaneamente alle soluzioni che oggi risultano espressamente codificate dal legislatore. Si fornisce così base testuale ai comportamenti tenuti dai contribuenti ove essi siano conformi anche alla nuova normativa, definendo pertanto legislativamente i dubbi connessi all'interpretazione dell'anzidetta disciplina previgente, con effetti, tra l'altro, sul contenimento e l'eliminazione del contenzioso tributario».

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci)

Qualora, nel pieno esercizio della delega, il legislatore delegato abbia esplicitamente prodotto una norma per disciplinare una materia soltanto nella fase iniziale di applicazione di una riforma, rientra nei suoi poteri, conferitigli nella stessa legge di delega, integrare - senza necessità di una nuova delega o di fissazione di ulteriori principi o criteri direttivi - la norma transitoria iniziale con altre 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. Compete al legislatore delegato la valutazione discrezionale del momento in cui la fase iniziale deve ritenersi esaurita, dato che il Parlamento gli ha conferito tale discrezionalità. Il pur rilevante lasso temporale tra la legge delegante e le norme delegate insistenti sul medesimo oggetto non consente per ciò solo di ritenere che si sia in presenza di un vero e proprio trasferimento di funzioni legislative dal Parlamento al Governo e non soltanto di una normale delega.

Considerato, 1., 2., 3., 4.

«Sei sono le questioni formalmente sottoposte all'esame di questa Corte. Con la prima si chiede se contrasti o meno con gli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione l'art. 27 del d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739, nella parte in cui fissa a settantacinque anni il limite di età per far parte delle Commissioni tributarie; per il dubbio che tale norma - abrogando l'art. 45, secondo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, che aveva fissato tale limite a settantotto anni - ecceda dalla delega concessa al Governo dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Riforma tributaria), violando, con l'emanazione reiterata di due norme di contenuto contrastante nella stessa materia, il principio della istantaneità e non reiterabilità dell'esercizio della delega. Una delle caratteristiche essenziali della delega del potere legislativo - argomenta il giudice *a quo* - sarebbe infatti l'istantaneità del suo esercizio, nel senso che il Governo può sì dividere una disciplina vasta e complessa in più testi normativi, anche a distanza di tempo, purché si tratti di disposizioni logicamente diverse e non incompatibili tra loro, ma non può, una volta posta una norma per

determinati fini, valersi ancora della stessa delega originaria per abrogarla. Né si può considerare la norma impugnata semplicemente correttiva - si legge nell'ordinanza - in quanto essa anziché confermare sostanzialmente il disposto della norma originaria - come sarebbe proprio delle norme correttive - la capovolge radicalmente, privando determinati soggetti, tutti inequivocabilmente identificabili, del titolo a mantenere ed esercitare un *munus publicum* che la norma originaria aveva loro attribuito. (...) Alla violazione del medesimo principio si ricollega anche la seconda questione, con la quale si chiede se contrasti o meno con lo stesso art. 76 della Costituzione l'art. 17, secondo comma, della citata legge di delega n. 825 del 1971, nella parte in cui consente al Governo di adottare a distanza di tempo disposizioni di contenuto contrario nella stessa materia (artt. 45 d.P.R. n. 636/1972 e 27 d.P.R. n. 739/1981). In sostanza - secondo il giudice *a quo* - o è stato il Governo ad eccedere dalla delega ricevuta esercitandola reiteratamente con l'emanazione di norme contrastanti (prima questione) o è stato lo stesso Parlamento a conferire una delega eccedente i limiti fissati dall'art. 76 della Costituzione (seconda questione). (...) Entrambe le questioni sono infondate. Quanto alla prima occorre osservare che 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. 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Procedimento di formazione e veste formale e Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale nonché *infra*, Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale.

Sentenza n. 68/1960 (rel. Cappi)

La delega per l'emanazione di norme complementari e integrative non abilita il delegato a modificare le norme legislative preesistenti.

Considerato

«L'ordinanza inizia ricordando che la difesa dell'imputato aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 16, terzo comma, del decreto legge 30 ottobre 1952, n. 1323, ma poi, dopo aver dichiarato manifestamente infondati i due primi motivi indicati dalla difesa dell'imputato, ha limitato la questione di costituzionalità all'art. 47 del T. U. 22 dicembre 1954, n. 1217, per "avere detto articolo comminato la pena della multa in luogo dell'ammenda come stabilito dalla legge delega". La delegazione, a cui si riferisce l'ordinanza della Corte, è contenuta nell'art. 2 della legge 20 dicembre 1952, n. 2385, il quale dispone: "Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme complementari ed integrative dirette a stabilire le percentuali di tolleranza sulle lavorazioni dei semi oleosi, le caratteristiche degli oli raffinati di semi; nonché a precisare e definire le misure di vigilanza e di controllo per il regolare accertamento dell'imposta. Le violazioni alle norme da emanarsi in base alla presente delega potranno essere punite con l'ammenda che, in deroga all'art. 26 del Cod. pen. e successive modificazioni, potrà raggiungere, nel massimo, un milione di lire". Le norme complementari ed integrative, delle quali è menzione nell'art. 2 della legge 20 dicembre 1952, furono emanate dal Governo, in base alla delegazione contenuta nel detto articolo, con il D.P.R. 11 luglio 1953, n. 495, consistente in ben 34 articoli, in nessuno dei quali vi è la disposizione riprodotta nell'art. 47 del T. U. 22 dicembre 1954, n. 1217. La detta disposizione è contenuta nel terzo comma dell'art. 16 del decreto legge 30 ottobre 1952, n. 1323, convertito in legge, senza alcuna modificazione su questo punto, con la stessa legge 20 dicembre 1952, n. 2385 (art. 1). In conseguenza, nel T. U., che il Governo fu autorizzato ad emanare dall'art. 3 della legge medesima 20 dicembre 1952 e da quella successiva 29 ottobre 1954, n. 1073, la disposizione è stata riprodotta quale era formulata nel decreto legge 30 ottobre 1952, non essendo essa una norma complementare o integrativa, alla quale soltanto potrebbe riferirsi l'art. 2 della legge 20 dicembre 1952, inesattamente invocata dalla difesa dello Scialanga e nell'ordinanza della

Corte di appello. Volendo ricercare quale potesse essere il ragionamento dello Scialanga per sostenere la propria tesi difensiva si potrebbe ritenere che egli pretendesse che la delega dell'art. 2 legge 20 dicembre 1952, n. 2385, obbligasse il delegato, cioè il Governo, non solo ad emanare nuove norme complementari e integrative, ma anche a modificare le norme legislative preesistenti, in quanto invece della ammenda comminassero la multa; pretesa questa dello Scialanga manifestamente arbitraria. Le suesposte considerazioni portano a concludere che l'art. 47 del T. U. e conseguentemente la comminata pena della multa non sono viziate da illegittimità costituzionale».

Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto. La direttiva comunitaria assume, perciò, rilievo allo scopo di stabilire il contenuto e i limiti del potere del legislatore delegato.

Considerato, 1., 2., 5., 5.1., 5.2., 5.2.1., 5.2.2., 5.2.3., 5.2.4., 5.3., 6.

«Il Collegio arbitrale di Roma, con ordinanza del 24 gennaio 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 33, quinto comma, 35, 41, 76, 77, 102, 108, 111 e 117 (*recte*, 117, primo comma) della Costituzione ed in relazione agli artt. 26, 45, 46, 49, 50, 56 e 57 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici). (...) Il citato art. 241, comma 5, nella formulazione introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 53 del 2010, stabilisce che il presidente del collegio arbitrale al quale possono essere deferite le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, deve, tra l'altro, essere scelto “tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal presente articolo” e che “la nomina del presidente del collegio effettuata in violazione del presente articolo determina la nullità del lodo ai sensi dell'articolo 829, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile”. (...) L'art. 241, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, ad avviso del Collegio arbitrale, violerebbe anzitutto gli artt. 76 e 77 Cost. La norma, nel testo censurato, è stata così modificata dall'art. 5, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 53 del 2010, emanato in virtù della legge-delega 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008). Quest'ultima legge avrebbe attribuito al Governo il potere di emanare disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato, stabilendo (negli artt. 1, 2 e 44) principi e criteri direttivi, nessuno dei quali autorizzava il legislatore delegato a disciplinare la composizione dei collegi arbitrali ed a prevedere cause «di incompatibilità speciali a carico del Presidente del collegio arbitrale, non contemplate» dagli artt. 51 e 815 cod. proc. civ. e la suindicata causa di nullità del lodo. La norma sarebbe in contrasto anche con la *ratio* della legge-delega, indicata nella finalità di razionalizzare la disciplina “dell'arbitrato nel settore dell'esecuzione dei contratti pubblici, in quanto non ragionevolmente ostacola l'utile ricorso agli «strumenti di deflazione del contenzioso ordinario”. Inoltre, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007, n. 2007/66/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), la cui attuazione costituiva oggetto della legge-delega, neppure contemplava la composizione dei collegi arbitrali e, comunque, è priva di indicazioni in ordine a questo profilo. I lavori

preparatori (diffusamente esaminati nell'ordinanza di rimessione) conforterebbero la sussistenza del vizio denunciato. La censura, come è reso chiaro dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, investe la previsione sia del requisito, sia degli effetti conseguenti al difetto dello stesso, entrambi introdotti con la modifica realizzata dal citato art. 5, comma 1, lettera c). (...) Nel merito, la questione è fondata. (...) Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto (tra le più recenti, sentenza n. 210 del 2015 e le altre in questa richiamate). (...) il d.lgs. n. 53 del 2010 è stato emanato in virtù della delega conferita con la legge n. 88 del 2009, recante la "Legge comunitaria 2008", e appunto per questo caratterizzata dall'eterogeneità delle materie, in considerazione della diversità dei contenuti delle molteplici direttive oggetto di attuazione. I principi ed i criteri direttivi concernenti tutte le direttive sono contenuti negli artt. 1 e 2 di detta legge-delega, nei quali non si fa cenno alla disciplina dell'arbitrato; è, quindi, l'art. 44 della stessa che reca quelli relativi ai decreti legislativi di recepimento della direttiva n. 2007/66/CE, e nel comma 3, lettera m), stabilisce i criteri che si imponevano al legislatore delegato, nel "dettare disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato". Nessuno dei criteri fissati nel richiamato art. 44, comma 3, lettera m), concerneva il profilo in esame, come si evince dal loro oggetto: l'incentivazione dello "accordo bonario" (enunciata nel n. 1); la previsione dell'arbitrato "come ordinario rimedio alternativo al giudizio civile" (oggetto del n. 2); il tempo ed il modo della previsione della clausola compromissoria (enunciata nel n. 3); il contenimento dei "costi del giudizio arbitrale" (cui è dedicato il n. 4); l'introduzione di "misure acceleratorie del giudizio di impugnazione del lodo arbitrale" (contenuta nel n. 5). Manca nella norma qualsiasi indicazione in ordine ai requisiti degli arbitri, ad una diversificazione degli stessi con riguardo al presidente del collegio arbitrale, alle conseguenze del difetto dei requisiti stabiliti per quest'ultimo. Questa carenza, anche tenendo conto della direttiva che prescrive l'obiettivo della "razionalizzazione" della disciplina dell'arbitrato nel settore dei contratti pubblici, è univocamente espressiva della mancanza di base giuridica della previsione. Si tratta di una conclusione confortata dalla constatazione che l'art. 241 del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo vigente alla data della legge-delega n. 88 del 2009, disciplinava specificamente i requisiti degli arbitri e del presidente del collegio. In particolare, non era prevista nessuna differenziazione tra le due figure (per entrambe i commi 4 e 5, con formulazione identica, disponevano che la scelta doveva cadere su "soggetti di particolare esperienza nella materia oggetto del contratto cui l'arbitrato si riferisce"), mentre si prevedevano, nel comma 6, cause di riconsiliazione degli arbitri, ulteriori rispetto a quelle stabilite dal codice di rito civile, senza nulla precisare in ordine agli effetti conseguenti alla carenza degli stessi. (...) Volgendo l'attenzione al contesto nel quale è stata emanata la legge-delega in esame, rileva che, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 163 del 2006, la disciplina della figura del presidente del collegio arbitrale aveva costituito oggetto di dibattito anche quanto alle modalità della nomina (l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nella relazione annuale per il 2006, presentata al Senato il 16 luglio 2007, aveva suggerito che il potere di nomina del predetto fosse attribuito alla camera arbitrale). Nondimeno, il legislatore delegante aveva ritenuto di non intervenire sulla questione e sui requisiti del presidente del collegio arbitrale, significativamente omettendo di fornire indicazioni al riguardo e prescrivendo la sola finalità, espressamente enunciata, di "razionalizzazione" della disciplina vigente, priva di ogni indicazione che potesse deporre per l'attribuzione del potere di introdurre prescrizioni marcatamente innovative in ordine a tale profilo. (...) Un principio e un criterio riferiti al profilo in esame neanche sono desumibili dalla direttiva comunitaria n. 2007/66/CE, che, come sopra precisato, assume rilievo, allo scopo di stabilire il contenuto del potere del legislatore delegato. È stato, infatti, esattamente osservato che in questa direttiva mancano prescrizioni che esigessero una normativa di attuazione relativamente alla disciplina dell'arbitrato dettata dal d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto essa si occupava di modificare precedenti direttive per quanto riguarda le procedure di ricorso relative alla fase dell'affidamento dell'appalto. Le indicazioni contenute nel "considerando" di detta direttiva non offrono elementi congruenti al riguardo, essendo dubbia la riferibilità dell'art. 1 della stessa (nella parte in cui ha modificato l'art. 2 della direttiva 21 dicembre 1989, n. 89/665/CEE, recante "Direttiva del Consiglio che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle

procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori”) all’arbitrato in esame e mancando, comunque, precise indicazioni sul requisito del presidente del collegio arbitrale e sulle conseguenze della carenza dello stesso, con riguardo al profilo in esame. (...) Il difetto di base giuridica della norma censurata è suffragato dai lavori preparatori del d.lgs. n. 53 del 2010. Nessuna esplicitazione in ordine alle ragioni ed al titolo di legittimazione ad introdurre la contestata prescrizione è desumibile dalla Relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo (poi approvato come d.lgs. n. 53 del 2010). Argomentate obiezioni sul potere del legislatore delegato di introdurla furono sollevate sia nel corso delle audizioni effettuate l’11 febbraio 2010 dalle Commissioni riunite II e VIII della Camera dei deputati (riprodotte nell’ordinanza di rimessione), sia nel corso del dibattito in data 23 febbraio 2010, proprio sul rilievo che l’art. 44 della legge-delega n. 88 del 2009 e la direttiva n. 2007/66/CE non prevedevano il potere del legislatore delegato di introdurla. Tali Commissioni il 3 marzo 2010 espressero parere favorevole sullo schema di decreto legislativo, ma evidenziarono anche il possibile difetto di delega che sembrava viziare la previsione in esame e suggerirono di valutare l’opportunità di sopprimerla, proprio nella parte concernente la previsione del nuovo requisito e, nel caso di mancanza dello stesso, della nullità del lodo. Il Consiglio di Stato, nel rendere parere favorevole su detto schema, aveva dal suo canto osservato che “la delega per il recepimento della direttiva ricorsi contiene, inoltre, alcuni criteri in materia di accordo bonario e arbitrato, che sono temi che esulano dall’ambito della direttiva ricorsi, e sui quali non vi sono vincoli comunitari” (Sezione normativa, parere 5098/2009, trasmesso il 1° febbraio 2010). Il parere delle Commissioni parlamentari, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenza n. 173 del 1981), ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002). (...) L’unico criterio che avrebbe permesso al legislatore delegato di introdurre la norma censurata – richiamato dall’interveniente quale pregnante argomento per sostenere l’infondatezza della sollevata questione – è dunque quello secondo cui avrebbe potuto “dettare disposizioni razionalizzatrici dell’arbitrato” (art. 44, comma 3, lettera m), della legge n. 88 del 2009), evidentemente insufficiente a questo scopo. Il verbo “razionalizzare”, nel lessico comune ed in quello giuridico, identifica le finalità del riordino e della riorganizzazione di una normativa già vigente. La giurisprudenza costituzionale, nel caso di delega volta appunto alla “razionalizzazione”, “ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l’esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l’operazione di riordino o riassetto” (sentenza n. 162 del 2012; analogamente, sentenze n. 94 e n. 50 del 2014). Tale principio è imposto dall’essere la legislazione su delega una legislazione vincolata, che rende imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi, qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina oggetto di riorganizzazione. Sotto il profilo sistematico, va osservato che l’art. 829, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. prevede l’impugnabilità per nullità del lodo pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell’art. 812 di detto codice, il quale stabilisce che “non può essere arbitro chi è privo, in tutto o in parte, della capacità legale di agire”. I vizi relativi alle forme ed ai modi della nomina rendono il lodo impugnabile per nullità, “purché la nullità sia stata dedotta nel giudizio arbitrale” (art. 829, primo comma, n. 2, cod. proc. civ.), mentre la mancanza delle qualifiche convenute dalle parti, ovvero l’esistenza di situazioni di incompatibilità, integrano una causa di ricsuzione (art. 815 cod. proc. civ.) che, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, deve essere fatta valere mediante la relativa istanza (da proporre nei modi e nei termini previsti dall’art. 815 cod. proc. civ.). Sono pertanto irrilevanti, ai fini della validità del lodo, le situazioni d’incompatibilità di cui la parte sia venuta a conoscenza dopo la decisione, che, ove non si traducano in una incapacità assoluta all’esercizio della funzione arbitrale e, in genere, della funzione giudiziaria, non possono essere fatte valere mediante l’impugnazione per nullità, tenuto conto dell’acquisita efficacia vincolante del lodo e della lettera dell’art. 829, primo comma, n. 2, cod. proc. civ., che circoscrive l’incapacità ad essere arbitro alle ipotesi tassativamente previste dall’art. 812 cod. proc. civ. (Cassazione, sentenza 13 ottobre 2015, n. 20558). Dunque, anche la previsione delle conseguenze del difetto del requisito in esame – pure introdotta con la modifica realizzata dal citato art. 5, comma 1, lettera

c) – eccede l’ambito della mera razionalizzazione e riorganizzazione della disciplina, risultando peraltro la stessa inscindibilmente correlata e connessa al nuovo requisito introdotto dal legislatore. (...) In definitiva, la legge-delega n. 88 del 2009 non permetteva di introdurre una disciplina dei requisiti per lo svolgimento della funzione di presidente del collegio arbitrale, realizzata stabilendone uno nuovo ed ulteriore esclusivamente per quest’ultimo e regolamentando innovativamente gli effetti conseguenti al difetto degli stessi. Deve essere, pertanto, dichiarata, per violazione dell’art. 76 Cost., l’illegittimità costituzionale dell’art. 241, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dall’art. 5, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 53 del 2010 nella parte in cui ha previsto per il presidente del collegio arbitrale il nuovo requisito dianzi indicato (la dichiarazione deve investire anche la previsione derogatoria di detto requisito, perché priva di autonomia normativa), nonché (nell’ultima proposizione) la nullità del lodo, pronunciato nel caso di nomina effettuata in violazione di detta norma. (...) La pronuncia di illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 76 Cost., da un canto, determina l’assorbimento delle ulteriori questioni concernenti il contenuto precettivo della norma, poste con riferimento agli artt. 3, 11, 24, 33, quinto comma, 35, 41, 102, 108, 111 e 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 26, 45, 46, 49, 50, 56 e 57 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea; da un altro canto, comporta che in nessun modo ed in nessun punto la stessa investe le successive norme che hanno disciplinato *ex novo* la materia».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato nonché e Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l’adozione del decreto legislativo nonché *infra, sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata e Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell’art. 76 Cost.

Sentenza n. 210/2015 (red. Amato)

Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale si inserisce poiché soltanto l’identificazione della sua ratio consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente. Nel caso di delega per l’attuazione di una direttiva comunitaria, i principi espressi da quest’ultima si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l’intervento del legislatore delegato.

Considerato 1., 5., 5.1., 5.2, 5.3., 5.4.

«(...) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 41 e 76 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come sostituito dall’art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive). La disposizione censurata prevede che “La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non può eccedere per l’anno 2010 il 16 per cento, per l’anno 2011 il 14 per cento, e, a decorrere dall’anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d’orologio; un’eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell’ora, deve essere recuperata nell’ora antecedente o successiva”. La disposizione in esame stabilisce quindi – per le emittenti televisive a pagamento – limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette “in chiaro”. Ad avviso del giudice rimettente, essa si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l’art. 76 Cost., poiché tale misura sarebbe del tutto innovativa e non giustificata da alcuna previsione della legge delega, né da una ratio implicita della direttiva cui la disposizione dovrebbe dare attuazione. (...) Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all’art. 76 Cost., non è fondata. (...) La previsione di limiti più stringenti di affollamento pubblicitario per le emittenti a pagamento costituirebbe, ad avviso del giudice *a quo*, violazione dei principi e criteri della legge delega, in quanto si tratterebbe di una misura

del tutto innovativa, non giustificata da alcuna previsione espressa, né da alcuna *ratio* implicita della legge delega (legge 7 luglio 2009, n. 88, recante “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008”), e della stessa direttiva alla quale il d.lgs. n. 44 del 2010 ha dato attuazione. (...) In linea generale, va ribadito come, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l’identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000). (...) Al di là del fatto che, con specifico riferimento all’attuazione di tale direttiva, il legislatore delegante ha conferito al Governo uno spazio di intervento particolarmente ampio, autorizzando l’adozione delle modifiche ritenute “opportune” (art. 26) e non solo “occorrenti” (art. 2, comma 1, lettera b), ciò che più conta è che, nel caso di delega per l’attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest’ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l’intervento del legislatore delegato (sentenze n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005). Nell’individuazione del contenuto precettivo della direttiva rilevano il considerando n. 32, che richiama l’obiettivo della armonizzazione minimale, il n. 59, che ribadisce la necessità di mantenere limiti orari di affollamento – attesa la loro preminenza sui limiti giornalieri – e, nella parte dispositiva, l’art. 3. Quest’ultimo consente agli Stati membri di stabilire, per i fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione, norme più particolareggiate o più rigorose nei settori coordinati dalla direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto comunitario. All’interno dei limiti tracciati dal diritto dell’Unione europea, risultano quindi espressamente consentite disposizioni nazionali più rigorose in materia di pubblicità televisiva. Di questa possibilità si è avvalso il legislatore delegato, nello stabilire limiti di affollamento pubblicitario differenziati per le emittenti a pagamento. (...) La conformità al diritto europeo della nuova modulazione – introdotta dalla disposizione censurata – dei limiti di affollamento pubblicitario televisivo è stata positivamente accertata dalla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea 18 luglio 2013, in causa C-234/12, resa nel caso in esame e avente natura vincolante nei confronti del giudice rimettente. In tale pronuncia, l’obiettivo perseguito dalle direttive in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi viene espressamente individuato nella tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli inserzionisti, da un lato, e degli interessi degli aventi diritto – autori e realizzatori – e della categoria di consumatori, ossia i telespettatori, dall’altro (paragrafo 18 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12). La ricerca di tale equilibrio deve tenere conto della diversità degli interessi finanziari delle emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli delle emittenti televisive in chiaro. Infatti, mentre le prime ricavano introiti dagli abbonamenti sottoscritti dai telespettatori, le seconde non beneficiano di una siffatta fonte di finanziamento diretto e devono finanziarsi con le entrate della pubblicità televisiva o mediante altre fonti (paragrafo 20 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12). Le emittenti televisive a pagamento si pongono, pertanto, in una situazione oggettivamente diversa da quella delle emittenti in chiaro, quanto all’incidenza economica dei limiti all’affollamento pubblicitario sulle modalità di finanziamento delle stesse emittenti. È stata, quindi, esclusa la violazione del principio della parità di trattamento nella previsione, da parte del legislatore nazionale, di limiti orari di affollamento pubblicitario, differenziati in funzione della tipologia di emittenti (paragrafi 21 e 23 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12). L’art. 38 del d.lgs. n. 177 del 2005 – nel modulare i limiti di affollamento pubblicitario in funzione delle oggettive diversità degli operatori – risulta coerente con la *ratio* della direttiva (come espressamente individuata dalla Corte di giustizia), in quanto volta a realizzare la equilibrata tutela degli interessi delle emittenti televisive, da un lato, e di quelli dei consumatori - telespettatori, dall’altro. La disposizione censurata rientra, pertanto, nell’area di operatività della direttiva comunitaria, come definita dalla Corte di giustizia con la sentenza 18 luglio 2013, e rientra, altresì, nel perimetro tracciato dal legislatore delegante. Da ciò discende l’infondatezza della censura formulata in riferimento alla violazione dell’art. 76 Cost., sotto il profilo dell’eccesso di delega».

Sentenza n. 134/2013 (red. Silvestri)

Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale si inserisce poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente. È riconosciuto, infatti, al legislatore delegato un margine di discrezionalità nell'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, fino al punto che neppure il silenzio di quest'ultimo può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato. Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi ivi espressi si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato.

Considerato, 1, 1.1., 6., 6.1., 6.2., 6.3., 6.4., 6.5., 6.6.

«(...) il Tribunale amministrativo per la Lombardia, sede di Milano, ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), nella parte in cui prevede che, a far data dalla entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (29 giugno 2011), le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all'art. 46-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222. (...) Secondo i rimettenti, la norma censurata, introdotta in esecuzione della delega contenuta nella legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010), non troverebbe adeguata copertura nei principi e criteri della predetta delega, e neppure negli obiettivi posti al legislatore nazionale dalla direttiva 13 luglio 2009, n. 2009/73/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE), oggetto di attuazione. (...) Nel merito, la questione non è fondata. (...) Dall'esame del contesto normativo, nel quale si colloca la previsione censurata emerge, con evidenza, che il cosiddetto sistema ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale era stato configurato, nelle linee essenziali, dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, inserito dalla legge di conversione n. 222 del 2007, rubricato "Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas". Ancor prima del citato art. 46-bis, già il d.lgs. n. 164 del 2000, in attuazione della direttiva 98/30/CE, aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento (l'art. 14, comma 6, fa riferimento agli *standard* di "equa distribuzione sul territorio"), prevedendo, per il caso di mancato adeguamento nel periodo transitorio alle prescrizioni per ambiti a dimensione sovracomunale, che la Regione interessata nominasse un commissario ad acta (art. 15, comma 1). Erano inoltre stabilite agevolazioni (prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad operazioni di aggregazione o che operassero in un ambito corrispondente almeno al territorio della Provincia (art. 15, comma 7, lettere a e b). Il legislatore del 2007, con l'art. 46-bis del d.lgs. n. 159 del 2007, aveva demandato a successivi decreti ministeriali l'individuazione dei criteri di gara per l'affidamento del servizio (comma 1), e la determinazione degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, "secondo l'individuazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi" (comma 2), ed aveva inoltre disposto che, "al fine di incentivare le operazioni di aggregazione di cui al comma 2, la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas è bandita per ciascun bacino ottimale di utenza entro due anni dall'individuazione del relativo ambito territoriale, che deve avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" (comma 3). L'individuazione degli ambiti territoriali minimi è avvenuta soltanto nel 2011, ad opera del già richiamato d.m. 19 gennaio 2011, del successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 18 ottobre 2011, recante "Determinazione

dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale”, e del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 12 novembre 2011, n. 226, recante “Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell’offerta per l’affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell’articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222”. La scelta effettuata sin dal 2007 si è dunque compiutamente definita nel corso del 2011, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (affidamento del servizio su base territoriale comunale), al cosiddetto sistema ambiti. Le ragioni della scelta, confermata da tutti gli interventi normativi successivi, compresi, come si è visto, quelli sopravvenuti alle ordinanze di rimessione, risiedono nella acquisita consapevolezza che l’aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare. Allo scopo di avviare la transizione dall’uno all’altro sistema, il d.m. 19 gennaio 2011 aveva previsto, all’art. 3, comma 3, che, a partire dal 1° aprile 2011, l’affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale fosse aggiudicabile solo in riferimento agli ambiti determinati nell’allegato I del medesimo decreto. Successivamente, la disposizione regolamentare è stata superata dall’intervento del legislatore delegato che, con la norma censurata, ha disposto in termini sostanzialmente analoghi, fissando il divieto di indire gare su base territoriale diversa dagli ambiti sopra indicati, a partire dal 29 giugno 2011. La norma censurata risulta chiaramente strumentale alla definizione della lunga transizione avviata dal d.lgs. n. 164 del 2000 verso un sistema di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale improntato ai criteri di trasparenza ed efficienza, all’interno di un mercato concorrenziale. (...) La ricostruzione del contesto normativo di riferimento smentisce l’assunto sul quale è costruita la violazione dell’art. 76 Cost., e cioè che la norma censurata, nel rendere obbligatorio il cosiddetto sistema ambiti per l’affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, esprima una scelta “fondante”, in contrasto con l’art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007. È questa la prospettiva dalla quale muovono i rimettenti per sostenere che la previsione introdotta dal legislatore avrebbe richiesto una puntuale indicazione nella legge di delega n. 96 del 2010, tenuto conto dell’assenza, nella direttiva 2009/73/CE, oggetto di attuazione, di riferimenti specifici al tema dell’organizzazione territoriale del servizio di distribuzione del gas naturale. Diversamente – una volta ristabilito il corretto rapporto tra la norma censurata e l’art. 46-bis citato, nel senso della continuità e della coerenza – sono individuabili nella legge di delega plurime indicazioni idonee a legittimare l’operato del legislatore delegato, sui presupposti, non contestati, dell’effetto pro concorrenziale e dell’incremento di efficienza del servizio del cosiddetto sistema ambiti. (...) Si deve ricordare come, secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, il contenuto della delega non possa 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000). È riconosciuto, infatti, al legislatore delegato un margine di discrezionalità nell’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo, e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (sentenze n. 98 del 2008 e n. 426 del 2006), fino al punto che neppure il silenzio del delegante può impedire, a certe condizioni, l’adozione di norme da parte del delegato. Nel caso poi di delega per l’attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest’ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l’intervento del legislatore delegato (sentenza n. 32 del 2005). (...) Partendo dall’esame della direttiva 2009/73/CE, viene in rilievo il primo considerando, che richiama l’obiettivo della realizzazione del mercato interno del gas naturale, al fine di conseguire, complessivamente, una maggiore efficienza e più elevati livelli di servizio. I principi generali così richiamati trovano specificazione nell’art. 3 della stessa direttiva, che impone agli Stati membri l’adozione di misure pro concorrenziali, anche in riferimento alle procedure amministrative di ingresso nel mercato del gas, complessivamente considerato, comprensivo quindi del settore della distribuzione. Al comma 8 dello stesso art. 3 il legislatore comunitario stabilisce che gli Stati membri o le rispettive

Autorità di regolamentazione debbano attivarsi per potenziare i sistemi interni di attuazione della concorrenza, lasciando, come di regola, ai legislatori nazionali la scelta delle misure strumentali a perseguire l'obiettivo. Non sembra dubitabile che, nel novero delle misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione di gas naturale, debba essere inserita l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza. Questa Corte, con la sentenza n. 325 del 2010, ha già evidenziato, sul piano generale, che la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, "tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato". (...) Con indicazioni progressivamente più puntuali, nella parte generale della legge di delega n. 96 del 2010, l'art. 2, comma 1, lettera b), dispone che, "ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, fatti salvi i procedimenti di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione". Riguardo alla specifica attuazione della direttiva 2009/73/CE, la delega è contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010. Vengono in rilievo, ai fini del presente scrutinio, i principi e criteri dettati alle lettere f), i), q) ed s) del citato comma 4. Il legislatore delegante ha richiesto l'adozione di misure atte a promuovere una concorrenza effettiva e a garantire l'efficiente funzionamento del mercato (lettere f e q), nonché maggiore trasparenza ed efficienza nel settore del gas naturale (lettera i); sono stati, inoltre, previsti interventi di "rimozione degli ostacoli, anche di tipo normativo, al processo di aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas naturale, per favorirne l'efficienza e la terzietà" (lettera s). Quest'ultima previsione – che è quella più esplicitamente mirata alla trasformazione, sul piano organizzativo, del servizio di distribuzione di gas naturale – mette in evidenza la situazione critica del settore di riferimento, ancora caratterizzato dalla presenza di operatori di dimensioni molto ridotte, che gestiscono il servizio per bacini di utenza altrettanto circoscritti, con le diseconomie e inefficienze che ne derivano. Con tale indicazione il legislatore delegante ha inequivocabilmente richiesto misure finalizzate a realizzare un diverso dimensionamento del mercato della distribuzione – peraltro già previsto dal 2007 –, che "favorisca" l'aggregazione delle piccole imprese del settore. (...) La norma censurata, nel prevedere la moratoria temporanea delle gare di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale su base territoriale diversa dagli ambiti individuati, ai sensi dell'art. 46-bis del d.l. 159 del 2007, risponde alla ratio della delega ed ai principi e criteri direttivi richiamati, in quanto rende applicabile la nuova disciplina degli affidamenti, evitando il rinnovo delle concessioni su base comunale e, con esse, l'ulteriore frazionamento delle gestioni».

Sentenza n. 49/1999 (red. Mirabelli)

Ove la delega sia conferita per attuare direttive comunitarie, il contenuto di queste ultime costituisce anch'esso principio e criterio della delega. I principi, oltre a porre il fondamento delle norme delegate e fissarne i limiti, costituiscono un criterio interpretativo delle stesse, le quali vanno lette, fin tanto che sia possibile, nella portata e con il significato compatibili con i principi della delega.

Considerato, 1.1., 3., 3.1., 3.2., 3.3.

«La Corte d'appello di Roma (...) denuncia l'art. 145, che disciplina la procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative per violazioni previste dallo stesso testo unico, perché sarebbe stata innovata la precedente normativa in materia di sanzioni amministrative per gli illeciti di amministratori delle banche italiane al di fuori delle previsioni della legge di delega (art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142), in contrasto, quindi, con l'art. 76 della Costituzione. Difatti le sanzioni per gli amministratori di banche sarebbero state estese a comportamenti in precedenza non previsti (art. 144, commi 3 e 4); sarebbe stato innalzato l'importo delle sanzioni pecuniarie ed esteso l'ambito dei soggetti sanzionabili che, individuati non più per le funzioni in concreto svolte ma per l'ufficio ricoperto, risponderebbero in base ad un criterio di responsabilità oggettiva; sarebbe stato eliminato l'intervento, nella fase amministrativa della procedura per l'irrogazione delle sanzioni, del Comitato interministeriale

per il credito ed il risparmio. (...) la Corte d'appello di Roma, denunciando il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia perché emanato dal Governo eccedendo, per quanto attiene alla materia delle sanzioni amministrative, dai limiti della delega legislativa (art. 25 della legge n. 142 del 1992), investe, per questo profilo di carattere generale, non solo l'art. 145 del decreto legislativo n. 385 del 1993, che disciplina la procedura sanzionatoria ed è espressamente indicato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, ma anche l'art. 144, richiamato nella motivazione dell'ordinanza stessa, che determina le sanzioni amministrative pecuniarie per infrazioni alle disposizioni dello stesso testo unico. Il giudizio di legittimità costituzionale resta tuttavia circoscritto nell'ambito della denunciata carenza assoluta di delega legislativa ad intervenire sulla preesistente disciplina delle sanzioni amministrative, vizio che investirebbe la nuova disciplina nel suo complesso. Il giudizio non si estende, quindi, sino a comprendere la puntuale valutazione della rispondenza di singole innovazioni introdotte dal legislatore delegato a specifici principi o criteri direttivi della delega, dei quali si assume, anzi, l'assoluta carenza. Difatti la menzione di elementi innovativi nell'ordinanza di rimessione è diretta a sottolineare in modo esemplificativo modifiche apportate alla disciplina precedente, senza che sia richiesta la singola valutazione di ciascuna di esse, per ognuna delle quali, del resto, mancherebbe una specifica motivazione sulla rilevanza. (...) Così precisata e circoscritta la questione di legittimità costituzionale, non hanno fondamento le eccezioni di inammissibilità che sono state prospettate dalle parti nelle loro difese. L'ordinanza di rimessione, denunciando l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo senza che vi fosse una delega in materia di sanzioni, motiva in ordine al vizio che inficerebbe in radice il complesso di norme al quale la Corte d'appello dovrebbe far ricorso per giudicare del reclamo contro il decreto amministrativo che ha applicato la sanzione pecuniaria. Né si può ritenere che sia erronea la denuncia delle disposizioni che riguardano le sanzioni amministrative contenute nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (artt. 144 e 145 del decreto legislativo n. 385 del 1993), sostenendo che la questione di legittimità costituzionale avrebbe dovuto essere proposta per le corrispondenti disposizioni (artt. 33 e 34) del decreto legislativo n. 481 del 1992, di attuazione della direttiva comunitaria 89/646/CEE, alle quali risalirebbe il denunciato vizio di eccesso di delega e che sono alla base del successivo testo unico di coordinamento con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia. Difatti le norme denunciate vivono nell'ordinamento nel contenuto prescrittivo espresso dagli artt. 144 e 145 del decreto legislativo n. 385 del 1993. Inoltre 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, volta ad armonizzare le disposizioni degli Stati membri per pervenire al reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di vigilanza, così consentendo agli enti autorizzati nello Stato di origine di esercitare la loro attività in tutta la comunità europea. Per perseguire l'obiettivo indicato dalla direttiva comunitaria attuando le prescrizioni della stessa, la legge n. 142 del 1992 ha contestualmente conferito al Governo due deleghe complementari da eseguire in successione: la prima (art. 25, comma 1) destinata ad attuare la direttiva del Consiglio che riguarda l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio (89/646/CEE); la seconda, in rispondenza anch'essa alla medesima disciplina comunitaria, volta a coordinare in un testo unico le nuove disposizioni e le altre in materia bancaria (art. 25, comma 2). Questa preordinata successione di atti fa sì che il testo unico, approvato con il decreto legislativo n. 385 del 1993, si caratterizzi, secondo quanto questa Corte ha già avuto occasione di rilevare (sentenza n. 224 del 1994), 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. (...) Nel merito la questione non è fondata. La legge n. 142 del 1992 ha dettato disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alle comunità europee (legge comunitaria per il 1991) seguendo lo schema di analoghe leggi precedenti: ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione a numerose direttive delle comunità, stabilendo sia i criteri e principi direttivi generali della delega legislativa, destinati a valere per tutte le direttive comunitarie da attuare, il contenuto delle quali costituisce anch'esso principio e criterio della delega legislativa, sia ulteriori criteri speciali per le diverse materie cui si riferiscono le singole direttive comunitarie. I distinti criteri, generali e speciali, unitamente al contenuto delle direttive da

attuare, sono tutti egualmente posti a base della delega legislativa, salvo che quelli specifici nelle singole materie non costituiscano deroga ai criteri generali; tutti i criteri, dovendosi integrare reciprocamente, vanno coordinati per essere interpretati unitariamente. In materia di sanzioni i criteri generali della delega legislativa stabiliscono che, se necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei singoli decreti legislativi di attuazione delle direttive comunitarie, saranno previste norme contenenti sanzioni penali e amministrative, nel limite qualitativo e quantitativo previsto dalla delega, per infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi (art. 2, comma 1, lettera d, della legge n. 142 del 1992). Questo criterio generale non è derogato da quelli speciali dettati, in materia di enti creditizi, per l'attuazione della direttiva comunitaria 89/646/CEE. Difatti l'art. 25, primo comma, lettera d), della legge n. 142 del 1992, stabilendo che restano ferme le disposizioni tributarie vigenti per l'accertamento delle imposte dovute dai residenti ed ogni altra disposizione sanzionatoria e penale concernente l'attività creditizia e finanziaria, non esclude la disciplina delle sanzioni dall'ambito della potestà normativa conferita al Governo in base ai criteri generali della delega, ma ne limita l'ampiezza. Il richiamo alle disposizioni tributarie e sanzionatorie vigenti è inserito in un contesto che riguarda l'esercizio dell'attività creditizia di enti non nazionali, i quali, proprio in base alla direttiva comunitaria, possono svolgere la loro attività in Italia, rimanendo tuttavia soggetti, per tale attività, alla disciplina tributaria ed alle sanzioni previste dal diritto nazionale. Non si può, dunque, desumere da tale disposizione, superando il suo tenore letterale ed in deroga ai principi e criteri generali della delega, il divieto di emanare norme che, modificando la disciplina preesistente, contengano sanzioni amministrative per infrazioni alle disposizioni adottate in attuazione della delega stessa. I criteri e principi direttivi generali della delega relativi alle sanzioni (art. 2, comma 1, lettera d, della legge n. 142 del 1992) rimangono dunque operanti. Essi attribuiscono al Governo una delega assai ampia, enunciata con la medesima formulazione ripetutamente adottata nelle leggi comunitarie annualmente emanate ed in relazione alle quali si è già altra volta espresso l'auspicio, riferito alle sanzioni penali che esigono il massimo di chiarezza e certezza, che la delega sia enunciata con una più precisa indicazione di criteri (sentenza n. 53 del 1997). Anche per le sanzioni amministrative, che, pur essendo afflittive in minor grado, rispondono anch'esse al principio di legalità, i criteri della delega devono essere precisi e vanno rigorosamente interpretati. La delega legislativa, prevedendo il ricorso alla sanzione secondo un criterio di necessità, non prefigura una scelta rimessa all'arbitrio del legislatore delegato o dipendente da una valutazione di mera opportunità; essa esige un ragionevole nesso tra il dovere di tenere il comportamento normativamente richiesto e l'esigenza di sanzionarne con una pena appropriata l'inosservanza, quando siano carenti altri strumenti idonei ad assicurare efficacemente il rispetto della norma. La valutazione di necessità della sanzione amministrativa per la tutela degli interessi sostanziali, cui le norme assistite da tale sanzione si riferiscono, può anche essere ricondotta ad un apprezzamento in precedenza espresso dallo stesso legislatore e si verifica in quei settori dell'ordinamento già caratterizzati dalla presenza di norme sanzionatorie. La valutazione di necessità della sanzione può essere desunta anche da altri elementi della delega legislativa, che possono risultare dalle stesse direttive comunitarie da attuare. Per le sanzioni in materia di attività creditizia operano entrambi i criteri. La valutazione della natura degli interessi coinvolti e della necessità di proteggerli mediante sanzioni amministrative risulta già dalla precedente disciplina di settore, nel cui ambito le modifiche e gli aggiornamenti apportati rispondono alle esigenze di coordinamento e ad un apprezzamento, in questo ambito, di opportunità. Inoltre la direttiva comunitaria da attuare (89/646/CEE), che costituisce anch'essa criterio direttivo della delega legislativa, valuta come suscettibili di sanzione gli enti creditizi ed i dirigenti responsabili che si sono resi colpevoli di infrazioni di disposizioni in materia di controllo dell'esercizio dell'attività creditizia (art. 17), così delimitando l'ambito delle violazioni, la sfera dei soggetti, il criterio di responsabilità, per i quali si può fare ricorso a sanzioni. (...) Non mancano, dunque, per le sanzioni amministrative in materia di attività creditizia, principi che, oltre a porre il fondamento delle norme delegate e fissarne i limiti, costituiscono un criterio interpretativo delle stesse, le quali vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nella portata e con il significato compatibile con i principi della delega (da ultimo, sentenze n. 15 del 1999 e n. 418 del 1996). Questo criterio interpretativo vale per le singole disposizioni menzionate nell'ordinanza di remissione quale esempio di innovazione, mentre si

assume che la legge di delega non avrebbe consentito di toccare in alcun modo la disciplina delle sanzioni quale risultava dalle norme preesistenti. Pur senza procedere ad uno specifico esame di tali disposizioni, che, come si è già precisato, andrebbe oltre l'oggetto del presente giudizio, è da sottolineare che la portata normativa delle disposizioni stesse, lette in coerenza con i principi della delega, non consente di affermare che i dirigenti responsabili, da individuare proprio in ragione dell'esercizio dei poteri inerenti alle loro funzioni, possano subire sanzioni indipendentemente da ogni elemento di colpa, richiesto dalla regola generale, comune in materia di sanzioni amministrative, da applicare in ogni ipotesi in cui si configuri tale tipo di sanzioni (artt. 3 e 12 della legge n. 689 del 1981) ed evidentemente presupposta dall'art. 144 del decreto legislativo n. 385 del 1993. Del resto questa interpretazione risponde anche alla direttiva comunitaria da attuare con la delega, che individua come suscettibili di sanzioni i dirigenti "responsabili" che si siano resi "colpevoli" delle infrazioni (art. 17 della direttiva 89/646/CEE). Per quanto riguarda, poi, la procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative, la delega consentiva, proprio nell'ambito del coordinamento delle disposizioni in materia creditizia e finanziaria, di modificare la determinazione degli organi competenti a provvedere, tenendo conto di modifiche apportate alla articolazione delle loro competenze. In questa prospettiva, poteva essere riservata al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio l'alta vigilanza in questa materia, che viene esercitata avvalendosi della Banca d'Italia, contro i cui provvedimenti esso decide in sede di reclamo (artt. 2 e 9 del decreto legislativo n. 385 del 1993), senza prevedere che lo stesso Comitato continui ad esprimere il parere sull'adozione di singoli provvedimenti sanzionatori».

Sentenza n. 456/1998 (red. Onida)

La delega conferita per l'attuazione di numerose direttive comunitarie nei campi più diversi comporta necessariamente il potere-dovere del Governo di dettare discipline sostanziali suscettibili di integrarsi con la normativa preesistente nella materia, innovandola anche profondamente ove ciò sia richiesto dalle esigenze di attuazione delle norme sovranazionali.

Considerato, 1., 2., 3.

«La questione sollevata riguarda l'art. 52 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), nel testo modificato dall'art. 7, commi 11, 12 e 13, del d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, di rifiuti pericolosi, di imballaggi e di rifiuti di imballaggio), con il quale si comminano sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi di comunicazione alle autorità competenti delle qualità e quantità di rifiuti prodotti ovvero fatti oggetto di determinate attività (comma 1), nonché degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti (comma 2). Poiché tali condotte erano in passato (e all'epoca in cui vennero commessi i fatti sottoposti a giudizio) punite penalmente, come contravvenzioni, in forza dell'art. 9-*octies*, comma 3, del d.l. n. 397 del 1988, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 475 del 1988, il giudice remittente dubita della legittimità costituzionale della disposizione denunciata, che, operando una depenalizzazione delle condotte medesime, avrebbe violato i criteri e principi direttivi della delega sulla cui base è stato emanato il d.lgs. n. 22 del 1997, contenuti nell'art. 2, comma 1, lettera d) della legge n. 146 del 1994 (il termine originario della delega di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1994 venne infatti sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge n. 52 del 1996), e dunque si porrebbe in contrasto con l'art. 76 della Costituzione. In particolare, la disposta depenalizzazione, con trasformazione delle preesistenti contravvenzioni in illeciti amministrativi, sarebbe in contrasto, da un lato, con il criterio della delega che imponeva di far "salva l'applicazione delle norme penali vigenti", fra le quali dovrebbe annoverarsi l'art. 9-*octies* del d.-l. n. 397 del 1988; dall'altro, con il criterio secondo cui avrebbero dovuto essere assoggettate a sanzioni penali le infrazioni che "ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 68": fra tali interessi sarebbero da ricomprendere quelli di tutela dell'ambiente, a garanzia dei quali sarebbero dettati gli obblighi di comunicazione e di tenuta di registri in materia di

rifiuti. (...) La questione non è fondata. L'art. 2 della legge n. 146 del 1994 enuncia dei criteri direttivi per l'attività delegata che hanno carattere generale, riferiti come sono alla globalità dei provvedimenti legislativi delegati che dovevano essere adottati dal Governo per dare attuazione alle numerose direttive comunitarie elencate nell'allegato A alla medesima legge (aggiungendosi, per singoli gruppi di direttive attinenti a singole materie, criteri più specifici dettati in altre disposizioni della stessa legge di delega, e così, per quanto riguarda la materia in questione, i criteri in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 36, e quelli in tema di rifiuti, di cui all'art. 38). In particolare, la lettera d) detta i criteri in ordine alle norme sanzionatorie che avrebbero acceduto alla disciplina sostanziale di attuazione delle diverse direttive, con formule di frequente impiegate dal legislatore delegante nelle leggi comunitarie annuali, e delle quali questa Corte ha peraltro già avuto occasione di sottolineare in senso critico la scarsa precisione (cfr. sentenza n. 53 del 1997). In questo quadro, l'inciso "salva l'applicazione delle norme penali vigenti", con cui si apre la lettera in questione, non può intendersi nel senso che fosse precluso alla legislazione delegata di incidere nell'ambito penale, ché, anzi, espressamente si consente, "ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi", la previsione di sanzioni penali oltre che amministrative, entro definiti limiti qualitativi e quantitativi. Ma nemmeno può intendersi nel senso che tutte le volte che nella legislazione previgente fosse presente una norma contenente sanzioni penali questa fosse intangibile da parte del legislatore delegato, così che la delega, in campo penale, potesse essere utilizzata esclusivamente per introdurre nuove incriminazioni, nei limiti previsti dalla stessa lettera d) in esame. Ciò sarebbe oltretutto incongruo, poiché la delega conferita per l'attuazione di numerose direttive comunitarie nei campi più diversi comportava necessariamente il potere-dovere del Governo di dettare discipline sostanziali suscettibili di integrarsi con la normativa preesistente nella materia, innovandola anche profondamente ove ciò fosse richiesto dalle esigenze di attuazione delle norme comunitarie, e quindi anche adattando le previsioni sanzionatorie alla nuova disciplina sostanziale. La clausola in questione deve piuttosto interpretarsi, in senso più restrittivo, come intesa a precludere al Governo la possibilità di incidere, traendo per così dire occasione dalla nuova disciplina, di origine comunitaria, di determinate materie, sulla disciplina penale più generale, di fonte codicistica o comunque afferente ad ambiti e ad interessi che, per quanto implicati anche nella nuova normativa, in essa non si esauriscano. Ciò è confermato altresì dall'ultimo inciso della medesima lettera d) secondo cui il Governo aveva il potere di stabilire sanzioni penali o amministrative "in deroga ai limiti sopra indicati", cioè ai limiti stabiliti, quanto alle specie e all'entità massima delle sanzioni, nei periodi precedenti, quando ciò fosse necessario per disporre sanzioni "identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni" disciplinate dalla legislazione delegata: sanzioni dunque, queste ultime, previste dalla legislazione previgente riguardo ad oggetti diversi da quelli cui la delega si riferisce, e destinate a rimanere immutate appunto perché estranee all'ambito della delega. Nella specie, non preesisteva alcuna norma penale a carattere più generale, o parzialmente estranea all'oggetto della delega. Vi era solo la previsione incriminatrice dell'art. 9-*octies*, comma 3, del decreto-legge n. 397 del 1988 - introdotta a presidio di nuovi obblighi (come quello di comunicazione della qualità e quantità di rifiuti prodotti o smaltiti, previsto dall'art. 3, comma 3, dello stesso decreto legge n. 397) ovvero precedentemente non muniti di sanzione (come quello di tenuta dei registri di carico e scarico, già previsto dall'art. 19 del d.P.R. n. 915 del 1982 ed esteso dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 397 del 1988). Ma tale previsione accedeva alla disciplina sostanziale di una materia, quella dei rifiuti, pienamente rientrante nell'ambito della delega conferita al Governo con l'art. 1 della legge n. 146 del 1994, la quale si riferiva all'attuazione, fra l'altro, di due direttive comunitarie (n. 91/156/CEE sui rifiuti, e n. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi) a loro volta intese a rivedere largamente l'intera disciplina della materia dei rifiuti contenuta nelle precedenti normative comunitarie, cui faceva riferimento la preesistente legislazione italiana. Onde la delega si estendeva in sostanza a tutto l'ambito investito da tale preesistente legislazione interna, come risulta anche dagli specifici criteri e principi direttivi, di ampia portata, stabiliti dall'art. 38 della legge n. 146. In particolare, investiva anche l'ambito coperto dalle norme del decreto legge n. 397 del 1988 (contenente "disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali"), le cui disposizioni, non a caso, sono state espressamente abrogate, in

quanto superate e sostituite dalla nuova disciplina del d.lgs. n. 22 del 1997, dall'art. 56 dello stesso decreto legislativo, con le uniche eccezioni di alcune disposizioni particolari (art. 7, sulla realizzazione di impianti di smaltimento di iniziativa pubblica; art. 9, sul personale del Ministero dell'ambiente; art. 9-*quinquies* sulla raccolta e il riciclaggio delle batterie esauste), tra le quali non sono compresi né l'art. 3, contenente la disciplina sostanziale degli obblighi di comunicazione e di tenuta di registri, né l'art. 9-*octies* che conteneva la norma penale sanzionante detti obblighi. In effetti, con il d.lgs. n. 22 del 1997 - sia nel suo testo originario, sia in quello successivamente modificato dal d.lgs. n. 389 del 1997 - la materia degli obblighi di comunicazione e dei registri di carico e scarico è stata fatta oggetto di una nuova disciplina, che riprende, nelle grandi linee, quella preesistente, ma la sostituisce interamente, non senza variazioni. Così, a proposito degli obblighi di comunicazione in vista della formazione del catasto dei rifiuti, la cui "riorganizzazione" è prevista dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 22, e che viene esteso anche ai rifiuti urbani, è modificata l'indicazione dei soggetti tenuti (non più solo i produttori o i titolari di impianti di smaltimento di rifiuti industriali, ma i titolari a titolo professionale di attività di raccolta e trasporto o di operazioni di smaltimento e di recupero, le imprese e gli enti che producono rifiuti pericolosi o determinate categorie di rifiuti derivanti da lavorazioni industriali ed artigianali, con esenzione però dei piccoli imprenditori agricoli nonché, limitatamente alla produzione di rifiuti non pericolosi, dei piccoli imprenditori artigiani con non più di tre dipendenti: art. 11, comma 3). La stessa ridefinizione dei soggetti riguarda la nuova disciplina dei registri di carico e scarico (art. 12), che è a sua volta collegata e armonizzata con quella del catasto dei rifiuti, e che sostituisce *in toto* con diverse innovazioni e diffuse specificazioni, la preesistente disciplina dell'art. 19 del d.P.R. n. 915 del 1982 e dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 397 del 1988. In presenza di una nuova compiuta disciplina dell'intera materia, non era precluso al legislatore delegato, nell'ambito dei criteri di cui all'art. 2, lettera d) della legge n. 146 del 1994, di rivedere anche l'impianto sanzionatorio che a tale disciplina accede: ciò cui ha appunto provveduto l'art. 52 del decreto legislativo in esame, stabilendo, in relazione alle violazioni degli obblighi come configurati dagli articoli 11 e 12 dello stesso decreto, sanzioni amministrative, variamente graduate, specie con le modifiche successivamente recate dal d.lgs. n. 389 del 1997, ma contenute in ogni caso entro i limiti di cui al predetto art. 2, lettera d), terza proposizione, della legge di delega. Non può dirsi, dunque, violato il criterio della delega espresso nell'inciso iniziale dell'art. 2, lettera d) che fa "salva l'applicazione delle norme penali vigenti". (...) Nemmeno è violato l'altro criterio della delega, consistente nella indicazione dei tipi di interessi la cui lesione, o esposizione a pericolo, giustifica la previsione di sanzioni penali anziché amministrative. In primo luogo, va osservato che tale indicazione si configura, nella legge di delega, come un limite alla facoltà del legislatore delegato di stabilire sanzioni penali, più che come una direttiva che lo vincolasse a prevedere siffatte sanzioni. Infatti il più volte citato art. 2, lettera d), seconda proposizione, stabilisce che le sanzioni penali "saranno previste ... solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi generali del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689". L'intento legislativo di restringere l'impiego delle sanzioni penali allo stretto necessario risulta del resto dai lavori preparatori della legge di delega: nella relazione del Governo al disegno di legge si sottolineava come l'art. 2 contenesse fra l'altro "una migliore formulazione del criterio relativo alle sanzioni, aggiornato agli attuali orientamenti della politica sanzionatoria ispirata a un uso prudente e selettivo della sanzione penale" (Atti Senato, XI legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 1381, pag. 4). Né risulta che in sede di esame da parte delle commissioni parlamentari competenti dello schema di decreto legislativo ai fini del prescritto parere sia stato rilevato alcuno scostamento delle previsioni sanzionatorie del decreto rispetto ai criteri della delega: anzi, il relatore, il cui schema di parere fu approvato dalla commissione del Senato, osservò in argomento che "la risposta penale non è la più idonea a fare in modo che le leggi e le norme che regolano le attività di riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti siano rispettate: altri sono i mezzi con cui bisogna intervenire per la tutela del territorio, dell'ambiente e della salute pubblica" (cfr. Atti Senato, XIII commissione, seduta del 12 novembre 1996, pag. 92). Il riferimento agli interessi generali "del tipo" di quelli che il legislatore della legge n. 689 del 1981 aveva individuato ai fini di escludere determinate categorie di reati dalla depenalizzazione non costituisce più che una indicazione abbastanza vaga, e nella specie poco

significativa, tenendo conto che, fra quelle categorie di reati, taluna atteneva al campo ambientale (inquinamento delle acque e dell'aria), ma nessuna alla materia dei rifiuti e della loro gestione, all'epoca oggetto di una assai ridotta disciplina legislativa. In questo contesto, non può negarsi che il legislatore delegato potesse scegliere, in base ad un apprezzamento largamente discrezionale, se ricorrere alle sanzioni penali o a quelle amministrative in relazione alle violazioni in oggetto, soprattutto tenendo conto del fatto che esse non concernono condotte direttamente pregiudizievoli per l'ambiente (come potrebbe essere lo scarico non consentito di sostanze inquinanti), ma condotte in contrasto con obblighi formali (di comunicazione o di tenuta di registri), sia pure strumentali, nel contesto legislativo, al miglior controllo sull'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, di produzione e di smaltimento di rifiuti. Tale strumentalità non basta per fare assimilare pienamente siffatte condotte a quelle direttamente lesive dell'ambiente; e dunque per rendere ingiustificata, in tale assetto normativo, la scelta della sanzione amministrativa, anziché di quella penale. Né va trascurata la considerazione che la repressione penale non costituisce, di per sé, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare, più che condotte individuali - le uniche assoggettabili a pena, in forza del principio di personalità della responsabilità penale - attività d'impresa. Anche sotto questo profilo, dunque, non sussiste la lamentata violazione, da parte del legislatore delegato, dei principi e criteri direttivi della delega».

Sentenza n. 356/1996 (red. Zagrebelsky)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 132/1996 (red. Mirabelli)

L'attuazione di una normativa comunitaria – ove costituisca, secondo l'espressa intenzione del legislatore, la finalità della delega – rappresenta altresì il criterio di determinazione e di interpretazione dei principi e dei criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega stessa.

Considerato, 1., 2.

«La questione di legittimità costituzionale, proposta in via principale dalla Regione Lombardia, riguarda l'art. 25 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 (Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi), emanato in forza della delega legislativa conferita al Governo con l'art. 11 della legge 22 febbraio 1994, n. 146. La disposizione denunciata prevede che, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, in caso di offerte anormalmente basse rispetto alla prestazione richiesta, l'amministrazione aggiudicatrice chieda precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta ritenuti pertinenti e li verifichi tenendo conto delle spiegazioni ricevute dall'offerente. Alla verifica sono assoggettate le offerte che presentano una percentuale di ribasso superiore di un quinto alla media aritmetica dei ribassi delle offerte ammesse. La Regione Lombardia ritiene che questa disposizione, stabilendo una soglia fissa, determinata con criterio matematico, per l'esclusione di offerte anormalmente basse, sia in contrasto con la direttiva comunitaria che intende attuare. Inoltre la norma, adottata con decreto legislativo, eccederebbe i limiti posti dalla legge di delega. Ne viene, quindi, denunciata l'illegittimità costituzionale per contrasto: (...) con l'art. 77 della Costituzione, per avere la disposizione, adottata con decreto delegato, ecceduto i limiti fissati dalla delega conferita al Governo con l'art. 11, lettera d), della legge 22 febbraio 1994, n. 146. (...) La questione non è fondata. La delega concessa al Governo con l'art. 11 della legge n. 146 del 1994 riguarda l'attuazione della direttiva del Consiglio 92/50/CEE in materia di appalto di servizi, che 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. In particolare la definizione dei criteri per l'esclusione, in sede di aggiudicazione, delle offerte anomale, 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 dell'art. 25 del decreto legislativo n. 157 del 1995 con la direttiva comunitaria integrerebbe anche un vizio di eccesso dalla delega. La direttiva comunitaria prevede che nell'appalto di servizi, se talune offerte per un determinato appalto presentano un carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l'amministrazione, prima di eventualmente respingerle, richieda per iscritto le precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta che essa considera pertinenti e li verifichi tenendo conto di tutte le spiegazioni ricevute (art. 37, primo comma). Il principio enunciato dalla disciplina comunitaria risponde ad un indirizzo generale in materia di appalti e consiste 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. L'art. 25 del decreto legislativo n. 157 del 1995, denunciato dalla Regione Lombardia, si conforma a tale principio, stabilendo che, qualora talune offerte presentino carattere anormalmente basso, l'amministrazione aggiudicatrice, prima di escluderle, debba chiedere per iscritto precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta ritenuti pertinenti e li verifichi tenendo conto delle spiegazioni ricevute. L'amministrazione ha, quindi, l'onere di individuare gli elementi dell'offerta che esigono giustificazione, in ordine ai quali si apre un procedimento di verifica in contraddittorio con l'offerente. La percentuale di ribasso prevista dall'art. 25, terzo comma, del decreto legislativo n. 157 del 1995 non costituisce una soglia di esclusione automatica delle offerte, ma un criterio predeterminato di doverosa attivazione della procedura di verifica che sempre consente di affidare l'appalto alle condizioni più vantaggiose per l'amministrazione, compatibili con la oggettiva serietà dell'offerta. Non sussiste, pertanto, il dedotto contrasto con i principi che la legge di delega ha stabilito, in conformità e per l'attuazione della direttiva comunitaria».

Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici

Sentenza n. 132/2018 (red. Coraggio)

Una delega per il riordino normativo, in quanto tale, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante.

Considerato, 1., 7., 7.1., 7.2., 8.

«Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (...) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione (...), questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (...), nella parte in cui, nel prevedere che la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, fa “salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione”. (...) La questione è fondata in riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost. (...) Questa Corte ha più volte chiarito che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo che, in quanto tale, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010). Per quanto qui rileva, in particolare, l'art. 44, comma 1, prevede che “[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori”, e “di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali”. (...) La disposizione censurata viola entrambi i citati criteri direttivi fissati dal legislatore delegante. Essa, in primo luogo, è in aperto contrasto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., che, come si è già detto, prevede la sanatoria *ex tunc* della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, principio, questo, indubbiamente di carattere generale; in secondo luogo, non è in linea con la giurisprudenza della Corte di

cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all'entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso. Va aggiunto, infine, che essa non è neanche in linea con la giurisprudenza di questa Corte. La sentenza n. 97 del 1967 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 11, terzo comma, del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (...), nei limiti in cui escludeva la sanatoria, con effetti *ex tunc*, della nullità della notificazione degli atti introduttivi (di tutti i giudizi), nonostante la costituzione in giudizio dell'amministrazione statale a mezzo dell'Avvocatura dello Stato. In quell'occasione si affermò, infatti, che la sanatoria per raggiungimento dello scopo e la sua applicabilità alla notificazione degli atti introduttivi sono "principi introdotti nel sistema degli atti processuali attraverso ampia elaborazione che ha posto in evidenza la funzione dell'atto ai fini dello svolgimento e giusta definizione del processo", e cioè sono principi generali immanenti alla ratio degli atti processuali. Né può essere condivisa la tesi del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui argomenti a sostegno della legittimità costituzionale della norma si ricaverebbero dalla sentenza n. 18 del 2014, con cui questa Corte ha ritenuto non fondata la questione, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., ai sensi del quale, in caso di nullità della notifica del ricorso, il giudice, se l'intimato non si costituisce, ne dispone la rinnovazione soltanto in caso di esito negativo dipendente da causa non imputabile al notificante. La *ratio decidendi* della sentenza si rinviene, infatti, nella duplice affermazione che l'obbligatoria rinnovazione della notificazione della citazione nulla prevista dall'art. 291 cod. proc. civ. non è un principio generale del processo civile e che la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo. Nel caso di specie, per contro, come si è detto in precedenza, la sanatoria con effetti *ex tunc* prevista dall'art. 156 cod. proc. civ. è espressione di un principio generale e la giurisprudenza del Consiglio di Stato era granitica nell'affermare la sua applicabilità alla nullità della notificazione del ricorso, in caso di costituzione della parte intimata. (...) Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole "salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione," per violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge delega che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di principi generali».

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno)

La verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. Ove le deleghe riguardino il riordino o riassetto di settori normativi, soggiace a limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega. Se l'obiettivo indicato dal delegante è quello della coerenza logica e sistematica di una disciplina stratificata negli anni, il coordinamento non può essere solo formale né è necessario che sia espressamente enunciato nella delega un principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata. Entro questi limiti, il testo unico può innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica poiché il Governo è chiamato a individuare i principi regolativi della normativa già esistente, orientando in base ad essi le operazioni di coordinamento.

Considerato, 1., 5., 6., 6.1., 6.2., 6.3.

«Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante “Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)”, trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”, nella parte in cui, nel prevedere limiti agli interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici: a) fa salva l'applicabilità delle leggi regionali unicamente ove queste prevedano limiti “più restrittivi”; b) stabilisce che, “comunque”, nel caso di interventi a destinazione produttiva, si applica – in aggiunta al limite relativo alla superficie coperta (un decimo dell'area di proprietà) – anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadrato. Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, in quanto apporterebbe innovazioni sostanziali alla previgente disciplina recata dall'art. 4, ultimo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli): innovazioni non legittimate dai principi e criteri direttivi enunciati dall'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998), che aveva affidato al Governo l'emanazione di testi unici finalizzati al semplice coordinamento delle disposizioni vigenti, consentendo modifiche di queste ultime solo se necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa. (...) Nel merito, le questioni non sono fondate. Quanto alla prima delle censure formulate dal rimettente – l'eccesso di delega (art. 76 Cost.) – va rilevato che il testo unico in cui si colloca la norma impugnata è stato emanato sulla base dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999), il quale aveva demandato al Governo la redazione di testi unici finalizzati al riordino delle norme legislative e regolamentari in un complesso di materie, tra cui quella dell'edilizia. Nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega, il comma 2, lettera d), del citato art. 7 aveva affidato, in particolare, al Governo il compito di procedere al “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”. Come risulta anche dalla sua rubrica, l'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001 riprende, in particolare, il disposto del previgente art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977. Osserva, tuttavia, il rimettente che la norma abrogata, alla luce di una piana lettura del suo dettato, sottoponeva l'edificazione a fini produttivi in “zone bianche” extraurbane al solo limite di superficie e stabiliva, altresì, che i parametri da essa indicati trovassero applicazione solo “in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste”: dunque, di qualsiasi norma regionale, indipendentemente dal suo carattere più severo o più permissivo. La disposizione sottoposta a scrutinio – prevedendo l'applicazione cumulativa anche del limite di cubatura e circoscrivendo la clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive – avrebbe, dunque, apportato innovazioni sostanziali alla normativa preesistente. Tali innovazioni eccederebbero i limiti della delega: da un lato, infatti, esse non sarebbero giustificabili con esigenze di coerenza logica e sistematica; dall'altro, la legge delega non recherebbe principi e criteri direttivi atti ad orientare l'operato del Governo nell'effettuazione di interventi di modifica o integrazione normativa. (...) Va ricordato, in proposito, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, la verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa

coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 250 del 2016, n. 47 del 2014, n. 272 e n. 75 del 2012, n. 98 del 2008, n. 341 e n. 340 del 2007). Con particolare riguardo alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi, questa Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (tra le altre, sentenze n. 250 del 2016, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 del 2010). In tale cornice, la Corte si è peraltro specificamente occupata, in più occasioni, della delega prevista dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 – che qui interessa – con riguardo ad altri testi unici emanati sulla sua base. Pronunciando, in particolare, su una serie di questioni attinenti al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”, la Corte ha rilevato – in accordo con il parere espresso dal Consiglio di Stato nel corso del procedimento di approvazione del testo unico – che, se l'obiettivo indicato dal criterio di delega previsto dalla lettera d) del comma 2 del citato art. 7 “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”. Entro questi limiti, il testo unico poteva pertanto “innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica” (sentenze n. 52 e n. 53 del 2005; in senso analogo, sentenza n. 174 del 2005). In sostanza, dunque, il Governo era chiamato ad individuare i principi regolativi della normativa già esistente, orientando in base ad essi le operazioni di coordinamento nei sensi ora indicati (per una successiva applicazione del principio, sentenza n. 230 del 2010). (...) Ciò posto, per quanto attiene al primo dei dedotti profili di innovatività dell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 380 del 2001 – il cumulo dei limiti – si deve rilevare che il previgente art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977 recava una disposizione non priva di ambiguità, prevedendo, in separate lettere: che l’“edificazione a scopo residenziale” fuori del perimetro dei centri abitati dovesse rispettare l'indice volumetrico di metri cubi 0,03 per metro quadrato di area edificabile (lettera a); che “nell'ambito dei centri abitati” fossero consentite solo opere di restauro, risanamento, manutenzione e consolidamento (lettera b); che le superfici coperte di “edifici e complessi produttivi” non potessero superare un decimo dell'area di proprietà (lettera c). Il Consiglio di Stato aveva ritenuto che la previsione della lettera c), da ultimo ricordata, e che qui rileva, non fosse riferibile alle aree interne ai centri abitati, in ordine alle quali la lettera b) poneva il divieto di nuove edificazioni (Consiglio di Stato, sezione quinta, 14 novembre 1996, n. 1368). Fuori dei centri abitati, per converso, l'edificazione a fini produttivi sarebbe rimasta soggetta al solo limite superficario, e non anche a quello volumetrico, riferito dalla lettera a) alla sola edilizia residenziale (Consiglio di Stato, sezione quinta, 11 luglio 2002, n. 3884; Consiglio di Stato, sezione quinta, 8 gennaio 1998, n. 55; Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 luglio 1993, n. 770): ciò in linea con l'esegesi qualificata come del tutto piana dal giudice *a quo*. Anche riconoscendo, peraltro, che sul punto si fosse formato un “diritto vivente” e che il legislatore delegato dovesse di esso tener conto, resta, tuttavia, il fatto che la sottoposizione degli interventi produttivi al solo limite della superficie coperta risultava incoerente con la *ratio* della previsione di *standard* di edificabilità nelle “zone bianche”, in precedenza evidenziata. Il regime in questione si risolveva, infatti – come nota anche l'Avvocatura generale dello Stato – nell'ammissione di un'attività edificatoria sostanzialmente senza limiti, tramite lo sviluppo in verticale dei fabbricati. La conclusione risulta tanto più valida ove si consideri che – secondo quanto pure affermato dal Consiglio di Stato – ai fini dell'applicazione della norma abrogata, per “superficie coperta” doveva intendersi quella “di sedime”, vale a dire la porzione di terreno su cui poggia la base del fabbricato, e non già il totale della superficie di calpestio. Quando aveva voluto fare riferimento a quest'ultima, il legislatore urbanistico si era, infatti, avvalso della diversa espressione “superficie lorda di pavimentazione” (Consiglio di Stato, sezione quinta, 8 gennaio 1998, n. 55; Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 luglio 1993, n. 770). Di conseguenza, una volta che la base d'appoggio fosse rimasta contenuta entro il decimo dell'area di proprietà, il fabbricato avrebbe potuto svilupparsi in altezza ad libitum, anche grazie alla ripartizione in piani. È peraltro evidente che – se la norma mira a realizzare un

contemperamento tra gli opposti interessi, riconoscendo ai proprietari di fondi siti in “zone bianche” una limitata facoltà edificatoria che non comprometta l’assetto del territorio e non pregiudichi le future scelte in sede di pianificazione – tali ultimi obiettivi verrebbero vanificati da un simile regime. Si deve, quindi, concludere che l’inequivoca estensione ai complessi produttivi del limite volumetrico, operata dal legislatore delegato, trovi giustificazione nell’esigenza di garantire la “coerenza logica e sistematica” della normativa considerata, in accordo con la direttiva del legislatore delegante. È ben vero che l’applicazione congiunta finisce, a sua volta, per svuotare di significato il limite superficario, il quale resta di regola assorbito dal più incisivo limite di densità fondiaria. Ma si tratta di una incongruenza che, a differenza dell’altra, non mina la *ratio legis*: il limite superficario congiunto potrà risultare superfluo, ma non è, in ogni caso, disfunzionale rispetto all’obiettivo perseguito, come invece sarebbe il limite superficario autonomo. (...) Un discorso analogo vale anche in rapporto alla limitazione della clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive. Come meglio si verificherà poco oltre, la previsione di limiti invalicabili all’edificazione nelle “zone bianche”, per la finalità ad essa sottesa, ha le caratteristiche intrinseche del principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale quali il paesaggio, l’ambiente e i beni culturali. In quest’ottica, la fissazione di *standard* rigorosi, ma cedevoli di fronte a qualsiasi regolamentazione regionale della materia – sulla falsariga di quanto previsto dalla norma anteriore – rappresenterebbe una soluzione contraddittoria. Come rilevato dal Consiglio di Stato nel dichiarare manifestamente infondate le questioni in esame, detta soluzione lascerebbe, infatti, aperta la possibilità che “eventuali legislatori regionali, prodighi di facoltà edificatorie, finiscano con il frustrare la ratio della disciplina in commento, compromettendo in modo tendenzialmente irreversibile interessi di rango costituzionale”: ragione per la quale “l’art. 9 individua un principio fondamentale della legislazione statale tale da condizionare necessariamente quella regionale a regolare solo in senso più restrittivo l’edificazione» (Consiglio di Stato, sezione quarta, 12 marzo 2010, n. 1461). Configurando gli *standard* considerati come limiti minimi, derogabili dalle Regioni solo nella direzione dell’innalzamento della tutela, il legislatore si è, quindi, nuovamente mosso nell’ambito della direttrice di delega del promovimento della coerenza logico-sistematica della disciplina».

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

V. *supra*, Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Le deleghe per l’attuazione del diritto dell’Unione europea nonché Parte II, La legge delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l’adozione del decreto legislativo e *infra, sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata e Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell’art. 76 Cost.

Sentenza n. 94/2014 (red. Cartabia)

La delega per il riordino di un settore normativo concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l’introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante.

Considerato 1., 4., 5.

«Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nonché dell’art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell’Allegato 4 al medesimo decreto legislativo, nella parte in cui hanno trasferito alla giurisdizione esclusiva, estesa al merito, del giudice amministrativo, e in particolare alla competenza del TAR Lazio, le controversie relative ai provvedimenti sanzionatori di natura pecuniaria adottati dalla Banca d’Italia, per contrasto con l’art. 76 Cost., in quanto eccedenti la delega legislativa di cui all’art. 44

della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), limitata al riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni, e all'adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori. Il giudice *a quo* ritiene che anche in relazione alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia debbano applicarsi i principi che hanno condotto la Corte costituzionale, nella sentenza n. 162 del 2012, a dichiarare costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 44 della legge di delega n. 69 del 2009, gli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 104 del 2010, nonché dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo, “nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)”. (...) Nel merito la questione è fondata. Questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 162 del 2012, che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo e del riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi. In quanto delega per il riordino, essa concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010). Pertanto, come già affermato in relazione al caso delle sanzioni applicate dalla CONSOB, anche con riferimento alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione, doveva tenere in debita considerazione i principi e criteri enunciati dalla delega, i quali richiedevano di “adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori” (art. 44 della legge n. 69 del 2009). Invece, il legislatore delegato non ha tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto, con riguardo tanto alle sanzioni previste dall'art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 2980 del 2005), quanto a quelle previste dall'art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze n. 13709 del 2004 e n. 16577 del 2010; pur essendo originate da sanzioni di questo secondo tipo, si riferiscono ad entrambe le sanzioni le ordinanze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 9600 e n. 9602 del 2006). L'intervento del legislatore delegato, incidendo profondamente sul precedente assetto, si è illegittimamente discostato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, in violazione della delega. Pertanto, deve ritenersi che, nel trasferire alla giurisdizione esclusiva, estesa al merito, del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie relative ai provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia, gli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 104 del 2010 abbiano ecceduto i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. (...) Per le medesime ragioni sopra illustrate devono ritenersi affette da illegittimità costituzionale anche le norme abrogative, direttamente conseguenti alla disciplina ora dichiarata costituzionalmente illegittima, contenute nell'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010. Occorre precisare che l'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 162 del 2012, nella parte in cui si riferiva alle sanzioni CONSOB; esso è stato poi integralmente soppresso, dal legislatore delegato, con il decreto legislativo “correttivo” 14 settembre 2012, n. 160 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), con effetti però solo *pro futuro*. Si tratta ora, perciò, di rimuovere il vizio di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-*septies*, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 58 del 1998, là dove attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia. Analogamente deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 17),

dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 – nel testo anteriore all'aggiunta di cui all'art. 1, comma 3, lettera b), numero 6), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), non rilevante nel giudizio *a quo* –, nella parte in cui abroga l'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993, là dove attribuiscono alla Corte d'appello di Roma la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia. Ne consegue che tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate dall'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010».

Sentenza n. 73/2014 (red. Cassese)

Il conferimento di una delega per il riassetto di una determinata disciplina autorizza l'esercizio di poteri innovativi della normazione vigente a condizione che siano strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino.

Considerato 1., 3., 3.1., 3.2., 3.3.

«Il Consiglio di Stato, sezione prima, nell'esercizio della propria funzione consultiva in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione del combinato disposto degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione. Ad avviso del collegio rimettente, la disposizione censurata, secondo cui il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica «è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa», avrebbe determinato un effetto innovativo in una materia estranea all'oggetto della delega di mero riordino sulla cui base è stata adottata. (...) Nel merito, la questione non è fondata. (...) Va innanzitutto escluso che la disposizione censurata si riferisca ad un oggetto estraneo alla delega per il «riassetto della disciplina del processo amministrativo», contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009. Questa tesi, sostenuta dal collegio rimettente, non considera che la medesima legge n. 69 del 2009, come rilevato, ha profondamente modificato la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, rendendo vincolante il parere del Consiglio di Stato e consentendo che in tale sede vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale. Per effetto di queste modifiche, l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo. La disposizione censurata, perciò, è intesa a coordinare i rapporti fra la giurisdizione amministrativa e l'ambito di applicazione di un rimedio giustiziale attratto per alcuni profili nell'orbita della giurisdizione amministrativa medesima, in quanto metodo alternativo di risoluzione di conflitti, pur senza possederne tutte le caratteristiche. Essa, dunque, non può considerarsi al di fuori dell'oggetto della delega sul riassetto del processo amministrativo, la quale include, fra l'altro, il riordino delle norme vigenti «sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni». (...) Né può ritenersi che la norma censurata produca un effetto innovativo incompatibile con la natura della delega di cui all'art. 44 della legge n. 69 del 2009. Essa – come ha precisato questa Corte – autorizza l'esercizio di poteri innovativi della normazione vigente a condizione che siano «strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto» (sentenza n. 162 del 2012). L'esperibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica anche per controversie devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, in regime di concorrenza e non di alternatività con tale giurisdizione, si basa su una risalente tradizione interpretativa, consolidatasi, *praeter legem*, nel presupposto della natura amministrativa del rimedio; in virtù di tale natura, al giudice ordinario era sempre consentito disapplicare la decisione sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. La legge n. 69 del 2009, modificando la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nel senso che si è in precedenza illustrato, ha fatto venir meno quel presupposto, su cui si fondava il regime di concorrenza fra tale rimedio amministrativo e il ricorso dinanzi all'autorità giurisdizionale ordinaria. Nel

nuovo contesto, simile concorrenza si trasformerebbe, come ha rilevato la difesa dello Stato, in una inammissibile sovrapposizione fra un rimedio giurisdizionale ordinario e un rimedio giustiziale amministrativo, che è a sua volta alternativo al rimedio giurisdizionale amministrativo e ne ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali. Per risolvere questa anomalia, la disposizione censurata, superando l'assetto consolidatosi in via interpretativa, ha limitato l'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica alle sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa. Tale soluzione, che avrebbe potuto ricavarsi dal sistema, è comunque la conseguenza logica di una scelta – la traslazione del suddetto ricorso straordinario dall'area dei ricorsi amministrativi a quella dei rimedi giustiziali – che è stata compiuta dalla legge n. 69 del 2009. Sotto tale profilo, la norma censurata risponde, quindi, ad una evidente finalità di ricomposizione sistematica, compatibile con la qualificazione di delega di riordino o riassetto normativo propria dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009. (...) Deve pertanto dichiararsi non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento al combinato disposto degli articoli 76 e 77, primo comma, Cost.».

Sentenza n. 50/2014 (red. Grossi)

V. *supra*, Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)

In caso di deleghe per la revisione, il riordino o il riassetto di settori normativi, soggiace a limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della vigente disciplina, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. L'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema previgente è ammissibile soltanto qualora siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, che non può innovare al di fuori di ogni vincolo esplicitamente individuato dalla legge delega. Per valutare se il Governo abbia ecceduto, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega. Le deleghe per il riordino o il riassetto normativo impongono un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del delegato, da intendersi come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge delega.

Considerato, 1., 4., 4.1., 4.2., 5.

«(...) la Corte d'appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale (...) dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga l'art. 187-*septies*, comma 4, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), che attribuiva alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB. (...) Quanto ai decreti legislativi adottati in attuazione della delega sopramenzionata, il giudice rimettente dubita anzitutto della legittimità costituzionale del "combinato disposto" degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sezione di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, per avere il legislatore delegato ecceduto dai limiti stabiliti dalla legge di delega (art. 44 della legge n. 69 del 2009), con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. Contestualmente il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale anche dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. n. 104 del 2010, da intendersi censurato nella parte in cui abroga le previgenti disposizioni attributive della giurisdizione in materia alla Corte d'appello. (...) Nel merito, la questione è fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost. In riferimento alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi – tra le quali, come si è detto poco sopra, deve essere annoverata la delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 – questa Corte ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica

perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. La Corte ha sempre rimarcato che, a proposito di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, "l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato", giacché quest'ultimo non può innovare "al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega" (sentenza n. 293 del 2010), specificando che "per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega" (sentenza n. 230 del 2010). Questi principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte e ribaditi da ultimo nella sentenza n. 80 del 2012, impongono, nel caso di deleghe per il riordino o il riassetto normativo, un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del legislatore delegato, da intendersi in ogni caso strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega. Alla luce di tali principi, in merito alla questione oggi all'esame della Corte, occorre ricordare che la delega – che deve essere qualificata come una delega per il riordino e il riassetto normativo – abilitava il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che comporta di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante. (...) In base alla delega conferitagli, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, doveva tenere conto della "giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori" nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, commi 1 e 2, della legge n.69 del 2009). Attribuendo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con la competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, e con cognizione estesa al merito), il legislatore delegato non ha invece tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto. La Corte di cassazione ha, infatti, sempre precisato che la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (art. 196 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) avverso le sanzioni inflitte dalla CONSOB ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 22 luglio 2004, n. 13703; nello stesso senso 11 febbraio 2003, n. 1992; 11 luglio 2001, n. 9383). Anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto che, in punto di giurisdizione sulle controversie aventi per oggetto sanzioni inflitte dalla CONSOB, sussistessero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base dell'insuperabile dato legislativo espressamente consolidato nell'art. 133 (materie di giurisdizione esclusiva), comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 104 del 2010, che prevede testualmente che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati (...) dalla Commissione nazionale per la società e la borsa" (Consiglio di Stato, sezione VI, 19 luglio 2011, n. 10287), vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in questa sede. Precedentemente all'intervento legislativo qui in esame, invece, lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all'impostazione della Cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giudice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla CONSOB (Consiglio di Stato, sezione VI, 6 novembre 2007, n. 6474; cfr. in precedenza, sezione VI, 19 marzo 2002, n. 4148). La citata giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale esclude che l'irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, unitamente alla considerazione che tali sanzioni possono essere sia di natura pecuniaria, sia di tenore interdittivo (giungendo persino ad incidere sulla possibilità che il soggetto sanzionato continui ad esercitare l'attività intrapresa), impedisce di

giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega. Di conseguenza, deve ritenersi che, limitatamente a simile attribuzione di giurisdizione, siano stati ecceduti i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. (...) Per le medesime ragioni sopra illustrate deve ritenersi affetto da illegittimità costituzionale anche l'intero articolo 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui abroga le disposizioni del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB, con la conseguenza che queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale) e *infra*, *sub* Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 80/2012 (red. Silvestri)

Nei casi in cui il Parlamento abbia demandato al Governo il riassetto di uno o più settori normativi, soggiace a limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla perseguita finalità di ricomposizione sistematica. Al cospetto di deleghe aventi ad oggetto la revisione, il riordino e il riassetto di norme preesistenti, l'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema previgente è ammissibile soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, giacché quest'ultimo non può innovare al di fuori di ogni vincolo esplicitamente individuato dalla legge delega. Per valutare se il legislatore abbia ecceduto i, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega. Una delega rivolta al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie a un coerente riassetto delle singole materie, persegue il fine della semplificazione normativa, resa concreta dalla formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti in differenti ambiti, così da agevolarne la conoscenza da parte dei cittadini. Essa non può comprendere il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale, in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principi fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, a fortiori, nell'esercizio del potere statale di avocazione di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, nelle materie di competenza regionale residuale.

Considerato, 5., 5.1., 5.2., 5.3., 5.4., 5.5., 5.6., 5.7., 6., 6.1.

«La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, sollevata da tutte le ricorrenti per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., è ammissibile e fondata nei termini e nei limiti di seguito precisati. (...) L'esame delle censure prospettate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere preceduto dalla ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la delega attuata con l'art. 1 del decreto legislativo in esame. Il comma 12 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 stabiliva che il Governo individuasse, entro il termine del 16 dicembre 2007, le disposizioni legislative statali vigenti, "evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi" e trasmettendo una relazione finale al Parlamento. Il successivo comma 14 – nel testo modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – ha delegato il Governo ad adottare, entro il 16 dicembre 2009, decreti legislativi che indicassero, tra le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, quelle di cui si ritenesse indispensabile la permanenza in vigore. Fra i principi e criteri direttivi della suddetta delega rileva, ai fini del presente giudizio, quello riportato

alla lettera e): “organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse”. Il comma 14-*ter* ha stabilito che, “decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14 [e quindi a partire dal 16 dicembre 2010], ovvero del maggior termine previsto dall’ultimo periodo del comma 22 [e quindi dal 16 marzo 2011], tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate”. In attuazione della delega prevista dal comma 14, il Governo ha adottato il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). Con tale atto normativo il Governo si è limitato ad individuare le leggi ritenute indispensabili, senza dare attuazione al criterio di cui alla citata lettera e) del comma 14 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005, senza cioè procedere alla “organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse”. Il comma 15 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005 ha disposto, a sua volta: “i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”. Il richiamato art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), al comma 3, stabilisce: “Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l’esercizio delle deleghe legislative [...] si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi [...]”. Il comma 18 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005 – come modificato dall’art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti) – ha ulteriormente previsto: “Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, 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 [...]”. Sulla base di quest’ultima disposizione è stato adottato il d.lgs. n. 79 del 2011, oggetto del presente giudizio. (...) La ricostruzione del quadro normativo, di cui al punto precedente, consente di disattendere la censura di tardività dell’esercizio della delega legislativa da parte del Governo. Se si considera il combinato disposto dei commi 14, 15 e 18 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005, deve ritenersi che la delega prevista nell’ultimo dei commi citati potesse essere esercitata entro il 15 dicembre 2011. Il comma 18, infatti, fa decorrere i due anni per l’esercizio della delega dall’entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14. L’unico atto normativo emanato, fra questi ultimi, è stato il d.lgs. n. 179 del 2009, entrato in vigore – secondo quanto disposto dal suo art. 1, comma 5 – il 15 dicembre 2009. Di conseguenza, il decreto oggi impugnato, che porta la data del 23 maggio 2011, è stato emanato più di sei mesi prima della scadenza del termine per l’esercizio della delega legislativa. Del resto, in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato (sezioni riunite prima e normativa, parere 2 marzo 2010, n. 802, adunanza del 13 gennaio 2010; sezione consultiva per gli atti normativi, parere 21 gennaio 2011, n. 307, adunanza del 13 gennaio 2011). (...) Quanto all’estensione e alla portata della delega legislativa contenuta nella legge n. 246 del 2005 in riferimento all’oggetto del d.lgs. n. 79 del 2011 censurato nel presente giudizio, si deve osservare – sulla base della ricostruzione normativa contenuta nel punto 5.1 – come il legislatore delegante abbia autorizzato il Governo a compiere tre distinte operazioni, ordinate in modo sincronico e diacronico: a) individuazione delle leggi statali in vigore; b) individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ritenute indispensabili, e simultanea organizzazione delle stesse «per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse», nonché semplificazione e riassetto delle materie oggetto – nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’art. 20 della legge n. 59 del 1997 – “anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore”, dopo l’abrogazione generale delle leggi non “salvate” ai sensi del comma 14-*ter* dell’art. 14 della stessa

legge, con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970; c) emanazione di disposizioni integrative, di riassetto e correttive dei decreti di cui alle operazioni indicate *sub b)*, entro due anni dalla loro entrata in vigore, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi. (...) Dalla sintesi che precede si deduce indubbiamente che l'oggetto della delega era circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie. Il fine dichiarato di questa serie di operazioni era quello della semplificazione normativa, resa concreta dalla formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti – anteriori e successive al 1970 – in differenti materie, così da agevolarne la conoscenza da parte dei cittadini. L'esito complessivo di tale articolato iter di interventi legislativi doveva quindi essere la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili. (...) Esula dall'ambito della delega, quale precisato nel punto precedente, il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principi fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, *a fortiori*, nell'esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale. Nella legge n. 246 del 2005 non si rinviene alcun cenno alla disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni, campo di interventi legislativi particolarmente delicato, per il quale non può valere una generica delegazione al Governo ad operare un riassetto di norme statali, ma sono necessari principi e criteri direttivi appositi, mirati alla regolamentazione interordinamentale di singole materie, ognuna delle quali presenta specificità da considerare partitamente, non compatibili con principi e criteri direttivi di natura formale e metodologica, valevoli per tutti gli oggetti di normazione che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato. La specificità delle singole materie si coglie anche nella rilevazione attenta degli incroci e degli intrecci tra le varie sfere di competenza, statale e regionale, rispetto ai quali la precisazione dei rispettivi confini e degli strumenti adeguati di leale collaborazione deve essere frutto di valutazione nel merito delle problematiche e degli interessi coinvolti. Tale valutazione di merito, se effettuata dal legislatore delegato, deve essere preceduta da una precisa delimitazione dell'oggetto della disciplina – che peraltro non può estendersi genericamente ad intere materie – e dalla fissazione di principi e criteri direttivi, mirati a indirizzare la normazione particolare affidata al Governo. Si tratta di incidere su equilibri importanti e complessi tra interessi nazionali e locali, rispetto ai quali il Parlamento è chiamato a dare indicazioni di merito idonee, pur se in linea generale e di principio, a prefigurare i contenuti delle norme e le forme di interlocuzione e collaborazione con le Regioni, quando necessarie. (...) Con riferimento ai limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, si deve rilevare che essa non si può considerare generica, e quindi in contrasto con l'art. 76 Cost., se si osserva la sua essenziale finalità di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse. Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove, destinate, per di più, a disciplinare in modo organico, in forma codicistica, una materia compresa nella competenza legislativa residuale delle Regioni. In definitiva, il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, come precisato, in più pronunce, da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", che, qualificandosi – ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza di questa Corte – come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in

tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005. (...) Sul piano più generale dei rapporti tra legge di delegazione e decreti legislativi – nei casi in cui il Parlamento abbia inteso dare mandato al Governo ad operare il riassetto di uno o più settori normativi – si deve richiamare la giurisprudenza di questa Corte, che ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita. A proposito delle deleghe che abbiano ad oggetto “la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti”, “l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato”, giacché quest'ultimo non può innovare “al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega” (sentenza n. 293 del 2010). Nel caso oggetto del presente giudizio, non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia “turismo”, come pure è richiesto dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato dalla legge n. 246 del 2005. Anche dal punto di vista del rapporto complessivo tra delega e decreto legislativo, si deve riscontrare, nel caso di specie, una evidente distonia. Questa Corte ha difatti precisato che “per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega” (sentenza n. 230 del 2010). Come già si è chiarito, la *ratio* della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 era quella di riordinare e riassetto la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale. Lo scrutinio sulla carenza di delega prescinde quindi dalla correttezza dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, ed è volto piuttosto a verificare se questo accentramento di competenze sia stato, anche in via generale, voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. Al riguardo, si deve concludere per la soluzione negativa, giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la *ratio* propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento. (...) Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, l'analisi della fondatezza della censura di carenza di delega si deve condurre non sull'intero d.lgs. n. 79 del 2011, ma sulle singole disposizioni impugnate – nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, di cui all'art. 118, primo comma, Cost. – allo scopo di verificare se ciascuna di esse possa essere catalogata tra le norme statali da riassetto ed armonizzare, o se invece si tratti di una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni su oggetti particolari, non compresa nella delega. Si deve pertanto procedere all'esame delle singole disposizioni contenute nell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 ed impugnate dalle Regioni ricorrenti. (...) L'art. 1, che definisce l'ambito di applicazione del cosiddetto codice del turismo, precisa che lo stesso “reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali”. La disposizione sopra riportata sfugge, nel suo complesso, alla censura di carenza di delega, in quanto precisa che le norme seguenti si mantengono nei confini della competenza statale e si limitano a dare attuazione alla delega di riordino e riassetto contenuta nella legge n. 246 del 2005. Ciò che esula dall'ambito consentito dalla delega è la finalità di provvedere “all'esercizio unitario delle funzioni amministrative”, che, ricalcando la formula dell'art. 118, primo comma, Cost., si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative, secondo limiti e modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte. Si tratta quindi di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma

che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia. Sulla base delle precedenti considerazioni si deve ritenere che la questione prospettata sia non solo ammissibile – in quanto l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ridonda, in tutta evidenza, nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo – ma anche fondata, per carenza di delega, limitatamente alle parole “necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative” e “ed altre norme in materia”».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost. e Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesauro)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 247/2009 (red. Napolitano)

L'utilizzo nella delega di termini come riordino e integrazione è sufficiente a consentire al legislatore delegato l'attuazione di interventi innovativi e non di sola ricognizione o mero coordinamento. La volontà del legislatore delegante di innovare la disciplina preesistente può risultare da quei principi e criteri direttivi che, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa in vigore.

Considerato, 5.3., 5.4., 7.1.

«L'art. 238 è impugnato anche dalla Regione Piemonte, che lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. in quanto la norma sarebbe in contrasto con il principio e il criterio direttivo fissato dall'art. 1, comma 9, lettera a), della legge delega n. 308 del 2004, secondo il quale si deve “assicurare una maggiore certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani anche mediante una più razionale definizione dell'istituto”. Secondo la Regione Piemonte il legislatore, in violazione della legge delega, non si sarebbe limitato a modificare la preesistente disciplina della tariffa, ma avrebbe abrogato l'intero disposto dell'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 che, precedentemente, la disciplinava, introducendo “rilevanti elementi innovativi circa i presupposti per l'applicazione”. (...) Analoghe censure vengono svolte dalla Regione Emilia Romagna secondo la quale l'art. 238 violerebbe l'art. 76 Cost., in quanto - abrogando la precedente disciplina contenuta nel cosiddetto “decreto Ronchi” e stabilendo che la “tassa” sui rifiuti sia ora “commisurata su indici quali l'estensione dei locali detenuti e indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali” (comma 2), anziché sul parametro della effettiva produzione dei rifiuti, secondo il principio comunitario “chi inquina paga” - eccederebbe i limiti della delega (ex art. 1, comma 9, lettera a, della legge delega n. 308 del 2004). (...) La prima delle censure innanzi riportate, relativa alla asserita violazione dell'art. 76 Cost., per avere il Governo adottato in sede di decretazione legislativa delegata una disciplina innovativa e non meramente ricognitiva, come avrebbe imposto la legge delega, non è fondata. Con altra pronuncia di questa Corte (n. 225 del 2009) si è già precisato che il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004 attribuiva al legislatore delegato, tramite gli emanandi decreti legislativi, non solo il compito di procedere al “coordinamento” delle previgenti disposizioni, ma anche quello di provvedere al

“riordino” e all’“integrazione” della normativa relativa ai settori elencati nello stesso comma 1. L’uso dei termini “riordino” e “integrazione” è sufficiente a consentire l’attuazione di interventi innovativi e non di sola ricognizione (vedi sentenza n. 225 del 2009). La volontà del legislatore delegante di innovare la disciplina preesistente è, peraltro, confermata anche dalla lettura dei principi e criteri direttivi indicati nei successivi commi 8 e 9 dello stesso art. 1 della legge n. 308 del 2004, molti dei quali, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale all’epoca vigente. Con riferimento alla disciplina della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, deve aggiungersi che essa, oltretutto, costituisce attuazione diretta dell’art. 1, comma 9, lettera *a*), della legge delega n. 308 del 2004 che prevede, tra i principi e criteri specifici della delega stessa, quello di “assicurare una maggiore certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani, anche mediante una più razionale definizione dell’istituto”. Essa è anche in linea con gli altri principi e criteri specifici quali “assicurare un’efficace azione per l’ottimizzazione quantitativa e qualitativa della produzione dei rifiuti, finalizzata, comunque, a ridurre la quantità e la pericolosità; [...] razionalizzare il sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, mediante la definizione di ambiti territoriali di adeguate dimensioni all’interno dei quali siano garantiti la costituzione del soggetto amministrativo competente, il graduale passaggio allo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica e la gestione affidata tramite procedure di evidenza pubblica”».

Sentenza n. 232/2009 (red. Mazzella)

Una delega che mira al riassetto di una determinata materia può consentire al Governo di emanare norme innovative ove attribuisca agli emanandi decreti legislativi il compito non solo di coordinamento delle previgenti disposizioni ma anche di riordino e integrazione della normativa. Il carattere innovativo della delega può risultare da quei principi e criteri direttivi che, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa in vigore.

Considerato, 4.

«Le ricorrenti hanno denunciato, in riferimento a numerose disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, la violazione dei criteri direttivi della legge n. 308 del 2004. È opportuno, pertanto, prima di esaminare le singole questioni, precisare la portata ed il contenuto dei principi enunciati dalla predetta legge di delega. L’art. 1 di tale legge ha conferito al Governo il potere di adottare uno o più decreti legislativi in materia di: a) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; b) tutela delle acque dall’inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; e) tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente; f) procedure per la valutazione di impatto ambientale, per la valutazione ambientale strategica e per l’autorizzazione ambientale integrata; g) tutela dell’aria e riduzione delle emissioni in atmosfera. La delega, pur mirando al riordino della materia, consentiva al Governo di emanare norme innovative. Ciò si ricava dal comma 1 dell’art. 1 della legge n. 308 del 2004, che attribuiva agli emanandi decreti legislativi, non solo il compito di “coordinamento” delle previgenti disposizioni, ma anche quello di “riordino” e di “integrazione” della normativa relativa ai settori elencati nello stesso comma 1. Il carattere innovativo della delega è confermato dai principi e criteri direttivi indicati nei successivi commi 8 e 9 dello stesso art. 1, molti dei quali, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale all’epoca vigente. Ad esempio, il comma 8, alla lettera *b*) impone al Governo il “conseguimento di maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali”; alla lettera *d*) fissa, quale obiettivo del legislatore delegato, lo “sviluppo e coordinamento [...], delle misure e degli interventi che prevedono incentivi e disincentivi, finanziari o fiscali, volti a sostenere, ai fini della compatibilità ambientale, l’introduzione e l’adozione delle migliori tecnologie disponibili [...], nonché il risparmio e l’efficienza energetica, e a rendere più efficienti le azioni di tutela dell’ambiente e di sostenibilità dello sviluppo, anche attraverso strumenti economici, finanziari e fiscali”; alla lettera *e*) impone la “piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie”; alla lettera *l*) richiede al Governo la “semplificazione, anche mediante l’emanazione di regolamenti, ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, delle procedure

relative agli obblighi di dichiarazione, di comunicazione, di denuncia o di notificazione in materia ambientale”. Con specifico riferimento all’assetto delle competenze in materia ambientale, poi, lo stesso comma 8, formula in apertura, un criterio generalissimo, secondo cui i decreti legislativi dovevano conformarsi a principi direttivi quali, a livello costituzionale, il rispetto: dei principi e delle norme comunitarie; delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione; del principio di sussidiarietà, fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e, in materia di legislazione ordinaria, il rispetto della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e del 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). La contestuale menzione, accanto alla legge n. 59 del 1997 ed al d.lgs. n. 112 del 1998, dell’art. 117 Cost. (che, al secondo comma, attribuisce allo Stato competenza esclusiva in tema di “tutela dell’ambiente”) e del flessibile principio di sussidiarietà (che consente allo Stato - competente per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema - di riservare a sé le funzioni amministrative in siffatta materia tutte le volte in cui, ai sensi dell’art. 118 Cost., sia ravvisata l’esigenza di un loro esercizio unitario), conferma l’ipotesi che nessun carattere di intangibilità può attribuirsi alle previsioni delle predette norme ordinarie. Se così non fosse, la pretesa immutabilità della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale contenuta nel d.lgs. n. 112 del 1998 impedirebbe l’attuazione di gran parte dei principi precisati subito dopo nello stesso comma 8 e nel successivo comma 9. Pertanto i criteri indicati nell’*incipit* dell’art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, debbono essere valutati e coordinati alla luce degli ulteriori criteri espressi dalla legge di delega, nel senso che il legislatore delegato era abilitato a modificare le attribuzioni già conferite alle Regioni quando la modifica fosse coerente con uno dei principi direttivi indicati nelle lettere progressive che compongono i commi 8 e 9 dell’art. 1. Ad esempio, se l’attuazione di una direttiva comunitaria avesse richiesto, per assicurarne l’esercizio unitario, uno spostamento, nel settore interessato, delle funzioni amministrative, la riallocazione di competenze avrebbe potuto legittimamente essere disposta dal legislatore delegato anche presso il livello statale. Tale conclusione è valida anche con riferimento al settore della difesa del suolo, rispetto al quale l’art. 1, comma 9, lettera c), detta, tra gli altri criteri, quello di “valorizzare il suolo e le competenze svolte dagli organismi a composizione mista statale e regionale”. Questa previsione non deve intendersi nel senso che essa imponesse al legislatore delegato l’obbligo di conservare le precedenti competenze degli organismi in questione, né tantomeno quello di mantenere la precedente proporzione tra le componenti statale e regionale di questi organi. Essa comporta solamente che, nell’intervenire sulla disciplina del settore, il Governo doveva comunque riconoscere un ruolo e attribuire competenze ad organismi a composizione mista statale-regionale. Dalle considerazioni che precedono discende che il mero effetto riduttivo delle attribuzioni regionali derivante dalla disciplina posta dal d.lgs. n. 152 del 2006 rispetto a quella contenuta nel d.lgs. n. 112 del 1998 non è sufficiente per considerare illegittima una disposizione del primo decreto legislativo, essendo necessario, invece, dimostrare che la riallocazione a livello statale di determinate competenze non costituisce attuazione di uno dei principi direttivi indicati nei commi 8 e 9 dell’art. 1 della legge di delega».

Sentenza n. 225/2009 (red. Maddalena)

Una delega che consente non solo il coordinamento ma anche il riordino e l’integrazione della normativa in una determinata materia ha contenuto innovativo. Il carattere innovativo della delega è non solo consentito ma addirittura imposto al fine di assicurare il rispetto dei criteri direttivi e dei principi generali e, in particolare, di quelli di essi che, in maniera implicita o esplicita, presuppongono o esigono la modifica sostanziale della normativa in vigore.

Considerato, 6.3.1.

«(...) la delega di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 308 del 2004 ha contenuto innovativo e consente non solo il coordinamento, ma anche il riordino e l'integrazione della normativa in materia ambientale. Il carattere innovativo della delega è non solo consentito, ma addirittura imposto al fine di assicurare il rispetto dei criteri direttivi e dei principi generali dettati dal comma 8 e, soprattutto, di quelli specifici recati dal comma 9 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004, che in maniera implicita o esplicita presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale, anche per quanto riguarda l'assetto delle competenze in materia (vedi sentenze n. 350 del 2007 e n. 303 del 2005). L'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, peraltro, individua un principio e criterio generalissimo nel suo *incipit* ed una successiva serie (indicata con lettere da *a* ad *n*) di criteri, sempre generali, quanto all'oggetto, ma più specifici e conformativi del potere legislativo delegato. Nell'*incipit* dell'art. 1, comma 8, in particolare, si prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 si conformano agli ulteriori principi e criteri direttivi indicati "nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e del principio di sussidiarietà". La contestuale menzione, accanto alla legge n. 59 del 1997 ed al d.lgs. n. 112 del 1998, dell'art. 117 Cost. (che, al secondo comma, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in tema di "tutela dell'ambiente") e del flessibile principio di sussidiarietà (che, ai sensi dell'art. 118 Cost., consente, come si è detto, allo Stato - competente per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - di riservare a sé le funzioni amministrative in siffatta materia tutte le volte in cui sussista l'esigenza di un loro esercizio unitario) esclude che possa riconoscersi (...) carattere di intangibilità alle predette norme ordinarie. Se così non fosse, la pretesa immodificabilità della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale nel d.lgs. n. 112 del 1998 impedirebbe l'attuazione di gran parte dei principi indicati subito dopo nello stesso comma 8 e nel successivo comma 9. Pertanto i criteri indicati nell'*incipit* dell'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 debbono essere valutati e coordinati alla luce degli ulteriori criteri espressi dalla legge di delega, nel senso che il legislatore delegato era abilitato a modificare le attribuzioni già conferite alle Regioni quando la modifica fosse coerente con uno dei principi direttivi indicati nelle lettere progressive che compongono i commi 8 e 9 dell'art. 1. Ad esempio, se l'attuazione di una direttiva comunitaria rendeva necessario, in coerenza con il principio di sussidiarietà, uno spostamento, nel settore interessato, delle funzioni amministrative, la riallocazione poteva legittimamente essere disposta dal legislatore delegato anche presso il livello statale».

Sentenza n. 350/2007 (red. Finocchiaro)

La delega volta al riordino di una materia non autorizza previsioni innovative e deve essere intesa, in assenza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma della normativa preesistente, in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate innovative rispetto al sistema legislativo. La necessità di indicare principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione e il riordino comportino l'introduzione di norme innovative rispetto alla disciplina previgente; tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere confermativo delle precedenti.

Considerato, 1., 5., 5.1., 5.2.

«La Commissione tributaria provinciale di Pistoia dubita della legittimità costituzionale: (...) c) dell'intero d.lgs. n. 504 del 1998, in quanto individua un soggetto passivo in materia di imposta sulle scommesse diverso da quello previsto dalla normativa precedente, così istituendo una nuova imposta e non semplicemente riordinando la precedente, come stabilito dalla legge di delega n. 288 del 1998, ed eccedendo perciò i limiti della delega, in violazione dell'art. 76 Cost. (...). La questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 504 del 1998, in quanto 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 n. 288 del 1998, non è fondata. (...) la censura, mentre nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione investe l'intero d.lgs. n. 504 del 1998, nella motivazione è concentrata solo sull'art. 3 dello stesso decreto, cioè sulla disposizione che identifica i soggetti passivi dell'imposta ("coloro i quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse"). La questione deve ritenersi sollevata esclusivamente in riferimento alla norma espressamente indicata in motivazione, perché è lecito ritenere che l'indicazione generica nel dispositivo è ispirata unicamente dal nesso di interdipendenza logica ricavabile fra le disposizioni della legge, e quindi dalla ovvia estensione dell'eventuale vizio di illegittimità di una di esse a tutte le altre (sentenza n. 8 del 1962). (...) Con riguardo alla suddetta censura, va premesso che la legge delega (n. 288 del 1998), all'art. 1, comma 2, prevede il riordino dell'imposta unica di cui alla legge n. 1379 del 1951. In base a quest'ultima legge i soggetti d'imposta sono (art. 5) gli enti indicati nell'art. 6 del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496 (Disciplina delle attività di gioco). Tale norma, però, pur riservando al CONI e all'UNIRE l'organizzazione dei giochi e dei pronostici, prevede che, riguardo alle attività che i suddetti enti "non intendano svolgere", sia il Ministero delle finanze ad esercitarle, direttamente "o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità": in tal caso l'aggio e le modalità di gestione sono stabilite tramite convenzioni (art. 2). Con riguardo ai soggetti d'imposta, questa Corte ha affermato che il soggetto passivo può essere implicito nella stessa individuazione del presupposto d'imposta (sentenza n. 56 del 1972) e, parallelamente, che, se la gestione del gioco viene per legge attribuita a soggetti diversi dal CONI e dall'UNIRE, sono i concessionari a doverla pagare. La legge da riordinare prevede già, fra i possibili soggetti dell'imposta, i gestori della stessa, diversi da CONI, UNIRE e Ministero, il cui compenso sarebbe stato fissato tramite convenzione. 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 (sentenza n. 66 del 2005). Ciò è quanto 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. È anche da osservare che l'art. 1, comma 2, alinea, della legge n. 288 del 1998 inquadra l'operazione legislativa di riordino dell'imposta unica "nell'esercizio della delega di cui al comma 1", la quale, testualmente, riguarda la materia dell'imposizione "su spettacoli, sport, giochi e intrattenimenti", in cui rientra, in particolare, l'imposta unica prevista dalla legge n. 1379 del 1951. Ciò significa che la delega non può essere atomisticamente concepita in funzione del riordino dell'imposta contemplata dalla legge n. 1379 del 1951, ma di tutta la materia fiscale in tema di giochi, spettacoli e intrattenimenti. Tanto più che le scommesse allora non erano previste: e infatti la stessa legge delega (art. 1, comma 2, lettera *b*), ne dispone la tassazione con il sistema dell'imposta unica. In tale ottica va considerato che il comma 1, lettera *a*), ed il comma 3 prevedono, tra l'altro, la parziale abolizione dell'imposta sugli spettacoli di cui al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640, che contemplava già i gestori come soggetti passivi. Non solo: anche l'art. 3, comma 229, della legge n. 549 del 1995, nel frattempo entrata in vigore, prevede la concedibilità del servizio scommesse riservate al CONI a persone fisiche, società ed altri enti che offrano adeguate garanzie. Si tratta quindi di dati che il legislatore delegato, nell'indispensabile opera di riordino del settore (che ovviamente non può essere limitato ad una sola legge, ma deve tener conto della stratificazione normativa creatasi nel tempo sulla "imposta unica") non poteva ignorare. L'organizzazione e l'esercizio delle scommesse e, in generale, di tutti i giochi e concorsi pronostici, che competono ora all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (art. 1 del d.P.R. 24 gennaio 2002, n. 33, in attuazione dell'art. 12 della legge 18 ottobre 2001, n. 383, e art. 4 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178), prevedono, come sistema ordinario, lo strumento della concessione (art. 2 del d.m. 2 giugno 1998, n. 174, sostituito dall'art. 2 del d.m. 1° marzo 2006, n. 111). Né argomenti contrari alle raggiunte conclusioni possono ricavarsi - come invece sostiene la società ricorrente nel giudizio *a quo* - da alcune recenti pronunce per le quali l'assenza di specifiche direttive in ordine ai soggetti passivi dell'imposta lascia immutata la disciplina concernente gli elementi strutturali del tributo,

e tra questi i soggetti passivi, perché la delega, ove volta al riordino della materia, deve essere intesa in senso minimale (sentenza n. 303 del 2005; ordinanza n. 359 del 2005). Secondo la società, infatti, dalle predette decisioni si può dedurre che la delega volta semplicemente al riordino della materia non autorizza previsioni innovative, precisando anzi quelle pronunce che “la delega deve essere intesa - in assenza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma della normativa preesistente - in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l’adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo”, con la conseguenza che la mancata previsione, nella legge delega, di principi e criteri direttivi in relazione ai soggetti passivi, comporta che il decreto delegato, che invece individua tra i soggetti passivi anche i concessionari, si pone in contrasto con l’art. 76 Cost. Contrariamente all’assunto della parte, dalle citate pronunce di questa Corte non è dato inferire che la norma denunciata abbia ecceduto i limiti della legge di delegazione. La legge n. 662 del 1996, oggetto di quelle pronunce, conteneva una delega alla delegificazione per il riordino di giochi e scommesse relativi alle corse dei cavalli ed era stata censurata dal giudice *a quo* perché non indicava espressamente i soggetti passivi dell’imposta. La Corte, nel dichiarare non fondata la questione così sollevata, ha precisato che, in quella fattispecie, la mancata indicazione - nella legge di delegazione - dei soggetti passivi dell’imposta non comportava violazione dell’art. 23 Cost., perché tali soggetti, trattandosi di una delega legislativa volta al “riordino” della materia, dovevano desumersi dalla legislazione preesistente. In particolare, le suddette pronunce si fermano a tale precisazione e non procedono alla ricognizione in concreto dei soggetti passivi che la preesistente disciplina sottoponeva ad imposta. L’ordinanza n. 359 del 2005 osserva anzi, al riguardo, che il giudice rimettente non aveva neppure provveduto ad individuare i soggetti passivi dell’imposta. La questione ora sottoposta al sindacato di costituzionalità riguarda, invece, i soggetti passivi d’imposta espressamente indicati nella legislazione delegata (d.lgs. n. 504 del 1998), la quale, come sopra rilevato, si è limitata a prendere atto della tassabilità dei concessionari, in quanto, nel sistema legislativo da riordinare, era già possibile ricorrere a gestori delle scommesse diversi da CONI, UNIRE e Ministero ed assoggettarli ad imposta».

Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull’esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 170/2007 (red. Tesauro)

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l’uno, relativo alle norme che determinano l’oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l’altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi. Qualora la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l’introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l’oggetto della delega e a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato.

Considerato, 1., 2., 4.

«Il Tribunale di Napoli, sezione specializzata in materia di proprietà industriale ed intellettuale, (...) ha sollevato, in riferimento all’art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 134, comma 1, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell’articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nonché degli artt. 15 e 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Misure per favorire l’iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza). (...) Secondo il rimettente, l’art. 134, comma 1, del d. lgs. n. 30 del 2005, nella parte in cui stabilisce che alle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale è applicabile il cosiddetto rito societario, disciplinato dal decreto legislativo 17 gennaio 2003,

n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), si porrebbe in contrasto con l'art. 76 Cost. La delega prevista dall'art. 15 della legge n. 273 del 2002 non concerneva, infatti, le sezioni specializzate, sotto il profilo organizzativo e della disciplina processuale, dato che queste costituivano oggetto della diversa, distinta, delega contenuta nell'art. 16 di detta legge. Inoltre, neanche la delega prevista da quest'ultima norma costituirebbe adeguata base giuridica del citato art. 134, comma 1, in quanto alla data di emanazione del decreto legislativo n. 30 del 2005 era ormai scaduta e neppure era compresa nella delega dell'art. 15, quindi non può ritenersi prorogata, neppure implicitamente. In linea subordinata, il Tribunale di Napoli, per il caso in cui si ritenga il citato art. 134, comma 1, riconducibile alla delega di cui agli artt. 15 e 16 della legge n. 273 del 2002, censura dette norme in riferimento all'art. 76 Cost. La genericità di entrambe le deleghe e la mancanza di specifici principi e criteri direttivi non avrebbero, infatti, permesso di stabilire l'applicabilità del rito societario alle controversie attribuite alle sezioni specializzate, dal momento che tale rito non è meramente semplificato rispetto a quello ordinario, ma è alternativo rispetto a quest'ultimo e caratterizzato da principi del tutto diversi. (...) La questione avente ad oggetto l'art. 134, comma 1, del d. lgs. n. 30 del 2005, preliminare rispetto alle altre sotto il profilo logico-giuridico, è fondata. Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (*ex plurimis*, sentenze n. 54 del 2007; n. 280 del 2004; n. 199 del 2003). Inoltre, 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). La norma censurata, come dedotto dal rimettente, sia pure con qualche incertezza, rinviene la sua base giuridica esclusivamente nell'art. 15 del d. lgs. n. 30 del 2005. Decisiva è in tal senso la circostanza che nella stessa premessa del decreto legislativo n. 30 del 2005, dopo il generico riferimento alla legge delega n. 273 del 2002, è richiamato espressamente soltanto l'art. 15, non anche l'art. 16 della stessa legge. D'altra parte, il termine per l'esercizio della delega prevista dal citato art. 16 era comunque scaduto alla data di emanazione del decreto legislativo n. 30 del 2005. In particolare, detto termine era scaduto già alla data in cui è stato prorogato, per la prima volta, quello della delega conferita con l'art. 15, ad opera dell'art. 2 della legge 27 luglio 2004, n. 186, il quale aveva avuto ad oggetto soltanto il termine fissato dall'art. 15. La delega prevista dal citato art. 15 concerne "il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale" e 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). In tal senso, 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 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. Nessuno 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. Deve essere, pertanto, dichiarata, per violazione dell'art. 76 Cost., l'illegittimità costituzionale, dell'art. 134, comma 1, del d. lgs. n. 30 del 2005, nella parte in cui stabilisce 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 applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, restando assorbite le ulteriori questioni. Le considerazioni svolte valgono anche al fine di affermare che il legislatore delegato era privo del potere di stabilire che in materia di illeciti afferenti all'esercizio di diritti di proprietà industriale ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e degli articoli 81 e 82 del Trattato CE, la cui cognizione è del giudice ordinario, ed in generale in materie di competenza delle sezioni specializzate, ivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5. Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 134, comma 1, anche in questa parte».

Ordinanza n. 177/2006 (red. Finocchiaro)

Se l'obiettivo della delega è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; se l'obiettivo è 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: entro questi limiti il legislatore delegato può innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica.

Considerato

«(...) la Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 112, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), in tema di patrocinio a spese dello Stato, nella parte in cui prevede che, in caso di richiesta proveniente dall'Ufficio finanziario competente, il magistrato provvede alla revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato con decreto emesso *de plano*, per violazione dell'art. 77, primo comma, della Costituzione, per essere stata la norma impugnata emanata in assenza di delega legislativa, in quanto la delega stessa si limiterebbe a permettere un coordinamento meramente formale di

norme preesistenti, mentre la norma impugnata sarebbe fortemente innovativa rispetto al sistema della precedente legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), abrogata dal d.P.R. n. 115 del 2002, che prevedeva, all'art. 10, comma 2, nelle ipotesi di revoca o modifica del provvedimento di ammissione su richiesta dell'ufficio finanziario, l'applicabilità della procedura di cui all'art. 6, comma 4, che rinviava, a sua volta, all'art. 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794, e cioè ad una disposizione che dettava una disciplina ispirata a garantire il principio del contraddittorio; (...) questa Corte - proprio con riferimento al decreto legislativo impugnato - ha affermato che, tra i criteri direttivi individuati nella delega, assume rilievo quello previsto dalla lettera *d*), comma 2, dell'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 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999) concernente il "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", aggiungendo che "se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale, come non ha mancato di sottolineare il Consiglio di Stato nel parere espresso nel corso della procedura di approvazione del testo unico" e che, "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 - come vorrebbe il rimettente - sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata", con la conseguenza che "entro questi limiti il testo unico poteva innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica" (sentenza n. 52 del 2005); (...) del resto, nonostante un difetto di coordinamento normativo delle disposizioni trasfuse nel testo unico ed in parte novellate, si può ricavare dal sistema la possibilità di una interpretazione adeguatrice secondo la quale è sempre esperibile, nei confronti dei provvedimenti di revoca della ammissione al patrocinio a spese dello Stato emessi dal giudice competente, il ricorso al Presidente del tribunale o della corte di appello, i cui provvedimenti sono ricorribili per cassazione ovvero, in caso di revoca richiesta dall'ufficio finanziario, direttamente il ricorso per cassazione; (...) come già affermato da questa Corte, "per 'diritto vivente', come espresso in numerose pronunce della Corte di cassazione, confermato dalla recente sentenza delle sezioni unite penali del 14 luglio 2004, n. 36168, tutti i provvedimenti che dispongono in ordine alla ammissione al patrocinio a spese dell'erario, compresi quelli di revoca di un precedente provvedimento, sono impugnabili negli stessi termini e con i medesimi rimedi stabiliti dall'art. 99 del d.P.R. n. 115 del 2002, non avendo il testo unico abrogato i diritti e le garanzie difensive previsti dalla previgente disciplina" (sentenza n. 54 del 2005); (...) il rimettente è partito quindi da un presupposto interpretativo erroneo e da una incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, con conseguente manifesta infondatezza della questione sollevata».

Ordinanza n. 359/2005 (red. F. Gallo)

In mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma della normativa preesistente, la delega volta al riordino 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.

Considerato

«(...) la Commissione tributaria provinciale di Genova (...) dubita - in riferimento agli artt. 23, 70, 76 e 77 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); (...) secondo il giudice rimettente, la norma denunciata - la quale consente il "riordino", mediante regolamento governativo di delegificazione, "della materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, per quanto attiene agli aspetti [...] fiscali" - non avendo indicato i soggetti passivi dell'imposta unica sulle scommesse ippiche e sportive, avrebbe per ciò stesso violato il principio della riserva relativa di legge in materia fiscale e gli

altri parametri costituzionali evocati; (...) per il giudice *a quo*, proprio l'“indissolubile legame” da lui ritenuto esistente tra la censurata norma di delegificazione ed il correlativo regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 (Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), impedirebbe la disapplicazione del regolamento; (...) le questioni sollevate dal rimettente sono state già dichiarate non fondate da questa Corte con sentenza n. 303 del 2005; (...) con tale sentenza, questa Corte, richiamando per analogia la propria giurisprudenza concernente la delega legislativa volta al “riordino” di una materia, ha preliminarmente affermato che, “in mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma” della normativa preesistente, la norma di delegificazione che pone al regolamento delegificatore l'obiettivo del mero ‘riordino’ “deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme” regolamentari “sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo”; (...) la stessa sentenza ha altresì rilevato che, nella specie, la norma censurata - volta appunto a consentire all'autorità governativa il “riordino”, mediante regolamento, degli aspetti fiscali della materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli - non prevede alcuna specifica direttiva in ordine ai soggetti passivi della predetta imposta su tali scommesse e pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, lascia immutata la disciplina legislativa concernente gli elementi strutturali del tributo, imponendo al regolamento di delegificazione di mantenere gli stessi soggetti passivi indicati dalla legislazione preesistente; (...) non avendo la Commissione tributaria provinciale di Genova prospettato nuovi profili di censura rispetto a quelli esaminati dalla menzionata sentenza n. 303 del 2005, le questioni debbono essere dichiarate manifestamente infondate».

Sentenza n. 303/2005 (red. F. Gallo)

In mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma della normativa preesistente, la delega volta al riordino 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.

Considerato, 2.

«Occorre al riguardo preliminarmente rilevare che questa Corte, a proposito dell'ipotesi analoga (sotto tale aspetto) di delega legislativa volta al “riordino” di una materia, ha più volte affermato 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)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 174/2005 (red. Finocchiaro)

Se l'obiettivo della delega è 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 dal delegante il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata.

Considerato, 1., 4.

«Lo stesso giudice dubita, in via ulteriormente subordinata e in riferimento all'art. 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000, nella parte in cui non detta criteri e principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate. (...) Precedenza logica, nonostante sia stata posta in via subordinata, ha la questione sollevata dal Giudice per le indagini preliminari di Verona (...), secondo il quale l'art. 7 della legge di delega violerebbe l'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui non detta criteri e principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e

le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate. La questione è infondata. Il testo unico in oggetto rientra tra quelli diretti al riordino e all'armonizzazione delle norme legislative e regolamentari nelle materie elencate dalle leggi annuali di semplificazione, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera *b*), della delega. Ai fini che qui interessano, la materia delle spese di giustizia è prevista dalla stessa legge n. 50 del 1999, precisamente nell'allegato 1, numeri 9, 10 e 11. Per tutti i testi unici della specie suddetta, i criteri e i principi 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. 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. Questa Corte ha, del resto, recentemente affermato, in relazione ad altre norme dello stesso testo unico e con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 76 della Costituzione, che "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. 52 del 2005)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 66/2005 (red. Contri)

La revisione e il riordino, ove comportino l'introduzione di norme innovative rispetto alla disciplina previgente, necessitano dell'indicazione di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell'esecutivo, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere confermativo delle precedenti.

Considerato, 1., 2., 2.1.

«Il Giudice di pace di Roma censura l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge delega per la revisione delle norme sulla circolazione stradale 13 giugno 1991, n. 190 (Delega al Governo per la revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale) e l'art. 7, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada), prospettando diversi profili di illegittimità costituzionale delle due citate disposizioni, che consentono di subordinare la sosta dei veicoli al pagamento di una somma di denaro. Le due norme sarebbero in contrasto anzitutto con l'art. 76 Cost., per essere stata del tutto omessa la determinazione dei principi e dei criteri direttivi e di valutazione 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; ed inoltre perché, in assenza di delega del Parlamento, l'indicazione di tali criteri sarebbe stata demandata dal Governo al Ministro dei lavori pubblici (ora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) (...). Le censure non sono fondate. (...) La legge di delegazione n. 190 del 1991 è stata più volte esaminata da questa Corte in relazione a censure riferite all'art. 76 Cost. e si è già avuto modo di affermare che la predetta legge, "abilitando in generale il Governo ad adottare disposizioni, aventi valore di legge, intese a 'rivedere e riordinare [...] la legislazione vigente concernente la disciplina [...] della circolazione stradale' 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" (sentenze n. 239 del 2003, n. 251 del 2001, n. 427 del 2000, n. 354 del 1998 e n. 305 del 1996). Si è quindi sostenuto che 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 (sentenza n. 354 del 1998). Quest'ultima ipotesi ricorre nella specie, in quanto il previgente codice della strada conteneva già una disposizione del tutto analoga a quella del decreto legislativo in esame, introdotta dall'art. 15 della legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della

circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393), che ha modificato l'art. 4 del testo unico n. 393 del 1959, attribuendo 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. La sostanziale identità delle due norme consente allora di affermare che la disposizione contenuta nel nuovo codice della strada è in realtà meramente ricognitiva e confermativa della precedente; il che vale ad escludere la sussistenza della dedotta lesione dell'art. 76 Cost.».

Sentenza n. 53/2005 (red. Finocchiaro)

Se l'obiettivo da raggiungere con l'adozione di un decreto legislativo è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; se l'obiettivo è 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.

Considerato, 1., 2., 2.1., 2.2.

«Il giudice del Tribunale di Messina, designato dal Presidente del tribunale, con tre distinte ordinanze, ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale dell'art. 170 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), come riprodotto nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per avere il legislatore delegato - al comma 2 del suddetto articolo - trasferito la competenza dal giudice in composizione collegiale al giudice in composizione monocratica, così introducendo una innovazione radicale senza rispettare i limiti della delega. Lo stesso giudice ha sollevato, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge di delega 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 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999), in riferimento all'art. 76 della Costituzione, non prevedendo la norma impugnata i limiti e l'oggetto della delega in una materia, quale quella riguardante la competenza del giudice, coperta da riserva assoluta di legge ai sensi dell'art. 25 della Costituzione. (...) Le questioni sono infondate. (...) L'opposizione avverso il provvedimento di liquidazione dei compensi agli ausiliari del magistrato era disciplinata dall'art. 11, commi quinto e sesto, della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria) il quale prevedeva il ricorso dinanzi al tribunale o alla corte di appello, ai quali apparteneva il giudice o presso cui esercitava le sue funzioni il pubblico ministero, ovvero al tribunale nel cui circondario aveva sede il pretore che aveva emesso il decreto (comma quinto) e stabiliva che il procedimento era regolato dall'articolo 29 della legge 15 giugno 1942, n. 794 ("Onorari di avvocato e di procuratore per le prestazioni giudiziali in materia civile"). Il giudizio di opposizione si svolgeva, quindi, in camera di consiglio, secondo la procedura per la liquidazione degli onorari agli avvocati, dinanzi ad un giudice in composizione collegiale. La norma impugnata - che fa parte del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, emanato sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000 - pur conservando il rinvio al procedimento speciale previsto per gli onorari di avvocato, anche se nella forma indiretta, prevede che l'ufficio giudiziario proceda in composizione monocratica. Secondo quanto risulta dalla relazione governativa alla norma di cui si tratta - strettamente collegata a quella concernente l'art. 99 dello stesso testo unico - il legislatore delegato ha introdotto la composizione monocratica in luogo di quella collegiale al fine di adeguare la disciplina del processo in questione alla riforma, operata dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), in base alla quale il giudice monocratico è la regola, mentre quello collegiale costituisce un'eccezione. Adeguamento che, sempre secondo l'intenzione del legislatore delegato, appariva idoneo

ad evitare che una procedura semplificata in origine, nel contesto in cui la regola generale era la composizione collegiale, andasse successivamente nella direzione opposta a quella seguita dal legislatore della riforma. Ad avviso del remittente sarebbe violato l'art. 76 della Costituzione, non potendosi ricondurre l'innovazione nell'ambito né del coordinamento formale, né delle modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica - ai sensi della lettera *d*), comma 2, dell'art. 7 della legge delega - alla luce del richiamo al d.lgs. n. 51 del 1998 che ha introdotto il giudice unico, contenuto nella relazione governativa. La censura è priva di fondamento. Come già affermato nella sentenza (in pari data) relativa ad analoga questione di costituzionalità concernente l'art. 99 dello stesso decreto legislativo n. 113 del 2002, tra i criteri direttivi individuati nella delega assume rilievo proprio quello invocato dal remittente. Se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale, come non ha mancato di sottolineare anche il Consiglio di Stato nel parere espresso nel corso della procedura di approvazione del testo unico. 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. 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. Né a diversa conclusione può indurre l'art. 50-*bis* cod. proc. civ. (inserito dall'art. 56 del decreto legislativo n. 51 del 1998), il quale, nell'elencare in via di eccezione, rispetto al successivo art. 50-*ter*, le cause in cui il tribunale decide in composizione collegiale, richiama (secondo comma) i procedimenti in camera di consiglio disciplinati dagli articoli 737 e seguenti del codice di rito, salvo che sia altrimenti disposto. Infatti, il procedimento camerale disciplinato dall'art. 29 della legge n. 794 del 1942, al quale rinvia la norma impugnata, non rientra tra quelli di cui agli articoli 737 e seguenti del codice. A tal fine è sufficiente considerare che il provvedimento non è impugnabile, mentre l'art. 739 cod. proc. civ. prevede espressamente il reclamo. (...) È parimenti infondata la questione di costituzionalità dell'art. 7 della legge di delega, sollevata in via subordinata. Il testo unico in oggetto trova fondamento nella delega conferita al Governo dall'art. 7, commi 1 e 2, della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000. Ai fini che qui interessano, 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; materie che, per il testo unico in tema di spese di giustizia, risultano dall'allegato 1 della stessa legge, numeri 9, 10 e 11, attraverso l'individuazione, tra i tanti, dei cosiddetti campione penale e civile (n. 10), che regolavano anche le spese concernenti gli ausiliari del giudice. La materia oggetto di riordino risulta, quindi, 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. 52/2005 (red. Finocchiaro)

Se l'obiettivo da raggiungere con l'adozione di un decreto legislativo è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; se l'obiettivo è 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.

Considerato, 1., 2., 2.1.

«Il giudice del Tribunale di Gela, designato dal Presidente del tribunale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), nella parte in cui dispone che nel processo di opposizione avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ovvero di revoca del decreto di ammissione già accordato, l'ufficio giudiziario procede

in composizione monocratica anziché collegiale. In via principale, egli ha dedotto la violazione dell'art. 76 della Costituzione, per avere il legislatore delegato ecceduto dalla delega conferita con l'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 del 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999). (...) La questione è infondata (...). L'opposizione avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ovvero di revoca del decreto di ammissione - equiparato al primo per costante giurisprudenza di legittimità - era disciplinata dall'art. 6, commi 4 e 5, della legge n. 30 luglio 1990, n.217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), come modificati dalla legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifica della legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti). Si prevedeva il ricorso al tribunale o alla corte d'appello ai quali apparteneva il giudice, ovvero al tribunale nel cui circondario aveva sede il giudice per le indagini preliminari presso la pretura o il pretore che aveva emesso il decreto. Si rinvia all'art. 29 della legge 15 giugno 1942, n. 794 (Onorari di avvocato e di procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile), che disciplina la procedura speciale in camera di consiglio per la liquidazione degli onorari agli avvocati. Si prevedeva espressamente la ricorribilità per cassazione dell'ordinanza di decisione del ricorso. Il giudizio di opposizione si svolgeva, quindi, in camera di consiglio, secondo la procedura per la liquidazione degli onorari agli avvocati, dinanzi ad un giudice in composizione collegiale. La norma impugnata - che fa parte del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, emanato sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 - pur conservando il rinvio al procedimento speciale previsto per gli onorari di avvocato, anche se nella forma indiretta, prevede che l'ufficio giudiziario proceda in composizione monocratica. Secondo quanto risulta dalla relazione governativa, il legislatore delegato ha introdotto la composizione monocratica in luogo di quella collegiale al fine di adeguare la disciplina del processo in questione alla riforma, operata dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), in base alla quale il giudice monocratico è la regola, mentre quello collegiale costituisce un'eccezione. Adeguamento che, sempre secondo l'intenzione del legislatore delegato, appariva idoneo ad evitare che una procedura semplificata in origine, nel contesto in cui la regola generale era la composizione collegiale, andasse successivamente nella direzione opposta a quella seguita dal legislatore della riforma. Ad avviso del remittente sarebbe violato l'art. 76 della Costituzione, non rinvenendosi tra i criteri direttivi della legge di delega la previsione della facoltà di modificare la distribuzione di compiti tra giudice monocratico e collegiale, né la volontà di armonizzazione della materia con la sopravvenuta riforma del giudice unico. La censura è priva di fondamento. 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, come non ha mancato di sottolineare il Consiglio di Stato nel parere espresso nel corso della procedura di approvazione del testo unico. 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 - come vorrebbe il remittente - 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. Né a diversa conclusione può indurre l'art. 50-*bis* cod. proc. civ. (inserito dall'art. 56 del d. lgs. n. 51 del 1998), il quale, nell'elencare in via di eccezione, rispetto al successivo art. 50-*ter*, le cause in cui il tribunale decide in composizione collegiale, richiama (secondo comma) i procedimenti in camera di consiglio disciplinati

dagli articoli 737 e seguenti del codice di rito, salvo che sia altrimenti disposto. Infatti, il procedimento camerale disciplinato dall'art. 29 della legge n. 794 del 1942, al quale rinvia la norma impugnata, non rientra tra quelli di cui agli articoli 737 e seguenti del codice. A tal fine è sufficiente considerare che il provvedimento non è impugnabile, mentre l'art. 739 cod. proc. civ. prevede espressamente il reclamo».

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)

V. *supra*, sub Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 239/2003 (red. Zagrebelsky)

La delega volta a rivedere e riordinare la disciplina di una materia deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire di per sé l'adozione di norme delegate di sostanziale modifica del quadro preesistente. L'introduzione di innovazioni esige, infatti, la previsione di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo; ove non sorretta da una direttiva del delegante, la nuova previsione risulta posta in violazione della legge di delega e dell'art. 76 Cost.

Considerato, 1., 2., 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 3.

«Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento (...), e il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia (...), hanno sollevato, entrambi in riferimento all'art. 76 della Costituzione (...), questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 120, comma 1 (*rectius*: comma 2) (...), e degli artt. 120, comma 2, e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui dette norme prevedono che il Prefetto possa disporre la revoca della patente nei confronti delle persone condannate a pena detentiva non inferiore a tre anni, quando ritenga che l'utilizzazione del documento di guida possa agevolare la commissione di reati della stessa natura di quelli per i quali è stata inflitta la condanna. Entrambi i giudici rimettenti dubitano della costituzionalità della disciplina sotto il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione, ritenendo, anche alla stregua di precedenti decisioni di questa Corte in materia, che il legislatore delegato, introducendo la menzionata ipotesi di revoca della patente di guida, non prevista nella legislazione anteriore, sia andato oltre i limiti posti dalla legge di delegazione 13 giugno 1991, n. 190 (Delega al Governo per la revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale). (...) Nel merito la questione di costituzionalità degli artt. 120, comma 2, e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 285 del 1992, sollevata in riferimento all'art. 76 della Costituzione, è fondata. (...) Questa Corte ha più volte rilevato che la legge di delegazione n. 190 del 1991, abilitando in generale il Governo ad adottare disposizioni, aventi valore di legge, intese a “rivedere e riordinare [...] la legislazione vigente concernente la disciplina [...] della circolazione stradale” (art. 1, comma 1), ha identificato direttamente, quale base di partenza dell'attività delegata, il codice della strada previgente, cioè il testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con il d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (sentenze n. 305 del 1996, n. 427 del 2000, n. 251 del 2001). Nell'ambito di una delega così configurata, 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 disciplina anteriore [art. 2, comma 1, lettera *t*), della legge n. 190], 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 (sentenza n. 354 del 1998); e, su tale premessa, questa Corte - nelle decisioni alle quali fanno richiamo i giudici *a quibus* per argomentare il dubbio d'incostituzionalità - ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni oggi impuginate, per le parti in cui consideravano quali motivi di revoca della patente di guida altrettanti casi non presi in

considerazione nel previgente codice della strada del 1959: così, 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). (...) Alla medesima conclusione deve giungersi in relazione alla questione in esame. Nel sistema del codice precedente, infatti, l'ipotesi della condanna penale quale ragione del venir meno dei requisiti “moralì» di abilitazione alla guida (subordinatamente alla valutazione dell'autorità di pubblica sicurezza circa la probabilità di reiterazione di reati della stessa natura) non era affatto prevista in relazione al rilascio (art. 82 del d.P.R. n. 393 del 1959) e quindi, stante il meccanismo di rinvio, neppure in relazione alla revoca (art. 91, tredicesimo comma, dello stesso d.P.R. n. 393) della patente. L'unica previsione di revoca della patente direttamente collegata alla pronuncia di una sentenza di condanna era quella, contenuta nell'art. 91, settimo comma, della revoca disposta dall'autorità giudiziaria per l'ipotesi di investimento di persona - tale da determinare la morte o lesioni personali gravissime o gravi, ovvero con successiva inottemperanza del conducente all'obbligo di fermarsi e di assistere la persona investita - e limitatamente ai “casi di particolare gravità”; ma questa previsione è del tutto diversa, per presupposti e *ratio*, e trova ora riscontro in altre disposizioni del codice vigente (cfr. artt. 189, commi 6 e 7, 222 e 223 del decreto legislativo n. 285 del 1992). Indipendentemente dalle ragioni che hanno determinato la scelta del legislatore delegato, quindi, l'inclusione della condanna a pena detentiva non inferiore a tre anni quale motivo di revoca della patente costituisce una innovazione sostanziale, che avrebbe dovuto necessariamente essere sorretta da una direttiva del legislatore delegante; così non essendo, la nuova previsione è posta in violazione della legge di delegazione e dunque dell'art. 76 della Costituzione. (...) Né varrebbe, in senso contrario rispetto alla conclusione ora detta, il rilievo dell'esistenza - anteriormente - di una norma come quella contenuta nell'art. 84 del codice della strada del 1933 (r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740), che, nella sua versione originaria, considerava quale ipotesi di “indegnità”, ai fini dell'ammissione agli esami di idoneità per il rilascio della “patente di abilitazione” (e, dato anche in questo caso un meccanismo di rinvio, altresì ai fini del “ritiro” della patente: art. 94 del citato r.d. n. 1740), quella di chi avesse “riportata condanna per delitto a pena restrittiva della libertà personale per durata superiore a tre anni”; tale previsione - nel frattempo modificata con la legge 18 febbraio 1953, n. 243 (Modificazioni al testo unico delle norme per la tutela delle strade e per la circolazione, approvato con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, relativamente ai requisiti fisici e morali di cui devono essere in possesso gli aspiranti al conseguimento delle patenti di guida e i titolari delle stesse, in sede di revisione) - era stata infatti abrogata già dal tempo dell'entrata in vigore del codice del 1959 (v. l'art. 145 di quest'ultimo), cosicché essa non potrebbe in alcun caso ricomprendersi nella legislazione “vigente”, quale presa in considerazione dall'art. 1, comma 1, della legge delega n. 190 del 1991, ai fini dell'elaborazione del nuovo codice. (...) Né, infine, ha pregio l'argomento dell'Avvocatura dello Stato, circa il preteso collegamento tra la disciplina ora censurata e le norme del codice precedente riguardanti i casi di dichiarazione di abitudine o professionalità nel reato e di tendenza a delinquere (art. 82, primo comma, del d.P.R. n. 393 del 1959): queste ipotesi sono infatti ora espressamente e autonomamente riprese nel comma 1 dell'art. 120 del codice della strada vigente, e, indipendentemente da ogni possibile rilievo circa la differenza di contenuto, non si prestano pertanto a giustificare la distinta normativa di riforma oggetto delle presenti questioni».

Sentenza n. 220/2003 (red. Onida)

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 assetti diversi, eliminando dai testi legislativi precetti la cui ratio originaria non trova più rispondenza nel vigente ordinamento.

Considerato, 1., 7., 8., 10.

«Il Tribunale di Forlì (...) e il Tribunale di Macerata (...), nel corso di due giudizi promossi con azione popolare per far dichiarare la decadenza del Sindaco, rispettivamente dei Comuni di Forlì e di

Civitanova Marche, per incompatibilità, nel primo caso, con l'ufficio di dirigente medico di primo livello (ex primario) nel locale Ospedale, nel secondo caso con la funzione di medico di base convenzionato con la Azienda sanitaria locale nel cui territorio è compreso il Comune, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 274, comma 1, lettera *l*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui, abrogando la legge 23 aprile 1981, n. 154 (salve le sole disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali), ha fatto venir meno la causa di incompatibilità già prevista dall'art. 8, n. 2, della medesima legge n. 154 del 1981 fra la carica di Sindaco del Comune il cui territorio coincide con quello dell'unità sanitaria locale, o di Sindaco di Comune con popolazione superiore a 30.000 abitanti che concorre a costituire l'unità sanitaria locale, e la qualità di dipendente dell'unità sanitaria locale medesima o di professionista con essa convenzionato. Il Tribunale di Forlì formula la censura con riguardo alla parte della norma che non fa salva l'incompatibilità "almeno quanto alla funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria"; ed estende la questione altresì agli artt. 63 e 66 del d.lgs. n. 267 del 2000 nella parte in cui gli stessi, disciplinando, rispettivamente, le incompatibilità con la carica di Sindaco e le incompatibilità con la carica di Sindaco di uffici delle aziende sanitarie ed ospedaliere, non prevedono l'incompatibilità della carica di Sindaco con la funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria. Il Tribunale di Macerata censura invece l'art. 274, comma 1, lettera *l*, del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (nella parte in cui comporta l'abrogazione dell'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981), nonché l'art. 275 dello stesso testo unico, contenente la "norma finale" in base alla quale, salvo che sia diversamente disposto e fuori dei casi di abrogazione per incompatibilità, il riferimento fatto da altre norme a disposizioni espressamente abrogate dal testo unico si intende alle corrispondenti disposizioni del testo unico medesimo. Entrambi i giudici remittenti sollevano la questione in riferimento all'art. 76 (nonché all'art. 77, per quanto riguarda il Tribunale di Macerata) della Costituzione, ritenendo che la disposta abrogazione della norma sulla predetta causa di incompatibilità sia viziata da eccesso di delega, in quanto non consentita dai limiti della delega conferita al Governo con l'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, per l'adozione di "un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province" (comma 1), avendo riguardo, fra le altre, alla legge n. 154 del 1981 (comma 3, lettera *e*). In siffatta delega di coordinamento non potrebbe infatti ritenersi compresa la facoltà di innovare abrogando norme esistenti, e in ogni caso l'abrogazione contestata non sarebbe necessitata dalle finalità di coordinamento, o non risponderebbe a nessuna esigenza di coordinamento e di coerenza dell'assetto normativo. (...) Nel merito, le questioni non sono fondate. La causa di incompatibilità prevista dall'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981 venne stabilita (in aggiunta a quelle più generali e "tradizionali" previste dall'art. 3 della stessa legge, sulla falsariga di cause di ineleggibilità già previste dalla legislazione preesistente: art. 15 del d.P.R. n. 570 del 1960) 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); organi di governo dell'USL erano l'assemblea generale, costituita dal Consiglio comunale nel caso di USL monocomunale, o dall'assemblea della Comunità montana o dell'associazione dei Comuni nel caso di USL pluricomunale, e dal comitato di gestione eletto dall'assemblea, ovvero in determinate ipotesi gli organi della Comunità montana o il consiglio circoscrizionale (art. 15 della legge n. 833 del 1978). 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. In questo quadro, si comprende che il legislatore, nel regolare i rapporti fra elettorato passivo comunale e personale delle USL, o con esse convenzionato, abbia ritenuto, con scelta discrezionale giustificata dagli stretti rapporti di dipendenza e di compenetrazione fra USL e Comuni, di stabilire una specifica causa di incompatibilità con le cariche di Sindaco e assessore del Comune (nel caso di USL monocomunale o infracomunale), o dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti ricompresi nella USL (nel caso di USL pluricomunale), oltre che con le cariche negli organi di governo

della USL (componente del comitato di gestione, presidente dell'assemblea generale, presidente o componente della giunta della Comunità montana o componente del consiglio circoscrizionale nel caso in cui a tali organismi fossero attribuiti i poteri di gestione della USL): che è appunto quanto disponeva l'art. 8 della legge n. 154 del 1981. 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). I Comuni e i loro organi (Sindaci o, nelle USL pluricomunali, conferenza dei Sindaci) hanno mantenuto poteri di intervento, fra l'altro nella forma di definizione delle "linee di indirizzo per l'impostazione programmatica delle attività", di esame dei bilanci, di verifica dell'"andamento generale dell'attività", di contributo alla definizione dei piani programmatici, di parere sulla verifica dei risultati conseguiti, di proposta o parere per la decadenza o la revoca del direttore generale, di nomina di uno dei membri del collegio sindacale, il quale collegio presenta relazioni sull'andamento dell'attività al Sindaco o alla conferenza dei sindaci (art. 3, comma 14, art. 3-bis, commi 6 e 7, art. 3-ter, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 502 del 1992). Tuttavia il complessivo assetto del governo, della gestione e del finanziamento delle aziende sanitarie mostra che i Comuni sono coinvolti fundamentalmente solo in quanto enti esponenziali delle collettività locali, chiamati ad esprimerne le esigenze rispetto all'organizzazione e allo svolgimento dei servizi, ma non come amministrazioni responsabili, direttamente o indirettamente, dell'erogazione dei servizi medesimi e della gestione aziendale. In questo nuovo quadro, il legislatore della riforma delle USL si preoccupò bensì di disciplinare lo *status* del direttore generale della USL (e dei direttori amministrativo e sanitario che lo coadiuvano), stabilendo, oltre che la ineleggibilità di tali soggetti a membro del Parlamento e dei consigli regionali, provinciali e comunali, la incompatibilità degli uffici medesimi con le cariche di membro delle predette assemblee nonché di Sindaco e di assessore comunale (indipendentemente dagli specifici legami territoriali della singola azienda con singoli Comuni: art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992); non intervenne invece (presumibilmente anche in vista della sede in cui operava, che era quella di deleghe per il riordino dei servizi sanitari, e non dell'ordinamento degli enti locali) a coordinare con il nuovo assetto delle USL la preesistente disciplina delle incompatibilità con le cariche elettive locali, prevista dall'art. 8 della legge n. 154 del 1981. In sede applicativa ci si pose il problema di quale fosse la sorte di tale norma, e anzi l'amministrazione degli Interni espresse più volte, attraverso risposte a quesiti, la convinzione che il mutato rapporto fra USL e Comuni avesse comportato la cessazione della incompatibilità per il venir meno della sua *ratio*. La tesi dell'abrogazione tacita della citata norma non venne però condivisa dalla giurisprudenza, in particolare da quella di legittimità, la quale ritenne che non fosse venuta meno la ragione ispiratrice della specifica causa di incompatibilità alla carica di Sindaco, "in quanto, pur nell'arretramento dei poteri gestori di dette unità sanitarie (ora ASL) operanti sul territorio, in corrispondenza all'avanzamento dei poteri delle Regioni...i rapporti tra Comune e ASL non sono stati del tutto recisi", permanendo un ruolo del Sindaco o della conferenza dei sindaci da cui deriverebbe l'immanente possibilità di conflitto di interessi tra Sindaco e componente della struttura sanitaria (cfr., fra le altre, Cass., 20 ottobre 2001, n. 12862). Analogamente il Consiglio di Stato, chiamato a rendere parere sulla questione, espresse bensì l'avviso che, a seguito della trasformazione delle USL in enti vigilati dalla Regione, "lo stesso presupposto della incompatibilità sembra essere venuto meno", ma che ciò non autorizzasse a ritenere intervenuta l'abrogazione tacita della norma sulla incompatibilità, poiché nessuna disposizione sopravvenuta consentiva all'interprete di "formulare ipotesi di abrogazioni non solo implicite, ma anche indirette, perché conseguenti non ad un riordino complessivo della materia elettorale, ma al riordino di altra materia" (Sez. I, parere 5 aprile 2000, n. 309/99). (...) 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 qui 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 riprodurne 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. (...) Le conclusioni raggiunte in ordine alla disposizione abrogativa di cui all'art. 274, comma 1, lettera l, del d.lgs. n. 267 del 2000 valgono, evidentemente, anche in relazione agli artt. 63 e 66 dello stesso testo unico, impugnati dal Tribunale di Forlì nella parte in cui non prevedono la predetta causa di incompatibilità».

Sentenza n. 308/2002 (red. Vari)

V. *supra* Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 251/2001 (red. Zagrebelsky)

Nell'ambito di una delega intesa a rivedere e riordinare la legislazione vigente in una specifica materia, l'ampiezza delle scelte normative consentite al legislatore delegato deve essere determinata in relazione alla maggiore o minore innovatività dei principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante. La previsione che autorizza il Governo a operare un mero riesame di una disciplina deve essere intesa in un senso minimale che non consente di per sé, in mancanza di specifiche disposizioni abilitanti, l'adozione di norme innovative rispetto al sistema preesistente. L'impossibilità di individuare

nella legge delega un'idonea base della normativa impugnata ne comporta la dichiarazione di illegittimità per violazione dell'art. 76 Cost.

Considerato, I., 4.

«Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria sezione staccata di Reggio Calabria, con una ordinanza, e il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia sezione staccata di Brescia, con tre ordinanze, sollevano questione di costituzionalità della disciplina della revoca della patente di guida conseguente alla sottoposizione del relativo titolare a misure di prevenzione, ritenendola in contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 76 della Costituzione. In particolare, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria - sezione staccata di Reggio Calabria, chiamato a decidere un ricorso per l'annullamento di un provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida adottato nei confronti di persona "già" (ma, al momento del giudizio, "non più") sottoposta alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, dubita, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale della disciplina contenuta nel decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sulla base della quale è stata disposta la revoca e dall'applicazione della quale dipende la risoluzione del giudizio innanzi a sé pendente. Il rimettente - sul presupposto che l'impugnato art. 120 del codice della strada sia tuttora vigente nella sua originaria veste legislativa, nonostante l'intervento di "delegificazione" cui esso è stato sottoposto con il d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida di veicoli) - ritiene che la previsione della revoca della patente per coloro che siano stati precedentemente sottoposti a una misura di prevenzione, in quanto più restrittiva rispetto alla disciplina contenuta nel codice previgente (d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393), non trovi fondamento nella legge di delegazione 13 giugno 1991, n. 190, sulla cui base è stato emanato il decreto legislativo recante il nuovo codice. In particolare, non sarebbe invocabile come fondamento l'art. 2, comma 1, lettera t), della legge, la quale non consentirebbe al legislatore delegato di discostarsi dalle scelte sostanziali della normativa preesistente. A sostegno di questa interpretazione limitativa della delega, viene richiamata la sentenza n. 354 del 1998 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 120 in questione (in combinato disposto con l'art. 130), nella parte in cui prevedeva la revoca della patente nei confronti di coloro che "fossero stati" sottoposti a misure di sicurezza personali. Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia - sezione staccata di Brescia, a sua volta, con tre ordinanze di identico tenore, emesse nel corso di giudizi per l'annullamento di provvedimenti di revoca della patente adottati nei riguardi di persone soggette alla misura del foglio di via obbligatorio (art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 120 del codice della strada nella parte in cui si applica nei confronti di coloro che sono sottoposti alla menzionata misura del foglio di via. Muovendo anch'esso dal presupposto della vigenza della disciplina nel suo originario rango di atto legislativo, il giudice amministrativo ritiene che la normativa impugnata violi: (...) c) l'art. 76 della Costituzione, per contrasto con la legge delega, che abilitava il legislatore delegato al mero "riesame" della preesistente normativa, senza autorizzare innovazioni sostanziali rispetto a quest'ultima. (...) La questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria - sezione staccata di Reggio Calabria è fondata. Come questa Corte ha già affermato nella sentenza n. 305 del 1996, con la legge n. 190 del 1991 il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni aventi valore di legge intese a "rivedere e riordinare" la legislazione vigente in materia di disciplina della circolazione stradale, identificando direttamente, quale base dell'attività normativa delegata, il codice della strada previgente. Nell'ambito di una delega così configurata, 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. È sulla premessa di questi

caratteri della delega che è già stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione legislativa oggi impugnata, nella parte in cui stabiliva la revoca della patente di guida nei confronti delle persone che erano state sottoposte a misura di sicurezza personale (sentenza n. 354 del 1998), trattandosi di previsione che non trovava riscontro nella legislazione preesistente. Gli artt. 82, primo comma, e 91, tredicesimo comma, del d.P.R. n. 393 del 1959, infatti, prevedevano la revoca della patente nei confronti di coloro che fossero - in atto - ma non che fossero stati - in precedenza - sottoposti a misura di sicurezza. La stessa *ratio* della citata pronuncia di questa Corte vale in relazione alla questione in esame. Come per le misure di sicurezza, infatti, anche per quanto concerne le misure di prevenzione, quali disciplinate dalle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, e 31 maggio 1965, n. 575, nel sistema del codice della strada preesistente la sottoposizione a una di esse costituiva ragione di revoca del titolo di abilitazione alla guida solo in quanto la misura fosse in corso di applicazione, secondo una valutazione del legislatore circa l'opportunità che soggetti sottoposti a misure preventive, colpiti quindi da un giudizio di pericolosità sociale, fossero privati della disponibilità della patente di guida. La norma del nuovo codice ora all'esame della Corte prevede però, in aggiunta a tale ipotesi, quale motivo di revoca della patente, anche quella della pregressa sottoposizione a una misura di prevenzione, senza che in nessuna parte della legge di delegazione si possa 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. L'impossibilità di individuare nella legge di delegazione un'ideale base della normativa impugnata ne comporta quindi la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 427/2000 (red. Zagrebelsky)

La delega per la revisione e il riordino normativo richiede la predisposizione, da parte del legislatore delegante, di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell'esecutivo. Senza la predisposizione di principi e criteri che giustifichino un intervento di riforma, la delega deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate innovative rispetto al sistema previgente. In tali casi, un'innovazione sostanziale non è consentita perché non risulta sorretta dai necessari principi e criteri direttivi.

Considerato, 6.

«Fondata è invece la questione di legittimità costituzionale sollevata, con riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale della Puglia - Sezione staccata di Lecce (r.o. 717/1999) sugli stessi artt. 120 e 130 del nuovo codice della strada, nella parte in cui prevedono la revoca della patente nel caso della sottoposizione alla misura del foglio di via obbligatorio, a norma dell'art. 2 della legge n. 1423 del 1956. Osserva il rimettente che la formula con la quale il comma 1 dell'art. 120 identifica le persone nei cui confronti la patente, a norma dell'art. 130, comma 1, lettera b), viene revocata - "coloro che sono [...] sottoposti [...] alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituita dalla legge 3 agosto 1988, n. 327, nonché dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificata e integrata" - riguarda anche i soggetti sottoposti alla misura del foglio di via obbligatorio, previsto dall'art. 2 della legge n. 1423 del 1956. Poiché il rinvio alle misure di prevenzione è fatto senza eccezioni e il foglio di via obbligatorio - pur con le particolarità di procedura che lo distinguono - è certamente da ricomprendere tra le misure previste dalle leggi oggetto di rinvio, la premessa interpretativa da cui muove il ricorrente deve essere condivisa. Vero è anche che il codice della strada abrogato (art. 82, primo comma, richiamato dall'art. 91, tredicesimo comma, numero 2), del d.P.R. n. 393 del 1959) prevedeva la revoca obbligatoria della patente nei soli casi previsti dall'art. 3 della legge n. 1423 del 1956, cioè quelli della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza (con o senza il divieto di soggiorno in uno o più comuni o Province) e dell'obbligo di soggiorno (nel comune di residenza o di dimora abituale, secondo la dizione vigente; in un determinato comune, secondo la dizione originaria) e non anche nel caso del foglio di via obbligatorio previsto dall'art. 2. Pertanto, l'estensione della revoca a questa ultima ipotesi operata dal nuovo codice della strada costituisce un'innovazione restrittiva effettuata dal legislatore delegato della quale occorrerebbe poter individuare una base nella

legge di delegazione. Senonché, come già osservato nella sentenza n. 354 del 1998 di questa Corte, la “revisione e il riordino”, cioè l’innovazione rispetto al codice 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 giustificino 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. L’inclusione della sottoposizione al foglio di via obbligatorio tra le ipotesi di revoca obbligatoria della patente costituisce, come si è detto, un’innovazione sostanziale, e dunque un’innovazione non consentita perché non sorretta dai necessari principi e criteri direttivi. Né varrebbe rilevare in senso opposto che, nel sistema previgente, era stabilita la revoca anche nel caso, previsto come discrezionale dall’art. 82, secondo comma, del d.P.R. n. 393 del 1959, di persona diffidata a norma dell’originario art. 4 della legge n. 1423 del 1956, e che l’istituto della diffida è stato successivamente abrogato, cosicché la nuova ipotesi della revoca automatica della patente nel caso di soggetti sottoposti alla misura del foglio di via obbligatorio varrebbe a compensare l’eliminazione della precedente disposizione. Comunque sia, tale nuova previsione, 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».

Sentenza n. 354/1998 (red. Zagrebelsky)

Nell’ambito di una delega volta a rivedere e riordinare la disciplina vigente in un determinato settore (assunta quale base di partenza dell’attività delegata), ogni innovazione necessita di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le scelte discrezionali dell’esecutivo. In mancanza di principi e criteri che giustificino una scelta di riforma, la delega deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l’adozione di norme delegate innovative rispetto al sistema previgente o richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato.

Considerato, 1., 3., 3.1., 3.2., 4.

«Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, chiamato a decidere su un ricorso per l’annullamento di un provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida, adottato nei confronti di persona già sottoposta alla misura di sicurezza della libertà vigilata, misura successivamente revocata prima del momento di adozione del provvedimento, dubita sotto diversi aspetti della legittimità costituzionale della disciplina vigente in materia, dalla cui applicazione dipende l’esito del giudizio innanzi a esso pendente. Innanzitutto, il giudice rimettente solleva dubbi sulla conformità alle regole costituzionali concernenti la delegazione legislativa al Governo (art. 76) del procedimento legislativo delegato che ha portato all’approvazione della norma che prevede la revoca della patente di guida nei confronti di coloro che siano “stati sottoposti a misure di sicurezza personali” (combinato disposto degli artt. 120 e 130 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 - Nuovo codice della strada). Ad avviso del rimettente, l’art. 2, lettera t), della legge 13 giugno 1991, n. 190 (Delega al Governo per la revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale), nel disporre 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”, senza indicazione di principi o criteri direttivi alla cui stregua tale revisione dovesse avvenire, sarebbe di per sé lesivo del procedimento di delegazione legislativa previsto dall’art. 76 della Costituzione. Esso, infatti, non contempla la possibilità di abbandonare alle determinazioni del Governo, tramite deleghe “in bianco”, le scelte legislative fondamentali e di indirizzo relative alle materie regolate, esigendo al contrario che, in proposito, si manifesti la valutazione politica preminente del Parlamento. All’incostituzionalità della norma legislativa di delega conseguirebbe l’illegittimità della norma del decreto legislativo adottata su tale base, risultante dagli artt. 120 e 130 del decreto legislativo n. 285 del 1992 che, tra i “requisiti morali” la cui perdita comporta la revoca della patente di guida, prevedono per l’appunto, oltre al “non essere”, anche il “non

essere stati” sottoposti a misure di sicurezza personali (salvi gli effetti di eventuali provvedimenti riabilitativi). (...) In via gradata, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale del procedimento di legislazione delegata sotto un differente aspetto. Sulla base di un’interpretazione rigorosa dell’ambito della delega conferita al Governo nella materia indicata dall’art. 2, lettera t), della legge n. 190 del 1991 – un’interpretazione che, in mancanza di diverse espresse indicazioni innovative da parte del legislatore delegante, comporterebbe per il legislatore delegato la necessità di non discostarsi dalle scelte sostanziali della legislazione previgente – lo stesso art. 120 del codice della strada (...) risulterebbe lesivo della legge di delega e quindi incostituzionale per violazione dell’art. 76 della Costituzione in quanto prevede un caso di indegnità morale, e quindi di revoca della patente, non riscontrabile nella legislazione preesistente. (...) La questione ritualmente proposta, circoscritta all’art. 120, da intendersi, alla stregua dell’ordinanza di rinvio, in relazione di combinato disposto con l’art. 130 del codice della strada, anch’esso nella sua formulazione originaria, è fondata sotto il profilo della violazione dell’art. 76 della Costituzione per contrasto tra il decreto delegato e la legge di delegazione. (...) La legge 13 giugno 1991, n. 190, contiene la delega al Governo per la revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale. A norma dell’art. 1, il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni aventi valore di legge intese a “rivedere e riordinare” la legislazione vigente concernente la disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale, “apportandovi le modifiche opportune o necessarie in conformità dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 2”. Tale articolo stabilisce innanzitutto e in generale che “il codice della strada dovrà essere informato alle esigenze di tutela della sicurezza stradale” e poi ai principi e criteri direttivi previsti nelle seguenti lettere da a) a gg). La lettera a) prevede, anch’essa in generale, l’adeguamento alla normativa comunitaria e internazionale, nonché all’evoluzione tecnica e all’aumentata complessità del traffico, specialmente nei centri urbani, anche per mezzo di piani di circolazione e di traffico. Nelle lettere successive, da b) a gg), vengono poi indicati numerosi specifici aspetti della materia che il nuovo codice della strada deve regolare, per lo più corredati dall’indicazione del senso da imprimere alla nuova disciplina, attraverso criteri e principi *ad hoc*. La lettera t) dell’art. 2, che qui interessa in particolare, 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. Questa indicazione, tuttavia, indubitabilmente - contrariamente a quanto il legislatore delegante ha inteso nell’*incipit* dell’art. 2, ove le lettere da a) a gg) sono qualificate quali “criteri e principi direttivi” - 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”. Il giudice rimettente ritiene questa essere quindi una norma di delegazione indeterminata, quanto al modo di svolgimento della disciplina da parte del Governo, e la sottopone al giudizio di costituzionalità per violazione dell’art. 76 della Costituzione, là dove esso impone al legislatore di circostanziare, tramite l’apprestamento di principi e criteri direttivi, il potere normativo il cui esercizio viene consentito al Governo. Una considerazione complessiva della legge di delega in questione e del suo significato di riforma del codice della strada anteriore, induce tuttavia a superare questo dubbio. Innanzitutto, pur mancando principi e criteri direttivi *ad hoc* nella disposizione contenuta nella lettera t) dell’art. 2, 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 (oltre alla considerazione dell’evoluzione tecnica e dell’aumentata complessità del traffico, nella specie evidentemente priva di rilevanza). In secondo luogo, come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 305 del 1996, 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

manca di principi e criteri direttivi che giustificano 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. (...) Ma proprio la ricostruzione anzidetta della normativa di delegazione 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. (...) La dichiarazione d'incostituzionalità per violazione dell'art. 76 della Costituzione assorbe le ulteriori censure mosse all'art. 120, per violazione degli artt. 3 e 4 della Costituzione».

Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola)

V. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Non censurabilità delle scelte discrezionali del legislatore delegato (salvo il limite della ragionevolezza).

Sentenza n. 5/1973 (rel. N. Reale)

Nel rispetto dell'art. 76 Cost., in sede di redazione di un testo unico, il legislatore delegato può procedere agli adattamenti formali necessari per la struttura unitaria del testo, anche conglobando in unico articolo norme contenute in articoli diversi di preesistenti fonti legislative.

Considerato, I., 2.

«Le ordinanze della Corte d'appello di Roma e del tribunale di Parma hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 243, secondo comma, del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, per eccesso di delega, in violazione dell'art. 76 della Costituzione e dei criteri direttivi stabiliti nell'art. 63 della legge 5 gennaio 1956, n. 1. Nella prima di dette ordinanze, cui la seconda aderisce esplicitamente nella succinta argomentazione e nelle conclusioni, si è ritenuto che la censura avrebbe base nel confronto testuale della norma impugnata con l'art. 34 della legge del 1956. E si è asserito che, per il reato di omessa dichiarazione dei redditi ai fini della applicazione delle imposte dirette, l'art. 243 del testo unico (emanato dal Governo col citato decreto del 29 gennaio 1958, n. 645), che concerne le sanzioni per i casi di omessa o tardiva dichiarazione unica dei redditi, ai sensi del precedente art. 17, e prevede, nel comma secondo, un inasprimento della pena dell'ammenda nell'ipotesi che l'ammontare complessivo dell'imposta dovuta risulti superiore a lire

seicentomila, non avrebbe rispondenza nella preesistente normativa né base nei poteri di coordinamento conferiti con la legge di delegazione. Quest'ultima legge, si osserva nelle ordinanze, per la predetta violazione dell'obbligo di dichiarazione dei redditi, comminava, nell'art. 34, l'ammenda da lire trentamila a lire trecentomila, da raddoppiarsi in caso di recidiva e da triplicarsi in caso di recidiva reiterata, ma non l'aggravamento della sanzione pecuniaria in proporzione della misura del tributo. (...) La questione non è fondata. Come esattamente osserva la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, essa è basata sull'erroneo presupposto che il secondo comma in questione contenga disposizione innovativa della preesistente disciplina penale delle violazioni in materia di imposte dirette. Senonché i giudici del merito non hanno considerato come la norma che essi denunziano per eccesso dalla delegazione legislativa, di cui all'art. 63 della legge del 5 gennaio 1956, n. 1, trovi rispondenza sostanziale nell'art. 36 di quest'ultima legge, riproducendo, con modificazioni formali irrilevanti sul piano esegetico, la configurazione della fattispecie di aggravamento della pena pecuniaria in riferimento all'ammontare del tributo evaso o di cui si è tentata l'evasione: e ciò in quanto prescrive, in conformità appunto del testo dell'art. 36, che, se l'ammontare delle imposte dovute supera le lire seicentomila, la pena pecuniaria non può essere applicata in misura inferiore al detto ammontare. E come non può dubitarsi che, nel rispetto dell'art. 76 Cost., in sede di redazione di un testo unico possa procedersi ad adattamenti formali necessari per la struttura unitaria del testo (sent. 54/1957) e, quindi, anche conglobando in unico articolo norme contenute in articoli diversi di preesistenti fonti legislative, così nella specie deve concludersi che costituisce esplicazione legittima della potestà di coordinamento, attribuita al Governo con la citata legge di delegazione 5 gennaio 1956, n. 1, la fusione di preesistenti norme nell'organico contesto dell'art. 243 del vigente testo unico».

Sentenza n. 135/1967 (rel. Manca)

La delega conferita al Governo per la compilazione di testi unici, anche previa eliminazione delle disposizioni in contrasto con i principi contenuti nella legge di delega e modifica della legislazione precedente per attuarne i criteri direttivi, ai fini di un migliore coordinamento delle varie disposizioni, per quanto largamente intesa, non può razionalmente estendersi fino a comprendere la sostanziale modifica del sistema anteriore.

Considerato, 1., 2., 3.

«Tale giudizio motivato sulla rilevanza circoscrive l'ambito della controversia in questa sede, dovendosi esaminare soltanto se la esclusione della detrazione dell'imposta straordinaria sul patrimonio, ai fini dell'accertamento della imposta complementare, costituisca eccesso della delega contenuta nell'art. 63 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, sulla perequazione tributaria. Al quesito occorre dare risposta affermativa. (...) È vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (vedansi specialmente le sentenze nn. 30 del 1961 e 114 del 1963) il contenuto della delega è stato ritenuto ampio e comprensivo, in quanto autorizza il Governo, nella compilazione di Testi unici concernenti le diverse imposte dirette, ad eliminare le disposizioni in contrasto con i principi contenuti nella legge dell'11 gennaio 1951, n. 25, e nella stessa legge di delegazione; ed inoltre a modificare la legislazione precedente per attuare i 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 di un perfezionamento delle norme concernenti l'attività dell'amministrazione finanziaria nell'accertamento dei tributi. (...) Senonché tali facoltà attribuite al Governo, per quanto largamente intese, non possono razionalmente estendersi fino a comprendervi anche quella di modificare, aggravandola, l'obbligazione tributaria, già stabilita in base al sistema accolto dalla legislazione precedente, come ha già rilevato questa Corte con la sentenza n. 114 del 1963: aggravamento che, nella specie in esame, deriva indubbiamente dalla soppressione, nel Testo unico, della detrazione sopra indicata, ai fini dell'accertamento dell'imposta complementare. Tale soppressione, invero, non può trovare giustificazione nell'autorizzata eliminazione, nel Testo unico, delle disposizioni che apparissero contrastanti con la legge n. 25 del 1951, sopra ricordata e con la stessa legge di delega. La detrazione, infatti, della imposta straordinaria sul patrimonio, è preveduta espressamente sia nella legge n. 3062 del 1923 (art. 8, n. 2), istitutiva dell'imposta

complementare, sia nel successivo decreto del 10 settembre 1936, n. 1933 (art. 44). E, d'altra parte, al sistema vigente circa le detrazioni si fa riferimento nella menzionata legge del 1951, la quale, nell'art. 2, dispone che, per quanto attiene all'accertamento dell'imposta complementare, la dichiarazione del contribuente deve indicare gli oneri deducibili e gli altri titoli di detrazione previsti dalla legge relativa. Riferimento che è pure contenuto nella legge di delegazione che, nell'art. 48, ai fini dell'accertamento delle imposte di ricchezza mobile e complementare, dispone che debbono essere espresse al lordo e al netto delle detrazioni. Né l'accennata eliminazione della detrazione, di cui si discute, in quanto incide, come si è detto, sull'obbligazione tributaria con pregiudizio del contribuente, può fondatamente ritenersi rispondente all'esigenza di attuare gli accennati criteri direttivi contenuti nella legge di delega, né ad esigenze di armonizzazione di norme tra loro contrastanti, per renderne più agevole l'interpretazione e l'applicazione concreta; né, tanto meno, ad esigenze di semplificazione nell'applicazione dei tributi e di organizzazione dei servizi degli uffici finanziari al fine dell'accertamento dell'imponibile».

Sentenza n. 6/1964 (rel. Mortati)

L'organo delegato all'attuazione di una determinata disciplina legislativa ha il potere di provvedere nella materia delegata anche in via transitoria.

Considerato, 2.

«L'esame circa la sussistenza dell'eccesso della delega conferita al Governo con l'art. 8 della legge 19 dicembre 1959, n. 1079, dev'essere contenuto nei precisi termini in cui questo è stato denunciato dalle ordinanze di rimessione e che si concreta esclusivamente nell'aver il decreto delegato del Presidente della Repubblica 14 dicembre 1961, n. 1315, disposta la proroga dei contratti di appalto anche se scaduti, mentre la predetta disposizione di legge, al n. 4 dell'art. 8, conferiva al Governo il solo potere di tutelare gli interessi del personale. Per valutare la fondatezza della censura così formulata si rende necessario ricordare come la legislazione vigente in materia, all'atto dell'emanazione della legge n. 1079, conteneva precise disposizioni in ordine alla tutela del personale addetto all'esazione delle imposte di consumo. Infatti il T.U. del 1931 sulla finanza locale, all'art. 79, richiamava per tale personale le norme dell'art. 106 del T.U. 17 ottobre 1922, n. 1401, che imponeva agli esattori delle imposte, o confermati o investiti *ex novo* della titolarità delle medesime esattorie, l'obbligo di mantenere in servizio il personale iscritto da almeno tre mesi al fondo di previdenza. Il regolamento per la riscossione delle imposte di consumo approvato con R.D. 30 aprile 1936, n. 1138, agli artt. 303-305, mentre nel caso di riassunzione delle stesse gestioni da parte del vecchio esattore riproduceva la disposizione prima ricordata, nell'altro, di appaltatori già titolari di gestione, consentiva la sostituzione di una parte del personale. Ma il successivo R.D. 28 maggio 1942, n. 710, modificò le dette norme regolamentari, imponendo in ogni caso l'obbligo del mantenimento in servizio di tutto il personale (salvo il direttore ed il ricevitore della gestione) (art. 2). Poiché dette norme lasciavano scoperta l'ipotesi di assunzione diretta della gestione da parte del Comune, si provvide con D.L.C.P.S. 31 gennaio 1947, n. 135, a disporre che il personale già al servizio dell'appaltatore dovesse essere assunto dal Comune, purché in servizio da almeno un anno, conservando lo stato giuridico ed economico quale derivava dal rapporto di impiego privato. È tuttavia da notare come, proprio in conseguenza del carattere privatistico del rapporto di lavoro, l'obbligo del mantenimento in servizio del personale, stabilito dalle varie norme richiamate, non riusciva ad assicurare la stabilità nell'impiego (possibile solo per i rapporti sottoposti alla disciplina del diritto pubblico), valendo solamente ad escludere la possibilità di contratti di lavoro a termine in connessione con le scadenze degli appalti, non già ad impedire il licenziamento *ad nutum*, previa osservanza delle condizioni che disciplinano i contratti di lavoro a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 2118 del Codice civile, con i temperamenti stabiliti dai contratti collettivi di lavoro eventualmente esistenti. È poi da rilevare che le menzionate garanzie a favore del personale non erano condizionate ai mutamenti sopravvenuti nell'oggetto dell'appalto nel periodo di durata del medesimo, secondo può argomentarsi dall'art. 80 del citato T.U. sulla finanza locale, che stabiliva tra l'altro appositi procedimenti per i necessari adeguamenti, o in via di accordo fra le parti o in via arbitrale, nel caso di abolizione o riduzione delle imposte deliberate

nel corso dell'appalto. Così chiarito lo stato della legislazione in materia, è da chiedersi se e in che senso le disposizioni conseguenti alla diminuzione prima ed all'abolizione poi dell'imposta sul consumo del vino abbiano inteso derogare ad esso. Per quanto riguarda il periodo transitorio dal 1° gennaio 1960 al 31 dicembre 1961 nessuna disposizione al riguardo è stata dettata dalla legge n. 1079, sicché è da ritenere che si sia inteso fare rinvio alle disposizioni vigenti, come del resto risulta esplicitamente affermato nella relazione del Ministro proponente alla Camera dei Deputati, là dove rileva che "per i rapporti contrattuali fra Comuni ed appaltatori delle imposte di consumo, sui quali avrebbe inciso il provvedimento sul vino fin dalla sua prima fase di applicazione, si sarebbe dovuto fare riferimento al ricordato art. 80 del T.U. 1931, dato che una disciplina in deroga ad esso avrebbe urtato contro la difficoltà di adeguamento alle situazioni locali, e ciò a causa della loro varietà dall'uno all'altro Comune". E poiché il predetto articolo riguardava la sola ipotesi di gestione esattoriale in corso, è da ritenere che trattamento non diverso da quello prescritto dalla vigente legislazione si sarebbe dovuto effettuare anche nelle altre ipotesi di passaggio di gestione per avvenuta cessazione dell'appalto. Per il periodo successivo, decorrente dal 1 gennaio 1962, era stata prevista l'entrata in vigore del nuovo regime di totale soppressione del dazio, da regolare per opera del Governo a ciò delegato, sulla base dei criteri fissati in cinque punti dal citato art. 8 della legge n. 1079. Di fatto però il decreto delegato non eseguì tutti i compiti attribuitigli, poiché nulla dispose in ordine ai punti 1, 2 e 5 dell'articolo ora ricordato ed invece si limitò a disciplinare il punto 3, relativo alla riscossione dell'imposta generale sull'entrata sui vini, ed il 4 riguardante il personale, che è quello di cui si controverte, statuendo con il primo comma dell'art. 8 il divieto, fino al 31 dicembre 1962, di ridurre comunque il numero degli addetti alle imposte di consumo per effetto dell'applicazione della legge sul vino, e con il secondo la proroga fino alla data predetta dei contratti di appalto, in corso al primo luglio 1961 e con scadenza anteriore al 31 dicembre 1962, "alle stesse condizioni dettate dai medesimi". Quest'ultima disposizione venne a derogare alle norme comuni, in ordine sia all'autonomia contrattuale nei confronti dei contratti scadenti nel periodo 10 luglio 1961-31 dicembre 1962, e sia all'adeguamento delle condizioni contrattuali in conseguenza dei mutamenti sopravvenuti, che era consentito dal citato art. 80 del T.U. sulla finanza locale. Può essere esatto ritenere che l'intenzione del delegante, quando ebbe a dettare il n. 4 dell'art. 8, fosse rivolta ad assicurare la tutela del personale, con strumenti giuridici anche divergenti da quelli previsti dalle leggi già in vigore, quando si fosse verificata l'esigenza di riorganizzare su nuove basi il servizio di riscossione, essendosi tenuta presente la previsione, enunciata dal Ministro proponente della legge n. 1079, in ordine alla difficoltà di mantenere in servizio integralmente il personale stesso dopo l'abolizione di uno dei pilastri del servizio medesimo, qual era costituito dall'imposta sul vino. Difficoltà riaffermata in sede di discussione della legge medesima avanti al Senato, durante la quale venne presentato da alcuni senatori un ordine del giorno, che, mentre patrocinava il mantenimento in servizio di tutto il personale, prevedendo all'uopo la possibilità di utilizzarne una parte per i compiti di repressione delle frodi e sofisticazioni del vino, proponeva altresì la predisposizione di apposite misure rivolte a promuovere l'esodo volontario dei dipendenti, come quella del riconoscimento a loro favore di un'anzianità integrativa ai fini della pensione. Ordine del giorno che venne accettato solo a titolo di raccomandazione dal Governo, data la necessità che appariva palese di risolvere il problema nel quadro del generale riordinamento che si sarebbe dovuto effettuare entro il periodo stabilito per l'esercizio della delega. Ma poiché l'aspettativa in questo senso non ebbe a realizzarsi, a causa delle difficoltà incontrate nella predisposizione della riforma da attuare, il Governo si limitò a provvedere in via provvisoria, disponendo il prolungamento dello *status quo*, quale era venuto a verificarsi al 1 luglio 1961, mantenendo i rapporti preesistenti in tutti i loro elementi, in deroga sia al principio del recesso unilaterale nei contratti di lavoro a tempo indeterminato, e sia all'altro riguardante l'onerosità sopravvenuta. Una volta che si ammetta il potere dell'organo delegato di provvedere nella materia delegata anche in via transitoria ed all'infuori del generale riordinamento dei servizi che era stato previsto (potere in ordine al quale nessuna contestazione è stata sollevata), deve escludersi la sussistenza dell'eccesso denunciato. Infatti la misura straordinaria del blocco totale ed assoluto dei licenziamenti, che si ritenne necessario alla tutela del personale, non si sarebbe potuto realizzare se non nel quadro del mantenimento anch'esso straordinario della situazione dei rapporti di appalto quale sussisteva di fatto al

primo luglio 1961, in tutti i suoi elementi e quale che fosse lo stato dei rapporti medesimi dopo l'entrata in vigore della legge n. 1079. Disponendo altrimenti si sarebbero potuti esporre i Comuni al pericolo di non riuscire a provvedere alla continuità della gestione se non a costo di sottoporsi ad oneri da essi non sopportabili. Dovendosi ritenere non sussistente l'eccesso di delega denunciato, si rende ultronea ogni indagine circa l'influenza sulla questione della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, che ha prorogato a tutto il 1963 i contratti in corso al 31 dicembre 1962, ivi compresi quelli già prorogati con il decreto delegato».

Sentenza n. 84/1963 (rel. Verzi)

Allorquando si inserisce in un complesso organico di altre norme, una nuova legge può creare lacune, discordanze, differenze o contrasti, che possono essere eliminati da norme delegate di coordinamento, le quali hanno lo scopo di adattare la nuova legge, accompagnarla e integrarla nella sua applicazione, in modo da conferire uniformità e armonia a tutto l'ordinamento giuridico della materia. Ma il potere di coordinamento non consente l'introduzione di nuovi principi o di limitazioni di diritti, che soltanto attraverso l'esame e la valutazione del Parlamento possono essere validamente introdotti.

Considerato

«La questione è fondata. La norma dell'art. 17 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, pone un limite al numero dei contributi computabili in favore dei lavoratori agricoli giornalieri per il conseguimento del diritto alla pensione di invalidità o di vecchiaia o per i superstiti: per ciascun anno agrario di iscrizione negli elenchi anagrafici, non più di 156 contributi giornalieri per i braccianti uomini con la qualifica di permanenti, abituali o occasionali; non più di 104 contributi giornalieri per le donne e i giovani con le suddette qualifiche e per i braccianti con la qualifica di eccezionali; non più di 70 per le donne e i giovani con la qualifica di eccezionali. Or questa, che è una limitazione ai diritti dei lavoratori, non trova riscontro in alcuna disposizione di legge, ed è anzi in contrasto con l'ultimo comma dell'art. 9 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, modificato dall'art. 2 della legge 4 aprile 1952, n. 218, secondo il quale per i lavoratori agricoli avventizi o compartecipanti si considerano utili ai fini dei requisiti richiesti per il conseguimento della pensione tanti contributi giornalieri quante sono le giornate di lavoro attribuite dalla Commissione provinciale di cui all'art. 2 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949. Siffatta limitazione imposta dalla legge delegata non trova giustificazione neppure nei poteri di coordinamento che l'art. 37 della legge n. 218 del 1952 ha conferito all'esecutivo. Ed infatti, allorquando una nuova legge si inserisce in un complesso organico di altre norme può creare lacune, discordanze, differenze o contrasti, che possono essere eliminati da norme delegate di coordinamento, le quali hanno lo scopo essenziale di adattare la nuova legge, accompagnarla ed integrarla nella sua applicazione, in modo da conferire uniformità ed armonia a tutto l'ordinamento giuridico della specifica materia. Ma il potere di coordinamento non consente la introduzione di nuovi principi o di limitazioni di diritti, che soltanto attraverso l'esame e la valutazione del Parlamento possono essere validamente introdotti».

Sentenza n. 78/1963 (rel. Castelli Avolio)

Il coordinamento delle leggi è diretto a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, in modo che le singole norme non siano considerate isolate e chiuse in sé stesse, ma siano invece sempre interpretate nei loro riflessi e nelle loro ripercussioni con le altre e come parti di un sistema organico in continuo divenire, nel quale bisogna fare ogni sforzo per eliminare discordanze, disarmonie, discrepanze e lacune. Ove la legge delega contenga anche numerose norme regolatrici di una specifica materia, le norme delegate devono essere conformi ai principi posti da quelle norme e risultare informate a un coordinamento fra i precetti vigenti e quelli della legge delega.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5.

«Ritiene la Corte che la proposta questione di legittimità costituzionale non sia fondata. La disposizione impugnata (primo comma dell'art. 10 del decreto legislativo delegato 26 aprile 1957, n. 818) stabilisce che i periodi di tempo che possono dar luogo ai cosiddetti contributi figurativi, di cui all'art. 56 del decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e all'art. 4 della legge 4 aprile 1952, n. 218, “sono riconosciuti come periodi di contribuzione ai fini del diritto alla pensione e della misura di essa, sempreché per detti

periodi non continui a sussistere in favore dell'assicurato l'obbligo dell'assicurazione per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti, ovvero dell'iscrizione alle forme di previdenza sostitutive o ad altro trattamento di previdenza che comporti l'esclusione dalla assicurazione obbligatoria predetta". Escluso che questa disposizione possa ritenersi norma di attuazione della legge delega 4 aprile 1952, n. 218, per la mancanza in quest'ultima di disposizioni cui, in tal senso, sia riferibile, ed escluso, come è evidente, che si tratti di una norma transitoria, sembra che ben possa parlarsi di norma di coordinamento, non eccedente i limiti tracciati all'attività legislativa delegata al Governo con l'art. 37 della citata legge n. 218 del 1952. (...) Per suffragare quest'assunto giova richiamarsi al concetto fondamentale, che ispira la legislazione previdenziale in materia di assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, secondo cui la pensione è destinata a garantire al lavoratore il soddisfacimento dei bisogni vitali al verificarsi di quegli eventi che ne riducano o ne annullino la capacità di guadagno. Questa Corte, con la sentenza n. 34 del 24 maggio 1960, ha esplicitamente riconosciuto che la pensione di invalidità e vecchiaia è legata allo stato di bisogno del lavoratore, tanto che la misura della corresponsione, in vari casi, è suscettibile di mutamento proprio in funzione dello stato di bisogno (caratteristico, ad esempio, il caso inverso, di riduzione cioè della pensione, sancito dall'art. 12 della legge delega, di cui si discute, 4 aprile 1952, n. 218, per i titolari di pensione che prestino la loro opera alle dipendenze di altri). In questo concetto che, come in seguito si vedrà, domina tutta la legislazione in materia di previdenza sociale, anteriore e successiva alla richiamata legge delega n. 218 del 1952 e al decreto legislativo delegato n. 818 del 1957, deve inserirsi il beneficio dei contributi figurativi. Questi operano una vera e propria *fictio iuris*: vengono, cioè, computati, ai fini assicurativi, determinati periodi durante i quali, a causa di eventi meritevoli di speciale considerazione, e comunque non imputabili al lavoratore o al datore di lavoro, sia venuta meno la possibilità di versare i contributi. La *ratio* della provvidenza sta nell'intento di impedire che, a causa della sospensione nella corresponsione effettiva delle prestazioni assicurative, derivino conseguenze negative in relazione alla maturazione del diritto alla pensione e alla misura di essa, e che, conseguentemente, restino frustrati gli obiettivi economico-sociali ai quali tende tutto il sistema delle assicurazioni obbligatorie contro la invalidità e la vecchiaia. A conferma di ciò sta la considerazione che gli eventi assunti a base del diritto alla contribuzione figurativa attengono tutti a situazioni straordinarie o patologiche della vita del lavoratore, quali il servizio militare, le malattie di una certa durata, la gravidanza e il puerperio, la disoccupazione, il cui particolare rilievo le rende degne di speciale tutela. Deriva logicamente, e ciò non può non aver rilevanza sul terreno giuridico, che la concessione dei contributi figurativi, intesa, come si è detto, ad eliminare le conseguenze dannose dei fatti accennati riguardo alla realizzazione della più completa difesa sociale contro l'invalidità e la vecchiaia, non ha ragione di permanere qualora i soggetti che ne dovrebbero beneficiare si trovino ad avere già assicurato un trattamento previdenziale, uguale a quello dell'assicurazione obbligatoria in questione, che li pone al coperto dalle conseguenze della diminuita o cessata capacità di guadagno, garantendo un minimo vitale. (...) Questo sistema è confermato, come innanzi si accennava, da tutta la legislazione in materia, precedente e successiva alle citate leggi, di delegazione e delegata. Basta ricordare le principali disposizioni. L'art. 38 del regolamento 28 agosto 1924, n. 1422, emanato per l'esecuzione del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, stabiliva che non erano computati utili per la pensione i periodi di malattia in cui l'assicurato continuava a ricevere lo stipendio e durante i quali perciò, a norma dell'art. 24 dello stesso decreto, permaneva l'obbligo del versamento dei contributi. Questa disposizione è chiaramente ispirata al concetto che, una volta assicurato il trattamento previdenziale in forza del permanere dell'obbligo del versamento, veniva meno l'esigenza di computare il periodo di malattia ai fini previdenziali sancita dall'art. 6 del citato R.D. 30 dicembre 1923, che appunto stabiliva che i periodi di malattia non eccedenti i dodici mesi dovevano computarsi "utili agli effetti del diritto alla pensione e della determinazione della misura di questa, ancorché non sia versato alcun contributo". L'art. 56, ultimo comma, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, lascia poi agevolmente desumere, dalla sua dizione, che fu mantenuta anche allora la medesima concezione della natura e degli scopi dei contributi figurativi. Dopo l'elencazione dei periodi in relazione ai quali è prevista la contribuzione figurativa, vi si legge infatti: "per detti periodi scoperti di assicurazione l'Istituto computerà come versato a favore degli assicurati il contributo settimanale calcolato sulla media dei

contributi effettivamente versati”. La lettera della legge denuncia qui, chiaramente, la sua *ratio*, che è appunto quella di apprestare un rimedio a favore dei lavoratori contro i danni che potrebbero loro derivare dall’essere determinati periodi della loro vita lavorativa “scoperti” dalle relative forme di assicurazione previste dalle norme in vigore. Una chiara riaffermazione del detto criterio si rinviene altresì nel disposto dell’art. 136 dello stesso R.D.L. n. 1827 del 1935, che prevede espressamente l’esclusione del godimento dei contributi figurativi in relazione a quei periodi durante i quali gli assicurati in servizio militare “siano stati comandati o messi a disposizione presso stabilimenti ausiliari”. Infatti, secondo il D.L. Luog. 29 aprile 1917, n. 670, agli operai addetti a tali stabilimenti era estesa, obbligatoriamente, l’iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza per l’invalidità e vecchiaia degli operai, onde appare evidente il motivo dell’esclusione dal beneficio, da ricercarsi appunto nel possesso di una posizione assicurativa da parte dei militari addetti agli stabilimenti, che garantiva loro il minimo vitale, e rendeva quindi superfluo il funzionamento a loro favore del meccanismo dei contributi figurativi. D’altra parte la stessa legge delega di cui si discute, 4 aprile 1952, n. 218, dettò, con l’art. 4, norme concernenti la contribuzione figurativa che rendevano opportuna la codificazione dei principi generali in materia, e con l’art. 10, disponendo l’unificazione nella pensione degli assegni ed indennità speciali disposti nel corso degli anni a favore dei pensionati, e l’esclusione della garanzia del minimo della pensione per coloro che comunque percepiscono più pensioni a carico dell’assicurazione obbligatoria invalidità e vecchiaia o delle forme sostitutive della stessa qualora per effetto del cumulo venissero a conseguire un beneficio mensile superiore al minimo garantito, rivela come anche il legislatore del 1952 abbia considerato finalità precipua dell’assicurazione per l’invalidità e vecchiaia l’apprestamento di un minimo vitale a favore del lavoratore di ridotta o cessata capacità di guadagno. L’esaminata natura sussidiaria dei contributi figurativi per l’assicurazione contro l’invalidità e vecchiaia riemerge infine, inequivocabilmente, nella disposizione contenuta nell’art. 10 della legge 20 febbraio 1958, n. 55 - successiva, quindi, alla legge delega e a quella delegata - secondo cui il godimento del beneficio della contribuzione stessa, esteso dalla legge anche ai periodi di servizio militare prestato nella seconda guerra mondiale, è escluso per coloro che, in relazione al periodo considerato, risultano comunque assicurati per l’invalidità e la vecchiaia o possono in altro modo godere di un trattamento di quiescenza a carico dello Stato o di altri enti pubblici. (...) Ulteriore conferma della esattezza del concetto fondamentale ispiratore della legislazione previdenziale in materia di invalidità e vecchiaia, secondo cui la relativa pensione è destinata a garantire al lavoratore il soddisfacimento di un minimo di bisogni vitali al verificarsi di determinati eventi che ne annullano o ne riducono la capacità di guadagno, è dato trarre dalla recente legge 12 agosto 1962, n. 1338, concernente miglioramenti dei trattamenti di pensione dell’assicurazione obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Questa legge, infatti, apporta (artt. 2 e 8) una modificazione al quinto comma dell’art. 10 della legge 4 aprile 1952, n. 218, nel senso che esclude dalla garanzia del minimo di pensione (rivalutato con l’art. 1 in base al coefficiente 72), qualora ricorra il caso del cumulo delle pensioni e ne risulti al pensionato un beneficio mensile superiore al minimo stabilito, oltre alle categorie di pensionati già elencate (“coloro che comunque percepiscano più pensioni a carico dell’assicurazione obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti, o di altre forme sostitutive di detta assicurazione”), anche i titolari di pensioni a carico di forme previdenziali “che hanno dato titolo a esclusione o esonero dell’assicurazione stessa”. Con ciò, infatti, si ribadisce il suddetto principio della legislazione previdenziale, consentendo che le prestazioni pensionistiche siano inferiori al minimo anche in casi che non erano espressamente previsti nella legislazione precedente come ostativi al godimento della garanzia dei minimi di pensione. (...) Se quello che si è ricordato è lo stato della legislazione sul punto in controversia, occorre ulteriormente vedere se la norma impugnata, poteva o meno essere inserita fra le disposizioni del decreto delegato n. 818 del 1957, quale norma generale regolatrice della materia dei contributi figurativi, in base alla delega di cui all’art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218. Il che appunto è quanto nega la difesa del Tedeschi, la quale sostiene che non è possibile rinvenire nella legge delega disposizioni che escludano il computo dei contributi figurativi nel caso di iscrizione dell’interessato a forme previdenziali sostitutive od esclusive dell’assicurazione obbligatoria per l’invalidità e la vecchiaia, mentre esisterebbe una completa regolamentazione della materia negli artt. 56 del R.D. n. 1827 del 1935 e

4 della legge n. 218 del 1952. Si rifà poi ad alcune sentenze di questa Corte le quali avrebbero riconosciuto autonomia alle varie forme di assicurazioni sociali. Quest'ultimo richiamo - della cui esattezza è peraltro lecito dubitare - nulla comprova ai fini della questione in controversia. In quelle sentenze la Corte si pronunciò in occasione di rapporti inerenti all'ambito di singole forme di assicurazioni sociali: nel caso in esame si tratta, invece, di una norma che ben potrebbe dirsi di collegamento, fra forme di assicurazioni similari, e bisogna giudicare su di un punto che riguarda rapporti reciproci di queste forme assicurative. Rispetto al qual punto è da notare peraltro che, se la stessa difesa del Tedeschi ammette l'esclusione della contribuzione figurativa per i periodi in cui continua a sussistere l'obbligo dell'assicurazione invalidità e vecchiaia, è nella logica delle cose - e se ne deve trarre la conseguenza giuridica - ritenere che altrettanto deve farsi nei casi in cui continua l'obbligo di iscrizione alle forme similari di previdenza. Ora, sulla estensione e i limiti nell'uso della delega legislativa, si è più volte pronunciata la Corte costituzionale, sia in generale che, particolarmente, nei riguardi della delega contenuta nell'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218. Ha rilevato la Corte, appunto sull'uso della facoltà di coordinamento, che "il coordinamento delle leggi, sia in sede legislativa che in sede giurisdizionale, è diretto a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, in modo che le singole norme non siano considerate isolate e chiuse in se stesse, ma siano invece sempre interpretate nei loro riflessi e nelle loro ripercussioni con le altre e come parti di un sistema organico in continuo divenire, nel quale bisogna fare ogni sforzo per eliminare le discordanze, le disarmonie, le discrepanze e le lacune" (sentenza n. 10 del 19 gennaio 1957). E con sentenza del 24 maggio 1960, n. 34, esaminando specificamente la formula della delegazione conferita col più volte citato art. 37 della legge del 1952, ne rilevava la duplicità di direzione quando osservava: "la singolarità di tal delega consiste anche nel fatto che una duplice direzione è ad essa assegnata: poiché la stessa legge delega ha una vasta parte contenente numerose norme sulle assicurazioni sociali, le norme del decreto delegato dovevano essere conformi ai principi posti da quelle norme; inoltre dovevano risultare informate ad un coordinamento fra le norme vigenti sulle assicurazioni sociali e quelle della legge delega". Non si può perciò imputare al legislatore delegato di aver posto, in sede di coordinamento, nel primo comma dell'art. 10 del decreto legislativo delegato 26 aprile 1957, n. 818, al principio del capo secondo del titolo I, che tratta appunto dei contributi figurativi, una norma generale la quale, lungi dal costituire una innovazione restrittiva nel regime della computabilità dei periodi di contribuzione figurativa, rappresenta la espressione legislativa di un criterio derivante dai principi che dominano la intera materia».

Sentenza n. 65/1963 (rel. Sandulli)

La delega al Governo del potere di emanare disposizioni strumentali per rendere possibile l'applicazione delle nuove norme nonché disposizioni volte a eliminare antinomie e disarmonie tra esse e le norme preesistenti e a integrare il contenuto di queste ultime con quello delle nuove non comprende il potere di introdurre nella disciplina precedente novità diverse da quelle implicate dalla legge recante la delega.

Considerato

«La Corte è stata chiamata più volte a occuparsi della delegazione di potestà legislativa conferita dall'art. 37, principio e n. 1, della legge 4 aprile 1952, n. 218, in base alla quale il Governo poteva emanare disposizioni transitorie e di attuazione della citata legge, nonché norme intese a "coordinare" le preesistenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della legge stessa (sentenze nn. 24 del 1959, 34 e 35 del 1960, 2, 28, 38 del 1962, 3 e 4 del 1963). Se il Governo aveva, in base all'anzidetta delega, il potere di emanare disposizioni strumentali per render possibile l'applicazione delle nuove norme, nonché disposizioni volte a eliminare antinomie e disarmonie tra esse e le norme preesistenti, e a integrare il contenuto di queste ultime con quello delle nuove, non aveva certamente il potere di introdurre nella normazione preesistente innovazioni diverse da quelle implicate dalla legge del 1952. L'impugnato art. 25, secondo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, emanato in attuazione della delega concessa con la ricordata legge, statuisce che la disposizione dell'art. 12 di questa ultima - in base alla quale il trattamento di pensione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti viene ridotto di un quarto (ma in misura non

eccedente un quarto della retribuzione) quando il titolare percepisca tuttora una retribuzione in qualità di lavoratore subordinato – “si applica altresì ai pensionati il cui trattamento di pensione sia a carico di forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell’assicurazione per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti”. In tal modo è stata introdotta nel sistema dei trattamenti di pensione a carico di “forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell’assicurazione per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti”, che prima non conoscevano una siffatta limitazione del diritto dei beneficiari, una norma nuova. Né può dirsi che si tratti di una disposizione di attuazione della legge n. 218 del 1952 - non avendo la norma una funzione strumentale in vista dell’applicazione dell’art. 12 o di altri precetti di questa -, e neanche di una disposizione di coordinamento - non essendo la norma ordinata ad armonizzare, senza innovare, il contenuto della legge del 1952 con le norme previdenziali preesistenti. Il carattere innovativo della disposizione impugnata sussiste tanto in via generale, quanto con particolare riferimento al trattamento previdenziale del personale dei servizi pubblici di trasporto in concessione, cui specificamente ha riguardo la ordinanza di rimessione. Del fatto che senza di essa la disposizione dell’art. 12 della legge del 1952 non avrebbe potuto trovare applicazione per i soggetti contemplati nel secondo comma dell’art. 25 del decreto del 1957 ben furono consapevoli gli stessi compilatori di quest’ultimo, se il precetto in esame dice che quella disposizione “si applica altresì” (e cioè in aggiunta ai soggetti contemplati dall’art. 12) a quella particolare categoria di soggetti cui la norma del 1957 ha riguardo. Ma si tratta di constatazione alla quale si giunge indipendentemente da ciò. Che la legge 4 aprile 1952, n. 218, in cui è contenuta la delega della quale si discute, riguardi la sola assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti, e non le forme obbligatorie di previdenza designate come “sostitutive” di tale assicurazione, risulta chiaramente sia dai testi legislativi e dal sistema ai quali la legge si raccorda modificandoli in parte, riguardanti anch’essi l’assicurazione generale obbligatoria (decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, e leggi precedenti), sia da tutto il contesto della legge, la quale (a parte l’espressa eccezione relativa agli assicurati dell’E.N.P.A.L.S., contenuta nell’art. 34) non ha alcun punto di collegamento con le cosiddette forme “sostitutive”, se non nell’art. 35, volto peraltro a preservarne la diversità di regime. Con speciale riguardo alla previdenza del personale dei servizi pubblici di trasporto in concessione - cui in modo particolare si riferisce l’ordinanza di rimessione -, è poi da osservare che, fin dalle sue origini, la previdenza stessa fu regolata in modo del tutto particolare rispetto alla previdenza della generalità dei lavoratori, mediante provvedimenti normativi *ad hoc* e appositi “fondi” (legge 30 giugno 1906, n. 272; legge 14 luglio 1912, n. 835, decr. legisl. 25 marzo 1919, n. 467; regolamento 30 settembre 1920, n. 1538; decr. legisl. 19 ottobre 1923, n. 2311; decr. legisl. 28 maggio 1945, n. 402; decr. legisl. 16 settembre 1947, n. 1083; legge 28 dicembre 1952, n. 4435; legge 28 luglio 1961, n. 830). Che la legge n. 218 del 1952 non riguardi tale personale, è confermato, tra l’altro, dall’emanazione, di poco successiva, per la previdenza del personale stesso, della legge 28 dicembre 1952, n. 4435, contenente una disciplina del tutto autonoma e diversa rispetto a quella della legge n. 218, e raccordantesi non a quest’ultima, bensì al preesistente sistema previdenziale della categoria. La distinzione dei due sistemi normativi risulta anche dal fatto che con l’art. 27 della citata legge n. 4435 fu accordata al Governo, autorizzato a riunire in testo unico tutte le disposizioni in materia di previdenza del personale in questione, “altresì la facoltà di integrare e di modificare le disposizioni stesse per coordinarle con quelle relative all’assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti e con le altre leggi dello Stato”. Ne può valere richiamarsi - come fa la difesa dell’Istituto nazionale per la previdenza sociale - al fatto che per il personale dei servizi pubblici di trasporto in concessione, più che una forma previdenziale obbligatoria “sostitutiva” di quella generale, si è avuta - ma limitatamente ad alcuni periodi (che in realtà riguardano soltanto il tempo tra il decr. legisl. 25 marzo 1919, n. 467, e il decr. legisl. 19 ottobre 1923, n. 2311, nonché il tempo tra il decr. legisl. 28 maggio 1945, n. 402, e la legge 28 luglio 1961, n. 830) - una forma previdenziale obbligatoria “integrativa” di quella generale. A prescindere dalla circostanza che anche in tali periodi la parte di contributi e di oneri facente capo ai “fondi” particolari è stata sempre di gran lunga prevalente su quella facente capo alla gestione “comune” dell’I.N.P.S. (salvo il biennio trascorso tra il decr. legisl. 28 maggio 1945, n. 402, e il decr. legisl. 16 settembre 1947, n. 1083), è da osservare che costantemente - e perciò anche nei periodi anzidetti - la forma di previdenza del

personale di cui trattasi fu dissimile - sopra tutto (ed è ciò che specialmente interessa ai fini del presente giudizio) per quanto riguarda gli assegni attribuiti al personale in caso di cessazione dal servizio, di invalidità e di vecchiaia, e gli assegni attribuiti ai superstiti, nonché per quanto riguarda le modalità di erogazione - rispetto a quella della generalità degli assistiti dall'Istituto. Né è senza importanza che il decreto luogotenenziale 30 dicembre 1945, n. 820, emanato in osservanza dell'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo 1 marzo 1945, n. 177, ebbe a riconoscere al trattamento previdenziale del personale in questione - si noti, proprio nel periodo di maggiore attenuazione del carattere della "sostitutività" - natura "sostitutiva" dell'assicurazione generale obbligatoria. È da ritenere dunque che, con l'estensione della disposizione dell'art. 12 della legge 4 aprile 1952, n. 218, a categorie di pensionati alle quali tale articolo non era applicabile, il secondo comma dell'art. 25 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, abbia esorbitato dai limiti della delega legislativa conferita con l'art. 37 della citata legge».

Sentenza n. 4/1963 (rel. Verzi)

La delega per l'emanazione di norme transitorie, di attuazione e di coordinamento di una legge, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi ivi indicati, non comprende il potere di modificare sostanzialmente la disciplina o di limitare diritti, imponendo nuove condizioni soggettive.

Considerato

«In caso di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro, l'assicurato ha diritto ad una indennità giornaliera, qualora possa fare valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione (art. 19 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 638, convertito con modificazioni nella legge 6 luglio 1939, n. 1272). La contribuzione sopraindicata può essere anche figurativa, dal momento che le leggi sulla previdenza sociale - tenendo conto di alcune situazioni particolari del lavoratore, che si trovi nella impossibilità di corrispondere i contributi assicurativi - hanno ammesso i cosiddetti contributi figurativi. Il diritto delle donne lavoratrici di utilizzare - ai fini della indennità di disoccupazione - i periodi di gravidanza e di puerperio, sotto forma di contributi figurativi, trae origine dall'art. 56 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, il quale detta la norma fondamentale in materia: dopo l'inizio dell'assicurazione, sono computati utili, a richiesta dell'assicurata, ed agli effetti del diritto all'indennità di disoccupazione e della misura e durata di essa, "i periodi di interruzione obbligatoria e facoltativa del lavoro durante lo stato di gravidanza e puerperio, stabiliti dal R.D.L. 22 marzo 1934, n. 654, convertito nella legge 5 luglio 1934, n. 1347". Questa norma è tuttora in vigore. Ed infatti la legge 10 agosto 1950, n. 860, sulla tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri e la successiva legge 23 maggio 1951, n. 394, modificano soltanto i periodi di astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro per gravidanza o per puerperio. E la legge 4 aprile 1952, n. 218, che ha riordinato le pensioni della assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, tratta, all'art. 4, dei contributi figurativi soltanto agli effetti del diritto alla pensione e della misura di essa. Ma nessun'altra legge si è occupata dei contributi figurativi per i periodi di gravidanza e puerperio "agli effetti della indennità" di disoccupazione. Il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, ha riordinato la materia dei contributi figurativi nei loro vari aspetti (capo II). In base alla delega, però, si potevano emanare soltanto norme transitorie, di attuazione o di coordinamento della legge n. 218 del 1952, con rispetto dei principi e dei criteri direttivi della detta legge, ma non si poteva modificare sostanzialmente la disciplina dei contributi figurativi o limitare comunque i diritti degli assicurati, imponendo nuove condizioni soggettive. A termine dell'art. 56 del R.D.L. n. 1827 del 1935, i periodi di interruzione del lavoro per gravidanza e puerperio sono utili per il computo dell'anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione, richiesto dall'art. 19 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, per concedere l'indennità di disoccupazione. Per il riconoscimento di siffatti contributi figurativi, una sola condizione viene, quindi, posta dall'art. 56 suindicato: che l'assicurazione sia stata iniziata. Non si richiede affatto che essa abbia assunto una determinata consistenza al di fuori di quella prescritta indistintamente per tutti coloro che richiedono l'indennità di disoccupazione involontaria. Quando poi si consideri che lo stesso art. 56 impone un particolare requisito contributivo per i periodi di servizio militare (lett. c dell'art. 56 "i periodi

di servizio militare effettivo, volontario ed obbligatorio, per coloro che possano far valere almeno 24 settimane di contribuzione obbligatoria durante i 12 mesi precedenti al servizio militare”), più chiara appare la volontà del legislatore di non far questione di consistenza contributiva per i casi di gravidanza e di puerperio delle lavoratrici madri. Invece, per il riconoscimento della utilizzazione dei periodi di interruzione del lavoro per gravidanza e puerperio, l’impugnato art. 12 impone due condizioni completamente nuove: 1) che vi sia un anno di contribuzione nel quinquennio precedente lo stato di gravidanza (oppure - il che è equivalente - un anno di lavoro soggetto all’obbligo assicurativo); 2) che l’interessata non sia altrimenti assicurata per i periodi stessi. Pertanto, siffatte condizioni - che vanno oltre i limiti della delega - violano l’art. 37 della legge delegante 4 aprile 1952, n. 218. Peraltro, va rilevato che, con sentenza n. 2 dell’11 marzo 1961, questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, secondo comma, dello stesso D.P.R. n. 818 del 1957 per avere stabilito lo stesso requisito dell’anno contributivo nel quinquennio antecedente per il riconoscimento, come contributi figurativi, dei periodi di malattia e di servizio militare ai fini del diritto e della misura della pensione. Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità della norma impugnata. E poiché l’art. 12, secondo comma, si riferisce non soltanto al caso dell’assicurazione per la disoccupazione, ma anche, sotto il profilo identico, all’assicurazione per la tubercolosi, per la quale pone lo stesso requisito di un anno di contribuzione nel quinquennio antecedente a ciascun periodo di interruzione obbligatoria; e poiché la situazione legislativa è la medesima rispetto all’art. 56, lett. b, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, va dichiarata a norma dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l’illegittimità costituzionale anche di quella parte dello stesso secondo comma di tale articolo relativa all’assicurazione per la tubercolosi».

Ordinanza n. 102/1962 (rel. Cassandro)

Rientra nel concetto di coordinamento la norma delegata che si limita, con un semplice richiamo a norme venute nel frattempo in vigore, a ribadire la preesistente disciplina.

Considerato

«(...) la norma del secondo comma del citato art. 209, dichiarando che non sono ammesse le opposizioni regolate dagli artt. 615 a 618 del Cod. proc. civile, non fa che ripetere, con riferimento alle sopravvenute norme del Codice di rito, l’inammissibilità delle opposizioni previste nell’ordinario processo esecutivo, già contenuta nel sistema dell’esecuzione esattoriale, quale era regolata dagli artt. 72 e 73 del T.U. delle leggi per la riscossione delle imposte dirette, approvate con R.D. 17 ottobre 1922, n. 1401, sistema sostanzialmente identico a quello stabilito dagli artt. 208 e 209 del nuovo Testo unico. L’art. 72, infatti, consentiva al contribuente che si ritenesse gravato dagli atti dell’esattore di presentare ricorso all’Intendente di finanza, il quale soltanto poteva sospendere con ordinanza motivata gli atti esecutivi; e l’art. 73 apriva “l’adito” alle parti che si ritenessero lese dagli atti esecutivi, “a provvedersi davanti all’autorità giudiziaria contro l’esattore al solo effetto di ottenere il risarcimento dei danni e delle spese”, ma stabiliva che la domanda di risarcimento dovesse essere proposta “in linea principale in giudizio di cognizione dopo il compimento dell’esecuzione”; (...) pertanto, la norma impugnata non viola i limiti della delega contenuta nell’art. 63 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, la quale, tra l’altro, autorizzava il Governo ad apportare alle norme del nuovo T.U. le modifiche utili per un migliore loro coordinamento nel sistema; (...) il comma impugnato ben va ricompreso sotto il concetto di coordinamento, limitandosi esso, con un semplice richiamo a norme venute nel frattempo in vigore, a ribadire la preesistente disciplina speciale dell’esecuzione esattoriale; (...) pertanto, deve essere dichiarata la manifesta infondatezza della proposta questione di legittimità costituzionale».

Sentenza n. 38/1962 (rel. Fragali)

Il conferimento al Governo della delega per la redazione di un testo unico e per il coordinamento normativo nonché per l’adozione di norme transitorie e di attuazione delle disposizioni contenute nella legge delega non comprende il potere di modificare la portata delle disposizioni vigenti al tempo della delegazione.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5.

«(...) le ordinanze del Tribunale di Genova e di quello di Torino propongono una identica questione di legittimità costituzionale riguardo ad un medesimo articolo: l'art. 9 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, che attuò la delegazione conferita al Governo con l'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218. (...) La disposizione denunciata non ha rispettato i limiti della delegazione. Era stata conferita al Governo la facoltà di riunire in testo unico le leggi sull'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, di coordinarle fra loro e di dettare norme transitorie e di attuazione delle disposizioni contenute nella legge delegante. L'esecutivo non aveva perciò il potere di modificare la portata che le disposizioni vigenti al tempo della delegazione avevano attribuito all'obbligo dell'assicurato o del datore di lavoro di riconsegnare all'Istituto per il rinnovo, entro il termine legale, la tessera personale di assicurazione. Siffatto obbligo fu imposto con il R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, allo scopo, come ha deciso anche questa Corte (30 dicembre 1961, n. 75), di conferire certezza alla data dei versamenti indicata sulle marche che si applicano sulla tessera entro i termini della durata di essa; in modo che, dopo la riconsegna del documento, la predetta data più non possa contestarsi. Il ritardo nella richiesta di rinnovo della tessera adduce perciò, secondo l'ordinamento anteriore alla legge delegata, solo alla conseguenza di rendere inopponibili all'Istituto i versamenti che appaiono eseguiti oltre quei termini, non di impedire all'interessato di dimostrare la verità della data contestabile. Infatti, nessuna norma di quell'ordinamento fa arguire che la riconsegna della tessera sia l'unico mezzo di accertamento della verità della data predetta o che la sua omissione o il suo ritardo implichi la decadenza dell'interessato dal diritto di far valere i versamenti provati dalle marche; ed implichi tale decadenza pur quando, con prove aventi un grado di certezza uguale a quello che può desumersi dal fatto della consegna (arg. ex art. 2704, comma primo, Cod. civ.), si dimostri che non sono fittizie le date iscritte sulle marche. Viceversa la norma impugnata, dichiarando inefficaci le marche che, nella tessera di assicurazione, sono riferite a periodi di paga risalenti a più di cinque anni prima della sua riconsegna, ha elevato questa formalità a presupposto unico ed insostituibile del diritto al computo di quelle marche; ed è perciò che la norma ha esorbitato dall'ambito della delegazione. (...) Hanno sostenuto l'Ente assicuratore e la Presidenza del Consiglio dei Ministri che la riconsegna della tessera completa la fattispecie del versamento dei contributi; e così ne traggono la conseguenza che la medesima ha un valore trascendente il semplice effetto della incontestabilità della data apposta sulle marche, e, se eseguita dopo il quinquennio, implica un pagamento effettuato oltre il termine di prescrizione. Sta però in contrasto con codesto assunto il sistema delle leggi in cui la norma denunciata si inserisce. Da un lato, infatti, in forza degli artt. 51, 53 e 111 del citato R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, le marche debbono essere applicate sulla tessera entro cinque giorni dalla scadenza di ogni periodo di paga, e, nel caso di tardivo versamento, a seconda dei casi; o debbono essere corrisposti gli interessi con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello in cui il versamento stesso avrebbe dovuto eseguirsi o deve essere pagata una penale equivalente all'importo dei contributi non versati; dall'altro lato, l'art. 8 della legge 4 aprile 1952, n. 218, (la legge delegante) pone l'obbligo di effettuare l'acquisto delle marche simultaneamente al versamento del contributo al fondo per l'adeguamento delle pensioni e presso lo stesso ufficio che riceve quel versamento, ed eleva a dieci giorni dalla scadenza del periodo di paga il termine entro cui deve essere adempiuto all'obbligo di applicare sulla tessera le marche acquistate. Queste norme fanno coincidere il tempo del versamento dei contributi con quello dell'applicazione delle marche sul libretto, che è l'atto attraverso il quale si individua l'assicurato: non si spiegherebbe come la obbligazione degli interessi o della penale per l'omesso o il ritardato versamento possa decorrere da un tempo anteriore a quello della riconsegna della tessera assicurativa qualora a tale riconsegna dovesse darsi l'efficacia di atto che completa la fattispecie solutoria. Se questo valore essa avesse, ne risulterebbe anzi la facoltà dell'obbligato di differire l'applicazione delle marche sulla tessera fino alla scadenza del dovere di riconsegnarla; il che sarebbe in netta opposizione con le norme sopra richiamate, le quali collegano al periodo di paga la puntualità dell'adempimento. Si aggiunga che l'art. 55 del richiamato R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, fa decorrere la prescrizione dell'obbligazione contributiva dal giorno in cui i contributi dovevano essere versati e, quindi, le marche

dovevano essere applicate sulla tessera, non da quello in cui la tessera doveva riconsegnarsi per il rinnovo; e con ciò ulteriormente si dimostra che la riconsegna sta fuori dell'atto di adempimento. (...) Non ha peso nemmeno l'altro assunto dell'Istituto di previdenza e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo il quale la norma in discussione trae fondamento dal divieto imposto all'Istituto di riconoscere versamenti che si affermino eseguiti da più di cinque anni, ed è conseguente al duplice fatto che l'obbligazione contributiva si prescrive in cinque anni e che non è ammessa una regolarizzazione della posizione contributiva dopo il decorso della medesima. Base logica della disposizione che determina la prescrizione quinquennale dell'obbligazione contributiva è che risulti omesso il pagamento dei contributi per un periodo uguale. Si proibisce all'Istituto di ricevere i contributi non corrisposti o di riconoscere versamenti eseguiti dopo i cinque anni, ma non di riconoscere efficacia ai versamenti eseguiti tempestivamente, risultanti da tessera consegnata cinque anni dopo. La prescrizione stabilita nell'art. 55 suddetto riguarda cioè la pretesa dell'Istituto di costringere il debitore al pagamento di contributi non ancora versati o quella del debitore di regolarizzare una posizione ancora scoperta; ma nessuna di tali due pretese si identifica con quella del debitore di far valere versamenti effettivamente eseguiti. La quale, infatti, non postula una istanza di regolarizzazione, ed oppone soltanto un pagamento effettivamente verificatosi. L'Istituto, ove la tessera sia presentata dopo la scadenza della sua durata, potrà disconoscere i versamenti che rimontino a più di cinque anni, perché potrebbero essere stati eseguiti dopo il decorso della prescrizione. Ma dovrà riconoscerli ove sia dimostrato che essi risalgono in realtà alle date che risultano dalle tessere se l'interessato fornisce prove del proprio assunto tali da suscitare il dovuto grado di convinzione. La difficoltà di queste prove garantisce contro il pericolo di una regolarizzazione posteriore al quinquennio; che è il pericolo del quale non a torto si preoccupano tanto l'Istituto quanto la Presidenza del Consiglio dei Ministri. (...) Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, che riguarda tutte le sue parti e non soltanto il suo primo comma, perché tutta la sua normativa presuppone l'esistenza, nel sistema delle leggi sulla previdenza sociale, di un principio che la Corte ritiene gli sia del tutto estraneo».

Sentenza n. 71/1961 (rel. Gabrieli)

La delega per il coordinamento normativo può comprendere la possibilità di eliminare eventuali lacune o discordanze.

Considerato, 2., 3., 4., 5., 6.

«Nel merito, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata *ex officio* dal Tribunale di Udine. Secondo l'art. 37, lett. b, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, i periodi di lavoro subordinato all'estero, non protetti agli effetti delle assicurazioni interessate in base a convenzioni od accordi internazionali, sono esclusi dal computo del quinquennio ai fini dell'accertamento dei requisiti contributivi per il diritto alla pensione superstiti. È questa una norma di coordinamento che, formando oggetto specifico di delega legislativa (art. 37, primo comma, legge 4 aprile 1952, n. 218), può comprendere, come più volte ha affermato questa Corte, la possibilità di eliminare eventuali lacune o discordanze nel particolare settore cui la legge si riferisce. (Corte costituzionale sentenza n. 24 del 18 aprile 1959 ecc.). (...) L'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, dà al Governo il potere di emanare norme in conformità dei principi e criteri direttivi in detta legge contenuti, nonché norme intese a coordinare le vigenti disposizioni sulle assicurazioni sociali con quelle della stessa legge delegante. Giova a tal punto ricordare, che dal succedersi delle leggi nel campo della previdenza sociale affiorano direttive sempre più favorevoli al lavoratore, soprattutto al fine di garantire il diritto alla pensione (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, art. 30; R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, art. 71; legge 1928, n. 2900; R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 56, convertito nella legge 6 giugno 1936, n. 1155; R.D.L. 14 giugno 1939, n. 636, art. 9, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, ecc.). Inoltre, dal sistema previdenziale si desume che il legislatore ha voluto estendere la tutela assicurativa al maggior numero di lavoratori, rendendola sempre più efficace sia attuando il principio della continuità del rapporto assicurativo e della conservazione dei corrispondenti diritti quesiti (passaggio dal sistema di assicurazione volontaria al

sistema di assicurazione obbligatoria: T.U. 30 maggio 1907, n. 376; D.L.L. 21 aprile 1919, n. 603; R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184); sia col fare rientrare nell'ambito della tutela situazioni d'impossibilità obiettiva da parte del lavoratore di versare i prescritti contributi o di prestare la sua opera (servizio militare - puerperio - disoccupazione - malattia ecc.). Ed il principio della conservazione della tutela previdenziale è stato attuato, tra l'altro, con la neutralizzazione dei periodi prescritti per conseguire determinati benefici inerenti al rapporto assicurativo (R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, artt. 56, 74, secondo comma; legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 4 ecc.). (...) Ciò posto la disposizione dell'art. 37, lett. b, traduce in formula legislativa il principio che quando situazioni obiettive determinano la sospensione del rapporto assicurativo, i diritti acquisiti dal lavoratore rimangono quali erano al momento della sospensione, senza l'obbligo di versare i contributi durante il periodo della sospensione stessa (neutralizzazione del periodo), realizzandosi così la conservazione dei relativi diritti, indipendentemente dalle vicende del rapporto di lavoro, che può sospendersi o interrompersi. Ora non v'ha dubbio che la legge 4 aprile 1952, n. 218, nel riordinare le pensioni dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità la vecchiaia e i superstiti non solo si è informata all'orientamento seguito dalla richiamata legislazione, ma ha accentuato il favore per il lavoratore, rendendo, con particolari disposizioni, più efficiente il principio della conservazione delle posizioni assicurative (artt. 4, 5 ecc.). (...) D'altra parte, lo stesso Istituto della previdenza sociale ha largamente utilizzato gli stessi principi per casi che il succitato art. 37, lett. b, non prevede espressamente, ma che ben si possono ricondurre nel quadro del vigente sistema previdenziale. Come più vicina alla ipotesi in esame è da considerare quella che prevede i periodi durante i quali il lavoratore ha prestato la sua opera in territorio sottratto, per effetto dei trattati di pace, alla sovranità italiana; periodi da non computarsi ai fini del quinquennio, pur non essendo stati corrisposti i contributi assicurativi (circolare n. 517 O.dg 1948, richiamata al n. 42, lett. m, della circolare I.N.P.S. n. 1111 C. e V/134 del 3 ottobre 1957). (...) È bene, inoltre, fare presente, che la tutela del lavoratore che espatria fu dal legislatore considerata fin dal 1919 con la legge 26 ottobre 1919, n. 1996, per la Cassa di previdenza marinara (art. 31), con la legge 13 dicembre 1928, n. 2900, che delegava il potere di regolare le condizioni degli assicurati obbligatori che espatriano per ragioni di lavoro (art. 2) e con D.L.C.P.S. del 23 agosto 1946, n. 201. Successivamente, l'intensificarsi della emigrazione nel periodo post-bellico ed il principio della libera circolazione delle forze del lavoro suggerivano agli Stati la necessità di stipulare accordi destinati a rendere intercomunicanti i vari sistemi di previdenza, utilizzando oltre i limiti nazionali i periodi di lavoro compiuti nel territorio dei singoli Stati. Alla tutela del lavoratore all'estero non protetto da detti accordi ha provveduto l'art. 37, lett. b. Pertanto, la disposizione dell'art. 37, lett. b, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, non contiene eccesso di delega».

Sentenza n. 30/1961 (rel. Fragali)

Ove la legge delega per la redazione di un testo unico distingue tra principi e disposizioni delle leggi precedenti, il legislatore delegato è tenuto a rispettare di queste ultime soltanto le linee sostanziali e non anche le norme puntuali che non costituiscano elementi strutturali dell'assetto anteriore. Il principio per cui la delega, benché ampia, non può intendersi data per innovare anche le norme contenute nella legge delegante non è riferibile all'ipotesi in cui quest'ultima consenta una scelta di mezzi nella cornice di un rigore limitato da principi sostanziali. In tal caso, non si può dubitare della legittimità delle disposizioni delegate che, rispettando questi principi, optino per meccanismi meglio rispondenti alle necessità pratiche cui la norma delegante impone di dare soddisfazione.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5.

«L'ordinanza della Commissione distrettuale delle imposte di Pescara e, più specificatamente, le deduzioni prodotte dall'avv. Merenda innanzi alla Commissione suddetta, rilevano che gli artt. 3, 4 e 281 del T.U. delle leggi sulle imposte dirette, approvato con D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, hanno violato le norme stabilite dalla legge 5 gennaio 1956, n. 1, e da quella anteriore 11 gennaio 1951, n. 25, che, in osservanza dei criteri dettati dalla norma di delegazione contenuta nell'art. 63 della prima delle due leggi citate, nella formazione del testo unico non avrebbero dovuto essere innovate: si è fatto coincidere il periodo di imposta con l'anno solare anziché con quello finanziario, si è statuito che il tributo deve essere

commisurato ai presupposti esistenti in ciascun periodo di imposta anziché sul reddito conseguito nell'anno solare precedente a quello finanziario, si è, infine, disposta, per il secondo semestre del 1960, la iscrizione a ruolo provvisoria dei tributi sulla base della dichiarazione del 1959, così obbligando il contribuente ad anticipare allo Stato l'imposta, anziché a corrisponderla sulla base del reddito effettivamente conseguito. L'assunto non ha fondamento. (...) La delegazione aveva confini assai estesi. Le norme da riunire dovevano essere coordinate fra loro, dovevano essere adattate all'esigenza di semplificazione nell'applicazione dei tributi e a quella di una razionale organizzazione dei servizi, dovevano essere perfezionate nelle parti che regolavano l'attività della Amministrazione finanziaria in ordine all'accertamento dei redditi. Ora, la determinazione di un periodo di imposta diverso da quello fissato dall'art. 18 della legge 11 gennaio 1951, n. 25, attuava, senza dubbio, il fine di semplificazione nell'applicazione dei tributi che, mediante la delegazione, doveva essere conseguito, perché faceva coincidere il tempo della imposizione con quello della produzione del reddito; in modo che l'obbligazione tributaria non si staccava, nel suo sorgere, dal tempo in cui se ne avverava il presupposto, e la sua entità poteva meglio commisurarsi al presupposto stesso. Risultava, in tal modo, ridotta di importanza la denuncia di cessazione, che non avrebbe dato luogo a sgravi, non esimendo il contribuente dall'obbligo della dichiarazione (art. 30 e 144 T.U.), e si eliminava la necessità di rapportare all'esercizio finanziario il periodo di percezione del reddito. Donde erano notevoli le agevolazioni all'attività di accertamento. La commissione parlamentare chiamata a dare il suo parere sul progetto di testo unico aveva rilevato che l'art. 18 della legge del 1951, in realtà, non colpiva il reddito effettivo, sia nella prima tassazione, perché il problema di tecnica tributaria, che la legge stessa aveva fatto sorgere, era stato risolto mediante l'accorgimento di ragguagliare ad anno il reddito prodotto nel rateo del primo anno solare, sia nel caso di cessazione, perché la norma contenuta nell'articolo predetto non permetteva di determinare il reddito dell'anno solare in cui avveniva la cessazione, essendo tale reddito inutile ai fini della tassazione, dato che il contribuente non era più soggetto di imposta per la intervenuta cessazione; il che spesso era causa di facili forme di evasione legale. Eliminare questi inconvenienti voleva dire, oltre che semplificare, portare ad una più razionale organizzazione i servizi di accertamento e perfezionare le disposizioni che ne concernevano l'attività; finalità tutte cui pure il Governo doveva tendere, secondo la volontà della norma delegante. (...) È esatto che, come osserva il Merenda, per l'espresso dettato della norma di delegazione, nel testo unico non dovevano essere comprese "le disposizioni in contrasto con i principi" contenuti nella legge 11 gennaio 1951, n. 25, e nella legge 5 gennaio 1956, n. 1. Senonché, mantenere i principi desumibili dalle leggi precedenti non valeva mantenerne le norme. Quella delegante distingueva fra disposizioni e principi; e faceva questa distinzione appunto perché imponeva di rispettare, delle leggi sopradette, soltanto le linee sostanziali, non anche le norme che tendevano al sistema accolto, senza costituirne elemento strutturale. Non era cardine della legge 11 gennaio 1951, n. 25 (di cui quella 5 gennaio 1956, n. 1, è integrativa, com'è detto nella sua intitolazione), la norma per la quale l'imposta doveva essere applicata con riferimento all'anno finanziario e andava commisurata al reddito conseguito nell'anno solare precedente. Ne era, invece, base sostanziale il principio per cui il periodo di imposta andava ravvicinato a quello di maturazione del reddito. Lo aveva affermato la relazione di maggioranza, con la quale la quarta commissione permanente della Camera dei Deputati aveva accompagnato all'Assemblea il testo del progetto che poi divenne la legge del 1951; e già prima la relazione ministeriale alla detta legge lo aveva fatto intendere quando aveva osservato che, in un periodo di variazioni sensibili della moneta, è sentita con particolare intensità l'esigenza di quell'avvicinamento, e quando aveva rilevato che l'ordinamento anteriore si risolveva in una sperequazione rispetto alle diverse categorie di redditi, in relazione ai diversi metodi di accertamento e di percezione dell'imposta, recando allo Stato il danno del ritardo nell'adeguamento del gettito dei tributi diretti. Aveva avvertito, altresì, la predetta relazione ministeriale che la norma per cui la imposta è dovuta per l'esercizio finanziario ed è commisurata sui redditi conseguiti nell'anno solare precedente, era un "passo" verso la meta del ravvicinamento auspicato; il che vuol dire che la norma ricordata avviava al conseguimento dei propositi che avevano ispirato la riforma, ma non era suscettibile di realizzarsi. Doveva perciò considerarsi un mezzo, non un limite dell'intento perequativo che il ravvicinamento dei due periodi doveva attuare. E

l'art. 3 T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, denunciato dalla ordinanza della Commissione distrettuale delle imposte di Pescara, che sostituì come periodo d'imposta l'anno solare all'anno finanziario del bilancio statale, ha costituito un ulteriore "passo" verso la realizzazione del disegno prospettato dalla relazione ministeriale alla legge del 1951; vale a dire, più che opporsi ai principi presupposti da questa legge, adeguò gli strumenti tecnici della riforma ai suoi presupposti sostanziali, per renderli meglio operanti e rafforzarne il valore, quindi, senza negarli o sostituirli. Così essendo, nessun limite posto al potere delegato risulta infranto. (...) L'avvocato Merenda obietta ancora, da un lato, che, per quanto ampia possa essere la delegazione, essa, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può intendersi data per innovare anche le norme contenute nella legge delegante; e, dall'altro, che il mutamento del periodo di imposta statuito con la legge delegata, mentre si oppone allo scopo cui mirava la legge del 1951, di far coincidere il periodo di imposta con quello del bilancio statale, conduce ad una iscrizione a ruolo di valore provvisorio e a conguagli successivi, quindi a complicazioni, non a semplificazioni, nell'attività di accertamento, come, invece, esigeva la norma delegante. Il primo rilievo non è però conferente quando, come nella specie, la norma delegante consente, secondo quanto si è detto, una scelta di mezzi nella cornice di un rigore limitato da principi sostanziali. In tal caso 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. Il secondo rilievo non ha pregio, né per ciò che concerne l'assunto contrasto fra l'art. 4 del testo unico e il principio di riferimento al periodo di vigore del bilancio statale, né per quanto riguarda l'assunta violazione del limite della semplificazione posto dalla norma delegante. Precisato, come si è fatto, che fine specifico della riforma del 1951 fu quello di avvicinare il periodo d'imposta a quello di produzione del reddito, resta escluso che si sia voluto rendere omogenei nel tempo il periodo d'imposta e quello dell'esercizio del bilancio statale e rimane anzi assodato che la scelta del periodo di durata di questo esercizio fu scelta di semplice modalità di applicazione del suddetto principio di ravvicinamento. D'altro canto, il principio dell'iscrizione provvisoria non è ignoto alla legge 11 gennaio 1951, n. 25, che lo applica all'art. 3, all'art. 19, all'art. 20, all'art. 46. La norma delegante, nel porre il limite del rispetto dei principi accolti dalla legge di cui faceva parte e da quella anteriore, ha, pertanto, valutato come non contrastante al fine di semplificazione, che era nel compito del Governo, la regola dell'iscrizione provvisoria; ed è a questa constatazione che deve fermarsi l'indagine circa la legittimità costituzionale degli artt. 3, 4 e 281 del T.U. del 1958, quando la si prospetta, come nella specie, sotto il profilo della osservanza dei vicoli posti nell'art. 76 della Costituzione. Peraltro, l'art. 46 della legge del 1951 ha contenuto di transizione identico a quello che è oggetto dell'impugnato art. 281 del testo unico, il quale, anche sotto questo profilo, risulta legittimato. (...) Non è fondato, infine, opporre che l'iscrizione provvisoria gravi il contribuente del dovere di anticipare il pagamento di un'imposta che potrebbe risultare in tutto o in parte non dovuta. L'osservazione può riferirsi soltanto alle leggi del 1951 e del 1956, che contengono, come si è detto, il principio di iscrizione provvisoria; ma nessuna disposizione di tali leggi è stata denunciata per contrasto con norme della Costituzione. Comunque, va rilevato che l'iscrizione provvisoria presuppone sempre l'accertamento dell'esistenza di una obbligazione tributaria per il periodo di competenza, e che l'adempimento di questa obbligazione non ne risulta anticipato, perché trova ragione in un accertamento che ha forza esecutoria come atto amministrativo, in modo da rendere esigibile l'imposta anche se l'atto, essendo ancora suscettibile d'impugnazione, non rivesta intanto il carattere dell'immutabilità».

Sentenza n. 28/1961 (rel. Gabrieli)

Per quanto ampio possa considerarsi, il potere di coordinamento, oggetto di delega legislativa, va inteso nel senso di colmare lacune e disarmonie esistenti nel settore cui la delega si riferisce. I principi desunti dalla legge delegante non possono legittimare una norma in contrasto con una disposizione della stessa legge.

Considerato

«La Corte è chiamata a decidere, se la norma dell'art. 27 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (legge delegata), emanata in virtù dell'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218 (legge delegante), abbia ecceduto i limiti della delega, in quanto stabilisce di corrispondere un supplemento annuo del 20 per cento dell'ammontare dei contributi-base "... ai beneficiari di pensioni a carico di forme obbligatorie previdenziali sostitutive dell'assicurazione per la invalidità e la vecchiaia... che abbiano dato titolo alla esclusione o all'esonero da detta assicurazione ... qualunque sia il numero dei contributi complessivamente risultanti". Presupposto di questa disposizione è che il lavoratore, già assicurato nell'assicurazione generale obbligatoria e passato ad un nuovo lavoro, coperto da forma sostitutiva di assicurazione, abbia maturato il diritto a pensione a carico di quest'ultima. Il lavoratore, relativamente all'originario rapporto assicurativo I.N.P.S., può avere continuato a versare, col sistema della contribuzione volontaria (art. 16 legge cit. n. 218), i contributi fino a completare l'ammontare stabilito per il diritto a pensione nell'assicurazione obbligatoria; può, invece, avere versato un numero di contributi insufficiente a coprire il minimo richiesto per il diritto a pensione di detta assicurazione. L'ampia formulazione legislativa del citato art. 27 consentirebbe di liquidare la posizione assicurativa I.N.P.S. col coefficiente del 20 per cento dei contributi-base, qualunque sia il numero dei contributi versati o accreditati. In tale modo il legislatore delegato avrebbe inteso regolare gli effetti di due distinti rapporti previdenziali, l'uno derivante dall'assicurazione obbligatoria generale, che può non essersi perfezionato, l'altro originato da una forma sostitutiva di detta assicurazione, che ha dato luogo ad un autonomo diritto a pensione. Ma così disponendo, ha violato i limiti posti dalla delega (articolo 37 legge 4 aprile 1952, n. 218). Giova, infatti, ricordare 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 possano legittimare una norma in contrasto con una disposizione della stessa legge delegante (Corte cost. sent. n. 16 del 19 gennaio 1957; sent. n. 42 del 25 giugno 1958; sent. n. 24 del 18 aprile 1959, sent. n. 2 dell'11 marzo 1961). Ciò premesso, a sostegno della legittimità dell'art. 27 si assume che il supplemento valutato in misura del 20 per cento sulla contribuzione-base attua il principio, vigente nell'ordinamento previdenziale, della utilizzazione dei contributi versati, di per sé insufficienti a dare vita al diritto a pensione e che lo stesso coefficiente del 20 per cento è stato assunto come criterio in varie norme della legge delegante riguardanti il trattamento di posizioni assicurative. Ma le disposizioni invocate o sono irrilevanti ai fini del decidere (esempio: R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, artt. 57, 85, n. 2, 88, commi primo e secondo; R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, art. 25 secondo comma); o riguardano situazioni che il legislatore ha creduto di regolare espressamente con norme che, non accogliendo una disciplina né uniforme, né univoca, non possono dare vita ad un criterio direttivo nella sfera previdenziale (esempio: R.D. 24 giugno 1931, n. 1098, art. 11; R.D. 3 maggio 1937, n. 1021, art. 15; R.D. 20 ottobre 1939, n. 1863, art. 14; legge 31 marzo 1956, n. 293, art. 17; R.D.L. 26 ottobre 1919, n. 1996, art. 32, modificato dalla legge 19 agosto 1938, n. 1560, e dalla legge 25 luglio 1952, n. 915, art. 9). Né, tanto meno, si può ritenere che il coefficiente del 20 per cento debba considerarsi un criterio adottato dalla legge del 1952, giacché essa indica vari coefficienti con finalità diverse (artt. 9, 12, 13, 18, 27 nel testo modificato dall'art. 2 della legge 4 aprile 1952, n. 218). Ché, anzi, l'aver la legge delegante previsto particolari situazioni assicurative, come quella del lavoratore che, con diritto a pensione, continua a lavorare alle dipendenze altrui (art. 12), e del lavoratore che differisce la liquidazione della pensione (art. 27), stabilendo che i contributi versati dopo l'età pensionabile si traducono in un supplemento di pensione calcolato in misura non uniforme, sta a significare che questa materia è stata sottratta al potere delegato. Invero, 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. Inoltre, il coefficiente del 20 per cento disposto dall'art. 27, arbitrariamente decurta la pensione I.N.P.S. anche nell'ipotesi dell'intero versamento di contributi, disconoscendo la possibilità del cumulo delle due pensioni già perfezionate, la pensione ex assicurazione obbligatoria e la pensione ex trattamento sostitutivo, ponendosi in contrasto con la legge del 1952. E per

quanto dal sistema legislativo previdenziale non possa desumersi un principio per il coordinamento delle pensioni, tuttavia in alcuni casi il cumulo è ammesso, come per la legge del 1952 n. 218. La quale nell'art. 2 (artt. 9 e 12 del testo modificato) stabilisce che, quando l'assicurato nell'assicurazione obbligatoria sia in possesso dei requisiti richiesti (anzianità di età e di assicurazioni e minimo di contributi versati o accreditati: nella specie l'assicurato aveva tali requisiti), ha diritto a liquidare la pensione costituita da coefficienti espressamente stabiliti; e nel successivo art. 10 prevede espressamente il cumulo, confermato da questa Corte con la sentenza n. 35 del 24 maggio 1960. Né, come vorrebbe la difesa, la disposizione impugnata potrebbe legittimarsi, considerandola norma di collegamento tra le due pensioni; perché nella legge delegante non è dato ravvisare nessuna disposizione cui possa riferirsi l'art. 27. Che anzi al collegamento provvede lo stesso art. 10, il quale, dopo avere stabilito che le pensioni ex assicurazioni obbligatorie non possono essere inferiori ad un determinato minimo (comma secondo), soggiunge che tale integrazione non si applica a chi fruisce di due pensioni, qualora, in virtù del cumulo, il pensionato abbia un beneficio mensile superiore al cennato minimo garantito. Si sostiene, infine, che l'art. 27 sia una norma di attuazione del citato art. 10, in quanto precisa come il cumulo delle due pensioni debba eseguirsi. Ma una norma in tale senso sarebbe superflua perché, come si è detto, lo stesso art. 10 stabilisce le modalità del cumulo. Rileva, da ultimo, la Corte che, essendo state dichiarate incostituzionali varie norme del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (sent. n. 24 del 18 aprile 1959; sent. n. 34 del 24 maggio 1960; sent. n. 35 del 24 maggio 1960; sent. n. 2 dell'11 marzo 1961), sia necessario che il legislatore riveda l'intera materia».

Sentenza n. 2/1961 (rel. Gabrieli)

Le norme di coordinamento hanno lo scopo di eliminare antinomie e lacune contenute in precedenti disposizioni, modificandole o integrandole. È perciò viziata da eccesso di delega la norma delegata che introduce un nuovo limite all'esercizio di un diritto soggettivo, operando una scelta che la legge di delega ha ommesso di effettuare o comunque di affidare alle valutazioni del legislatore delegato. Una simile norma neppure può essere considerata di mera attuazione laddove la legge di delega contenga, per gli specifici profili di interesse, tutti gli elementi per la sua attuazione.

Considerato

«Passando al merito e limitando l'esame alla specie riportata nelle summenzionate ordinanze del Tribunale di Genova e del Tribunale di Catanzaro, la Corte è chiamata a decidere, se l'assicurato affetto da tubercolosi, per il riconoscimento - ai fini della pensione e della sua misura - dei periodi di degenza in regime sanatoriale, deve avere versato un anno di contribuzione nell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti nel quinquennio antecedente a ciascun periodo di degenza. Sostiene l'I.N.P.S. che l'art. 10, secondo comma, della legge delegata D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, disponendo che per il riconoscimento ai fini della pensione e della sua misura, dei periodi di degenza sanatoriale, l'assicurato affetto da t.b.c. deve, inoltre, far valere un anno di contribuzione nella assicurazione per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti nel quinquennio antecedente rispettivamente ciascun periodo di degenza in regime di assicurazione obbligatoria per la tubercolosi, detta un precetto coordinatore con l'art. 17 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272. Secondo questa norma l'assicurato ha diritto alle prestazioni antitubercolari, se all'atto della domanda può fare valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel quinquennio precedente la domanda stessa. E, pertanto, la utilizzazione dei detti periodi anche ai fini della pensione non può essere disgiunta dalla stessa condizione alla quale è subordinata la prestazione antitubercolare; il nuovo precetto viene ad inserirsi nel quadro delle norme precedenti, coordinando il diritto alla pensione col diritto alle prestazioni antitubercolari. Invece, secondo i ricorrenti, la norma del citato art. 10, emanata in virtù dell'art. 37 della legge delegante 4 aprile 1952, n. 218, è in contrasto con l'art. 4, comma quarto, di questa legge; il quale dispone che "per i tubercolotici regolarmente assicurati per l'invalidità... sono considerati come periodi di contribuzione, ai fini del diritto alla pensione e alla misura della pensione stessa, i periodi di degenza in regime sanatoriale...". La norma impugnata, subordinando il riconoscimento dei contributi figurativi al versamento di un anno di contribuzione nel quinquennio che precede i periodi di degenza sanatoriale,

pone un nuovo limite al diritto alla pensione, violando il citato art. 4 che equipara per i periodi di degenza sanatoriale i contributi versati ai contributi accreditati. La Corte ritiene fondata la questione. Il sistema relativo al computo dei periodi di contribuzione figurativa ai fini del diritto alla pensione per invalidità si desume dal disposto coordinato degli artt. 56, comma primo, lett. a, nn. 1, 2, 3, R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827; 9, comma primo, n. 2, lett. a e b, del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, e modificato dall'art. 2 della legge 4 aprile 1952, n. 218; 4, comma quarto, della legge 4 aprile 1952, n. 218. L'assicurato affetto da tubercolosi acquista il diritto alla pensione alle seguenti condizioni: che sia riconosciuto invalido (art. 9, n. 2, modificato); che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data iniziale della assicurazione e risulti versato o accreditato a favore dell'assicurato il minimo di contributo indicato dalla legge (art. 9, lett. a, citato); che sussista, nel quinquennio precedente la domanda di pensione, il minimo di contributi indicato dalla legge (art. 9, lett. b, citato). L'art. 56 della citata legge del 1935, n. 1827, sempre agli effetti del diritto alla pensione, prevede alcuni periodi di contribuzione figurativa (n. 1: servizio militare; n. 2: malattia tempestivamente accertata; n. 3: stato di gravidanza e di puerperio); ed altri ancora ne prevede l'art. 4 della legge 4 aprile 1952, n. 218 (comma primo: disoccupazione indennizzata; comma quarto: periodi di degenza sanatoriale e post-sanatoriale sussidiabili per legge). Secondo la norma impugnata, ai fini della pensione, l'assicurato per il computo dei suindicati periodi di contribuzione figurativa "deve inoltre far valere un anno di contribuzione nella assicurazione per la invalidità... nel quinquennio antecedente rispettivamente ciascun periodo di degenza..." (art. 10, secondo comma, D.P.R. n. 818 del 1957); aggiungendo così un requisito nuovo per il diritto alla pensione per invalidità, non richiesto dalla legge delegante del 1952 n. 218, né da precedenti disposizioni. Invero, non è a dubitare che i contributi accreditati di cui alla lett. a dell'art. 9 modificato sono equiparati ai contributi versati anche per integrare il minimo di contribuzione che fa sorgere il diritto a pensione. Lo stesso è a dirsi per la previsione dell'art. 9, lett. b, modificato; deve cioè ritenersi che "sussistono" anche i contributi accreditati per il minimo dalla legge richiesto nel quinquennio precedente la domanda di pensione. Questa disposizione, ricollegandosi a quelle dell'art. 6 del D.L. Lgt. 21 aprile 1919, n. 603, e dell'art. 6 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, che consentivano il computo dei periodi utili ai fini della pensione "ancorché non sia versato alcun contributo", riproduce sostanzialmente la dizione dell'art. 9 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, secondo la quale è necessario "sussista almeno un anno di contribuzione...". Soltanto l'art. 60, lett. c, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, richiedeva la "effettiva contribuzione". Nel succedersi di queste diverse formulazioni legislative sulla contribuzione ai fini della pensione, la giurisprudenza in un primo tempo ritenne che anche sotto l'impero della legge del 1935 fosse sufficiente la contribuzione figurativa del minimo, indirizzo che fu mantenuto con le leggi sopravvenute del 1939, n. 636, e del 1952, n. 218, nel senso che per l'adempimento del requisito minimo di contribuzione fosse sufficiente la contribuzione figurativa. Ciò è in armonia col sistema della stessa legge del 1952, n. 218, che quando ha preteso che il requisito minimo di contribuzione fosse effettivamente versato, lo ha espressamente disposto, come nel caso di prosecuzione volontaria dell'obbligo assicurativo (art. 5, primo comma). Pertanto, la condizione del versamento di un anno di contribuzione prescritto dall'art. 10 viola l'art. 4 della legge delegante n. 218 e l'art. 9 modificato della legge n. 636, le cui disposizioni regolano compiutamente il diritto alla pensione dell'assicurato invalido. Se il legislatore delegante 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. L'esattezza di questa soluzione trova conferma nella necessità di tenere distinto il diritto alla pensione dal diritto alle prestazioni antitubercolari, il quale sorge se "l'assicurato all'atto della domanda possa fare valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel quinquennio precedente la domanda stessa" (art. 17 cit. R.D.L. n. 636 del 1939). Il diritto alle prestazioni antitubercolari, tra le quali è da comprendere la degenza sanatoriale, e il diritto alla pensione dell'assicurato affetto da t.b.c. danno luogo a due distinti rapporti giuridici con disciplina autonoma, con effetto diverso e con finalità bene stabilite. La norma dell'art. 10, che utilizza ai fini del diritto alla pensione un requisito richiesto ad altro scopo, non può farsi rientrare nei limiti del coordinamento formante oggetto della delegazione. Le norme di coordinamento hanno lo scopo di

eliminare antinomie e lacune contenute in precedenti disposizioni, modificandole o integrandole (Corte cost. sent. n. 16 del 9 gennaio 1957 e sent. n. 49 del 5 aprile 1957); mentre la regolamentazione dei periodi utili per la contribuzione figurativa si costruisce agevolmente attraverso la interpretazione coordinata delle su menzionate disposizioni. Tanto meno la disposizione dell'art. 10 può qualificarsi norma di attuazione, perché l'art. 4 della legge del 1952, n. 218, contiene tutti gli elementi per la sua attuazione, né è concepibile che una norma di attuazione introduca un nuovo limite all'esercizio di un diritto. Sostiene la difesa dell'I.N.P.S., che la legislazione previdenziale e la stessa legge delegante sono ispirate al principio secondo cui per annullare gli effetti della interruzione del rapporto di lavoro rispetto al rapporto assicurativo, occorre che questo abbia acquistata e mantenuta una effettiva realtà ed una adeguata consistenza (*ex artt.* 55 legge n. 1827 del 1935 e 5 legge n. 218 del 1952, ecc.). In altri termini, ogni situazione di vantaggio collegata con le assicurazioni sociali deve essere subordinata al requisito di un minimo di contribuzioni nella assicurazione obbligatoria per la invalidità, vecchiaia, ecc. Ma anche ammesso quanto sostiene la difesa dell'I.N.P.S., a ben considerare il succedersi delle leggi nel campo della legislazione sociale, affiorano da esse direttive sempre più favorevoli al lavoratore, soprattutto ai fini del diritto alla pensione; in modo particolare vanno ricordate le disposizioni che agevolano il raggiungimento del minimo pensionabile, il mantenimento ai fini della pensione della qualità di assicurato, il conseguimento del massimo della contribuzione con effetto integrativo della pensione stessa, il cumulo in taluni casi delle pensioni previdenziali (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, art. 30; R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, art. 71; legge 1928, n. 2900; R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 56, convertito nella legge 6 giugno 1936, n. 1155; R.D.L. 14 giugno 1939, n. 636, art. 9, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272; legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 10, quinto e sesto comma; legge 2 aprile 1958, n. 322, ecc. ecc.). In questo orientamento deve inserirsi la norma dell'art. 4 della legge n. 218 del 1952, che consente il massimo beneficio per la liquidazione della pensione al tubercolotico. Legge che va collegata a precedenti disposizioni che, agli effetti del diritto alla pensione e della sua misura, considerano utili, al pari della degenza sanatoriale, i periodi di servizio militare effettivo, di malattia tempestivamente accertata, di gravidanza e di puerperio (art. 56, lett. a, nn. 1, 2, 3, R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827), di disoccupazione indennizzata (art. 4, primo comma, legge 4 aprile 1952, n. 218); periodi durante i quali opera la contribuzione figurativa. Adunque, nel sistema, è la natura della causa interrutiva del rapporto di lavoro che, riflettendosi sul rapporto assicurativo, dà luogo alla contribuzione figurativa a beneficio di chi, versando in determinate condizioni fisiche o nella materiale impossibilità di prestare la sua opera alle dipendenze del terzo, non può neanche versare i contributi assicurativi. Questa la *ratio* che si ricollega alla natura funzionale della contribuzione figurativa e che discende dalla stessa legge delegante; *ratio* che si pone come eccezione al principio richiamato dalla difesa dell'I.N.P.S. per legittimare la norma impugnata. Con ordinanza del 26 ottobre 1959 (n. 129 del 1959) il Tribunale di Genova ha ritenuto non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale riguardante la norma dell'art. 11 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818. Con essa si dispone che, per il riconoscimento ai fini della pensione dei periodi di malattia, l'assicurato deve produrre un certificato rilasciato dall'ente assistenziale che lo ha assistito e, qualora non abbia diritto a tale assistenza, deve denunciare all'I.N.P.S. entro 60 giorni l'inizio della malattia, allegando dichiarazione medica di parte. Se la denuncia sia fatta dopo il detto termine e la malattia perduti, i periodi di malattia sono riconosciuti a decorrere dal 60 giorno anteriore a quello della denuncia. Altra denuncia deve essere fatta all'I.N.P.S. entro giorni quindici dalla cessazione della malattia con dichiarazione medica. In caso di inosservanza sono riconosciuti i soli periodi di malattia comprovati dalla documentazione già presentata. Ai fini predetti non sono riconosciute le malattie di durata inferiore ai quindici giorni. Si assume dalla difesa del Massone che la su riferita norma sarebbe in contrasto con l'art. 56, lett. a, n. 2, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, secondo il quale per beneficiare del computo utile, ai fini della pensione, dei periodi di malattia, la malattia deve essere "tempestivamente accertata". La norma denunciata pone, invece, un duplice limite al diritto dell'accreditamento: il termine di giorni sessanta per la denuncia della malattia; il mancato riconoscimento, ai fini del diritto alla pensione, delle malattie di durata inferiore ai quindici giorni. La eccezione va parzialmente disattesa. Invero, il regolamento per la esecuzione del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, approvato con R.D. 28 agosto 1924,

n. 1422, fa obbligo di provare con dichiarazione medica la durata della malattia ai fini del computo dei rispettivi periodi dei contributi figurativi (art. 37, primo comma) e autorizza gli Istituti di previdenza ad accertarne periodicamente la durata (art. 38, secondo comma). Per quanto la parola della legge non vi accenni, dalla stessa natura della materia si desume la necessità di fissare un termine. La denuncia in qualunque tempo non avrebbe consentito controlli pur necessari da parte degli Istituti di previdenza sociale. A ciò provvede la circolare della Direzione generale della Cassa dell'11 febbraio 1926, n. 3577, che, richiamandosi alla precedente circolare del 10 giugno 1922, n. 39, dispone che "il certificato di malattia deve essere rilasciato inizialmente al termine della prima quindicina con riserva di denunciare l'epoca di risoluzione. Allorquando questa ultima si sia verificata e non oltre il quinto giorno verrà rilasciata analogo dichiarazione finale". Il legislatore del 1935 col richiedere "il tempestivo accertamento" della malattia (art. 56, lett. a, n. 2, cit. R.D. n. 1827), ne ha rimesso la valutazione alla discrezionalità del giudice, il quale può trarre indici di orientamento dalle su menzionate disposizioni. Ha lasciato, peraltro, lo stesso assicurato arbitro di procedere alla denuncia, la cui tempestività costituisce un requisito essenziale per la concessione del diritto alla pensione, come ha costantemente ritenuto la giurisprudenza. Ciò posto, l'art. 11, comma primo, col fissare un termine per la denuncia della malattia (giorni sessanta) limita la discrezionalità del giudice, dando maggiore certezza al diritto dell'assicurato; dispensando, poi, questi dall'obbligo della denuncia quando abbia goduto dell'assistenza di altro ente assistenziale e dando effetto retroattivo alla denuncia tardiva, crea indubbiamente una situazione di vantaggio rispetto alle leggi precedenti. La disposizione impugnata, senza introdurre elementi nuovi nel computo dei periodi di malattia per i contributi figurativi, stabilisce le modalità per fare valere detto periodo ai fini del diritto alla pensione. E, pertanto, le norme dell'art. 11, primo comma, possono classificarsi tra quelle di attuazione di precedenti disposizioni cui fanno riferimento (artt. 37 e 38 R.D. n. 1422 del 1924; 56, lett. a, n. 2, R. D. 1935 n. 1827), perciò sono immuni dal lamentato vizio di incostituzionalità. Infine, il non riconoscimento della malattia di durata inferiore ai quindici giorni ai fini del computo dei periodi di contribuzione figurativa, non è in armonia col sistema che si esprime anche con quanto dispone l'art. 38, primo comma, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, che limita la esclusione alle malattie di durata inferiore ai sette giorni. Questa innovazione lede il diritto del lavoratore invalido al summenzionato beneficio dei contributi figurativi e non è coordinata ad alcuna norma della legge delegante, né con un principio che possa desumersi dal sistema della legislazione previdenziale, la quale ha espressamente considerato il problema delle brevi malattie, escludendo le provvidenze in oggetto soltanto per le malattie di durata inferiore ai sette giorni. E, pertanto, la norma dell'art. 11, parte ultima, eccedendo i limiti della delega specificati nell'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, deve dichiararsi costituzionalmente illegittima».

Sentenza n. 71/1960 (rel. Branca)

La delega con la quale si chiede al Governo una disciplina completa di una determinata materia trascende lo scopo del mero coordinamento formale di norme preesistenti e sostanzialmente intangibili e attribuisce anche una funzione di integrazione, modifica e soppressione di precedenti disposizioni al fine di completare e aggiornare con norme nuove la disciplina previgente.

Considerato, 1., 2., 3., 4.

«L'art. 83 del R.D. 29 giugno 1939, n. 1127, contiene una norma che non era nel R.D. 13 settembre 1934, n. 1602 (cioè nel decreto da attuare in tre testi separati), né nelle leggi anteriori che disciplinavano la stessa materia delle privative industriali: infatti, queste leggi e quel decreto non conoscevano se non la descrizione e il sequestro degli oggetti fabbricati dal presunto violatore del diritto di brevetto, mentre la norma impugnata consente che ne sia inibita anche la fabbricazione in corso di causa. Secondo l'Avvocatura dello Stato, l'art. 83 del R.D. 29 giugno 1939, n. 1127, non avrebbe fatto altro che adattare per il caso una azione generale cautelate già esistente nell'ordinamento e poi consacrata nell'art. 700 del Cod. proc. civ., relativo ai provvedimenti d'urgenza. Ma questa tesi non può essere accolta, essendo certo che l'esistenza d'un potere generale cautelare, all'epoca dell'emanazione del R.D. n. 1127 del 1939, era recisamente negata anche dalla quasi totalità della dottrina. Tale potere, del resto, non fu riconosciuto

nemmeno dal progetto del Cod. proc. civ., che, proprio nel tempo in cui veniva emanato il R.D. n. 1127 del 1939, era sottoposto all'esame delle Assemblee legislative: quello che è ora l'art. 700 Cod. proc. civ. fu introdotto solo più tardi, dopo il gennaio del 1940. (...) Dato ciò e poiché si tratta di poteri esercitati quando l'attuale Costituzione non era in vigore, resta solo da accertare, attraverso l'esame della legge di delegazione, se il Governo avesse avuto la potestà di introdurre norme nuove rispetto a quelle del R.D. n. 1602 del 1934 e delle leggi anteriori. A tal proposito l'attenzione della Corte, come in occasione delle sentenze n. 37 del 1957 e n. 42 del 1958, si è fermata specialmente sul secondo comma dell'art. 3 R.D. 24 febbraio 1939, n. 317, nel quale è detto: "Il Governo del Re... provvederà altresì a coordinare... le disposizioni richiamate dal precedente comma, al fine di disciplinare organicamente le singole materie, integrando, modificando, sopprimendo le disposizioni stesse, anche per armonizzarle con le convenzioni internazionali, esecutive nel Regno, e, in generale, con le altre leggi dello Stato". Al Governo era stato demandato di raccogliere e coordinare in tre testi separati, a cominciare da quello relativo ai brevetti per invenzioni industriali, le disposizioni contenute nel R.D. n. 1602 del 1934, mai andato in vigore; ma poteva e doveva modificare e sopprimere alcune di esse, che la legge di delegazione non indicava quali fossero, e utilizzare, invece, altre norme contenute nelle leggi anteriori al 1934. Ciò è chiarito anche dal preambolo, quinto comma, del decreto di delegazione e sembra incontroverso. Questi poteri, il cui esercizio implicava, dunque, una scelta fra disposizioni del R.D. n. 1602 del 1934 e precetti contenuti in leggi più antiche, mostrano già di per sé, come la potestà conferita al Governo andasse oltre lo scopo del mero coordinamento formale di norme preesistenti e sostanzialmente intangibili. La relazione, che accompagna il disegno di conversione in legge del decreto di delegazione, precisa come alcune vecchie disposizioni si sarebbero dovute riprodurre per sostituirle "fra l'altro a quelle dell'anzidetto decreto del 1934 che non possono essere messe in attuazione". (...) Di più, da tutto il contenuto del R.D.L. n. 317 del 1939 si desume che al Governo si chiedeva una disciplina completa di tutta la materia delle privative industriali, come dei modelli e dei marchi (va ricordata anche la sentenza n. 42 del 1958 di questa Corte): disciplina che, pertanto, dovendosi tenere conto di necessità sopraggiunte dopo il 1934 e di nuove esperienze, non era attuabile con le sole disposizioni del R.D. n. 1602 del 1934 e delle leggi precedenti. Occorrevano più ampi poteri che non fossero quelli di semplice coordinamento e adattamento delle norme già scritte. Questi poteri furono appunto conferiti con l'ultima parte del citato art. 3, secondo comma, della legge di delegazione, per il quale il Governo poteva integrare, oltre che modificare e sopprimere, i precetti contenuti nel R.D. n. 1602 del 1934. La relazione, richiamata poco fa, non mancava di osservare in proposito che il Governo aveva avuto "i necessari poteri non solo per coordinare, ma anche per integrare le disposizioni da mandare in attuazione": con il che essa, distinguendo, contrapponeva la funzione integrativa alla funzione coordinatrice di quelle disposizioni, mentre il R.D. n. 317 del 1939, sempre nell'art. 3, secondo comma, lasciava intendere che l'integrazione si dovesse fare, oltreché per lo scopo di armonizzare il R.D. n. 1602 del 1934 con gli accordi internazionali e con le vecchie leggi, anche per un altro fine. Infatti, l'osservazione del Tribunale di Milano, secondo cui il Governo poteva integrare, modificare e sopprimere le norme del R.D. n. 1602 del 1934 (a parte le esigenze del coordinamento) "solo" per adattare alle convenzioni internazionali e alle leggi dello Stato, non può essere accolta; vi si oppone, fra l'altro, il testo stesso dell'art. 3, secondo comma: "integrando, modificando, sopprimendo, 'anche' per armonizzarle ecc.": l'armonizzazione rispetto agli accordi internazionali e alle leggi interne era soltanto uno degli scopi per cui le disposizioni del R.D. n. 1602 del 1934 dovevano essere integrate, modificate e soppresse dal Governo. Ma l'altro scopo, in vista del quale si era data al Governo una così ampia potestà di integrazione, non identificandosi nel coordinamento, come risulta anche dalla relazione, non poteva essere se non quello di completare e aggiornare con norme nuove la disciplina preesistente. (...) Se ne conclude che il Governo, emettendo con l'art. 83 del R.D. n. 1127 del 1939 un precetto che integrava la tutela preventiva già contenuta nelle disposizioni precedenti, non è andato oltre i limiti dei poteri attribuitigli dalla legge di delegazione. Tanto più in quanto con ciò introduceva una norma che si poteva dire vigente presso altri paesi aderenti alle convenzioni internazionali relative ai brevetti».

Sentenza n. 34/1960 (rel. Castelli Avolio)

La delegazione legislativa, condizionando in un determinato modo l'esercizio della facoltà attribuita al delegato, assume, 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 della legge delegante. 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 della legge di delegazione. Il legislatore delegante, se, contemporaneamente alla delega, ha posto disposizioni regolanti la stessa sfera di rapporti cui si riferisce la delega, non intende certamente conferire al Governo il potere di mutare quanto così stabilito, dovendo ritenersi vincolanti per il delegato non soltanto i principi e criteri direttivi cui si fa riferimento nella formula di delega ma altresì le disposizioni contenute nella legge delega. Diversamente, la legge assumerebbe un inammissibile contenuto contraddittorio, ponendo delle norme e conferendo al Governo il potere di modificarle. Ove la legge autorizzi l'emanazione di norme di attuazione e transitorie nonché di coordinamento con la vigente legislazione e la realizzazione di un testo unico, risulta affetta da eccesso di delega la norma delegata che non sia né transitoria né di attuazione e coordinamento. La norma di attuazione, infatti, in tanto è tale in quanto derivi dalla norma obbiettiva posta dal legislatore e presuppone l'esistenza di concrete specifiche disposizioni cui essa sia riferibile. La funzione di coordinamento, invece, è incompatibile con la posizione di una norma contrastante non solo con la legge delega ma altresì con la legislazione precedente.

Considerato, 4., 5., 6., 8., 11., 12.

«(...) oggetto della presente impugnativa è costituito da quella parte dell'ultimo comma dell'art. 32 del decreto delegato che stabilisce il divieto del cumulo fra l'indennità di disoccupazione e la pensione. (...) Circa il contenuto della delega conferita al Governo con l'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e la estensione maggiore o minore delle facoltà che con la medesima venivano concesse, bisogna subito rilevare che la formula che fu adottata è quanto mai ampia. Si autorizzava l'emanazione di norme di attuazione e transitorie della legge; la raccolta, poi, in testo unico delle disposizioni che regolano la materia delle assicurazioni sociali. Il testo unico non fu compilato, e, in base alla delega, venne emanato il decreto di cui si discute. Anche per questo valeva, naturalmente, la formula adottata - che è, invero, più usata nel caso di delegazione legislativa per i testi unici che per i decreti legislativi -: "potranno essere emanate, in conformità dei principi e dei criteri direttivi cui si informa la presente legge, disposizioni transitorie e di attuazione, nonché norme intese a coordinare le vigenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della presente legge...". Data questa formula, è compito dell'interprete determinarne l'estensione e i limiti. La singolarità di tal delega consiste anche nel fatto che una duplice direzione è ad essa assegnata: poiché la stessa legge delega ha una vasta parte contenente numerose norme sulle assicurazioni sociali, le norme del decreto delegato dovevano essere conformi ai principi posti da quelle norme; inoltre dovevano risultare informate ad un coordinamento fra le norme vigenti sulle assicurazioni sociali e quelle della legge delega. Ora, pur tenendo conto dell'ampiezza della delega, bisogna escludere che la norma impugnata dell'art. 32 del decreto delegato possa considerarsi norma di attuazione della legge delega. Il motivo è che la norma di attuazione in tanto è tale in quanto derivi dalla norma obbiettiva posta dal legislatore, e presuppone quindi l'esistenza di concrete specifiche disposizioni cui essa sia riferibile, le quali, invece, nella specie non sussistono. Infatti nella legge delegante non è dato ravvisare nessuna disposizione che possa collegarsi, in tal senso, con la norma impugnata, che pone invece, come di seguito si vedrà, una disposizione contrastante non solo con la legge delega, ma altresì con la legislazione precedente. Escluso che possa ritenersi norma di attuazione, ed essendo pacifico che non è norma transitoria, è chiaro che potrebbe solo trattarsi di norma di coordinamento. Il che, del resto, è stato ampiamente sostenuto dall'Avvocatura dello Stato negli scritti difensivi. Ai sensi dell'art. 37 della legge delega n. 218 del 1952, la norma in questione avrebbe dovuto, dunque, essere emanata al fine di coordinare la legislazione vigente in materia di assicurazioni sociali con le norme contenute nella legge stessa, in conformità dei criteri e dei principi direttivi da questa desumibili. Ora, specie in considerazione della formula usata, vincolativa, come si è chiarito, anche in relazione alle disposizioni della legge delega, è da ritenere che il legislatore delegante, se ha, contemporaneamente alla delega, posto disposizioni regolanti la stessa sfera di rapporti cui si riferisce la delega, non ha certamente inteso conferire al

Governo il potere di mutare quanto, allora, aveva così stabilito. Erano quindi vincolanti per il legislatore delegato non soltanto i principi e criteri direttivi cui si fa riferimento nella formula di delega, ma altresì le 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. Questa conclusione è conforme alla natura della delegazione legislativa, che, condizionando in determinato modo l'esercizio della facoltà attribuita al delegato, assume, nei confronti delle disposizioni che dovranno essere emanate in attuazione di tale facoltà, una funzione indubbiamente preminente, con la quale non si può conciliare un esercizio in senso contrario alle norme contenute nella legge che la delega dispone. In questo senso la Corte deve ribadire il principio già posto, in materia di delegazione legislativa, nell'interpretare la estensione e i limiti propri del decreto delegato n. 818 del 1957, di cui si tratta, nella sentenza n. 24 del 5 maggio 1959, quando osservò che "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". (...) Ad avviso della Corte, non vale a legittimare la norma impugnata il richiamo, cui hanno fatto ripetutamente ricorso i patroni dell'I.N.P.S. ed anche l'Avvocatura dello Stato, all'art. 38 della Costituzione. Essi sostengono che la legge 29 aprile 1949, n. 264, abbia sottolineato il mutamento di finalità della istituzione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Le vicende della seconda guerra mondiale e dell'immediato dopoguerra avrebbero scardinato le basi finanziarie del sistema preesistente, mentre l'assicurazione avrebbe assunto una prevalente e più immediata funzione di assistenza, quella funzione, cioè, di protezione contro il bisogno, che è stata solennemente affermata nell'art. 38 della Carta costituzionale. La trasformazione dell'istituzione con la legge 4 aprile 1952, n. 218, si sarebbe compiuta anche attraverso la modificazione dello strumento economico necessario al conseguimento dei fini dell'assicurazione: si abbandonava il sistema della capitalizzazione individuale, per passare a quello della ripartizione, con onere ricadente su tutti i lavoratori, attivi o pensionati. La conseguenza cui sembra si vorrebbe giungere, in base a questo riferimento al nuovo congegno assicurativo, sarebbe praticamente quella della retribuzione delle prestazioni a favore dei singoli assicurati ed una estensione del numero dei beneficiari. Entrate di natura diversa dalle obbligazioni strettamente inerenti alle assicurazioni sociali avrebbero poi permesso un aumento della entità delle prestazioni a favore degli assicurati, anche in relazione al diminuito valore della moneta. Non sembra peraltro che un siffatto mutamento delle basi economiche delle assicurazioni sociali e dello stesso sistema attuariale adottato in conseguenza possa essere richiamato, come sostiene la difesa dell'I.N.P.S., a giustificazione della norma impugnata, sul terreno della legittimità costituzionale. Ora, pur prendendo in esame le ragioni addotte dalla difesa dell'I.N.P.S. e le osservazioni fatte dall'Avvocatura dello Stato, non è dato ravvisare nella legislazione precedente alla legge delega 4 aprile 1952, n. 218, e nelle norme contenute nella stessa legge delega nessuna disposizione che contrasti alla possibilità del cumulo: si riscontra, viceversa, in talune disposizioni, il principio contrario, favorevole, cioè, al cumulo stesso. (...) Raffrontando i due tipi di assicurazioni sociali testé accennati, sotto il profilo della loro compatibilità, si rileva che questa non può, in linea di principio, escludersi. Ed invero l'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia ha riguardo a quel particolare stato derivante da un fenomeno della vita che non necessariamente elimina ogni e qualsiasi capacità lavorativa del soggetto assicurato, ma soltanto, quanto alla invalidità, oltre i due terzi della sua capacità di guadagno (art. 10 R.D. L.14 aprile 1939, n. 636), e, quanto alla vecchiaia, prescinde addirittura dalla dimostrazione della effettiva incapacità, annettendo all'evento fisiologico dell'invecchiamento oltre una certa età una presuntiva diminuzione della capacità di guadagno, non necessariamente totale, per evidenti ragioni di ordine sociale ed etico. Onde è ben ammissibile che il lavoratore pensionato, sfruttando le sue residue capacità, presti la propria opera alle dipendenze di terzi, ricavandone una retribuzione commisurata alle sue condizioni soggettive, più o meno menomate. Ed a questa attività lavorativa non si vede perché non dovrebbe aderire il trattamento assicurativo della disoccupazione. Questo infatti, come si è visto, ha lo scopo di fornire una indennità inerente appunto al fenomeno economico costituito dalla impossibilità oggettiva da parte del lavoratore di esplicare la sua attività - quale che ne sia la consistenza economica per mancanza di lavoro, fenomeno che deve

inquadarsi in un campo ben diverso da quello riservato alla assicurazione per invalidità e vecchiaia, che si ispira alla esigenza della garanzia di un *minimum* che non esclude la prestazione di opera retribuita da parte del beneficiario, con l'assunzione, di diritto e di fatto, della qualifica di prestatore di opera subordinata, e, parallelamente, della qualifica di disoccupato. In un solo caso si può parlare di una reale incompatibilità tra le due prestazioni: e cioè nel caso in cui la capacità di guadagno dell'assicurato sia totalmente eliminata, per cause inerenti alla sua persona. In tale ipotesi, invero, egli non potrebbe né di fatto né di diritto assumere la qualità di prestatore di opera retribuita, e verrebbe quindi meno il presupposto essenziale su cui trova fondamento la corresponsione dell'indennità di disoccupazione, attuandosi invece in pieno quello relativo alla pensione per invalidità. (...) in base a quanto sopra si è osservato circa l'oggetto delle due prestazioni, è certo che queste, garantendo due rischi diversi, attinenti l'uno ad un momento patologico soggettivo, l'altro ad un momento critico oggettivo della vita stessa, non possono, per il solo fatto di essere riferite alla stessa persona, assumere forma di reciproca esclusione. Onde nulla vieta in linea di principio che, concorrendo entrambi i momenti il che, come si è visto, è possibile - concorrano entrambi i rimedi, non esistendo, tra l'altro, alcuna disposizione di carattere generale che fissi un *maximum* di prestazioni al di là del quale non sia lecito andare, ma solo singoli casi di incompatibilità relativa, insuscettibili di amplificazione analogica. (...) Deve infine rilevarsi che la regolamentazione delle assicurazioni per invalidità e vecchiaia e per la disoccupazione involontaria, quale rispettivamente risulta dal testo legislativo fondamentale, e cioè il R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 (...), delinea, dal punto di vista giuridico, il diritto del lavoratore al conseguimento delle prestazioni come un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, il quale sorge, sulla base del rapporto assicurativo, con il verificarsi delle condizioni analiticamente previste dalla legge, e cioè, da un lato, l'obbligo del versamento dei contributi, dall'altro la concorrenza di eventi diversi a seconda del tipo di assicurazione contratta: invalidità oltre un certo limite, anzianità oltre una certa età, mancanza di lavoro per obiettiva impossibilità di impiego. Onde, anche sotto questo profilo, che del resto si ricollega alla fondamentale indipendenza delle due forme di assicurazione sopra cennate, si manifesta, nel sistema, quell'orientamento di compatibilità delle due specie di prestazioni. E trova conferma l'impossibilità che le eventuali limitazioni del godimento di un tal diritto soggettivo si desumano da altre disposizioni, in via di interpretazione estensiva di principi limitativi previsti a proposito di situazioni giuridiche differenti. (...) Dalle cose dette deve trarsi la conclusione in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale, circa il cumulo dell'indennità di disoccupazione con la pensione. Escluso che la norma impugnata potesse ritenersi una norma transitoria o di attuazione, restava a vedere se poteva ammettersi che avesse operato un coordinamento, nel senso e nei limiti dettati dal legislatore delegante. Data la riscontrata assenza nel sistema normativo delle assicurazioni sociali di disposizioni da cui possa desumersi direttamente l'incompatibilità delle prestazioni per invalidità e vecchiaia e per la disoccupazione, e richiamato il concetto che le incompatibilità riscontrabili fra altre prestazioni sono sancite, più spesso, soltanto in senso relativo, deve concludersi che la disposizione impugnata, giungendo invece a stabilire una incompatibilità assoluta, ha posto una norma che, andando oltre i principi ed i criteri della legge delegante, non si limita a coordinare le vigenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della legge delegante, ma detta una disposizione addirittura contraria allo spirito che questa medesima informa. E pertanto, alla stregua dei principi in precedenza fissati in tema di delegazione legislativa, appare evidente l'eccesso dai limiti della delega e il conseguente vizio di incostituzionalità che affetta la norma stessa quando stabilisce la incompatibilità con la pensione della indennità di disoccupazione». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico e Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale.

Sentenza n. 24/1959 (rel. Cappi)

Con la legge delegata non possono essere dettate norme in contrasto con quelle della legge di delegazione; la delega per l'emanazione di norme di attuazione e di coordinamento non equivale al conferimento al Governo del potere di adottare nuove norme con il solo limite della conformità ai principi e criteri direttivi. Non possono, pertanto, qualificarsi come norme di attuazione quelle che

contrastino con le norme della legge alla quale dovrebbe essere data attuazione, mentre la funzione del coordinamento è di armonizzare, secondo criteri di logica e tecnica giuridica, una serie di norme contenute in uno o più testi di legge, non già quella di introdurre norme nuove.

Considerato, 4., 5., 6., 7., 8.

«Il vizio denunciato è di eccesso di delega. La legge di delega è quella del 4 aprile 1952, n. 218, sull'ordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Essa contiene numerose disposizioni. Il titolo I dice: "Modificazioni e integrazioni al regio decreto legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni". Il titolo II: "Adeguamenti delle pensioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti". Il titolo III: "Disposizioni transitorie e finali", diviso in ben 12 lunghi articoli con numerose tabelle. Si comprende pertanto come sia apparsa opportuna la concessione di delega al Governo, tanto più che numerose disposizioni legislative in materia esistevano anche prima della legge 4 aprile 1952, n. 218. La delegazione è contenuta nell'art. 37 così formulato: "Entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto col Ministro per il tesoro, potranno essere emanate, in conformità dei principi e dei criteri direttivi cui si informa la presente legge, disposizioni transitorie e di attuazione nonché norme intese a: 1) coordinare le vigenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della presente legge, anche per quanto riflette l'ordinamento degli organi e dei servizi; 2) raccogliere in un unico testo le disposizioni che regolano la materia". In base alla citata legge di delega fu emanato il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, contenente fra gli altri l'art. 26 del seguente tenore: "Il pagamento della pensione di invalidità è sospeso quando l'avente diritto presta opera alle dipendenze di terzi, in forza della legislazione speciale sulla assunzione obbligatoria dei mutilati o invalidi del lavoro, di guerra e per servizio, con una retribuzione superiore ad un terzo del guadagno normale che aveva anteriormente al riconoscimento dell'invalidità se si tratta di operaio, o alla metà, se si tratta di impiegato". Oggetto della censura di legittimità costituzionale è appunto l'art. 26 dinanzi citato, sostenendosi dall'attore Galigani, e contestandosi dall'Istituto, che esso eccede i limiti della delegazione. Nella controversia erano in discussione tre norme di legge: la prima, contenuta nel citato art. 26; la seconda, nell'art. 12 della legge di delegazione, dispone: "Ai titolari di pensione che prestano la propria opera retribuita alle dipendenze di altri, il trattamento complessivo di pensione previsto dalla presente legge è ridotto di una quota pari ad un quarto del trattamento stesso, salvo quanto è disposto nel comma seguente. I lavoratori sono tenuti a dichiarare al proprio datore di lavoro la loro qualità di pensionati. La trattenuta di cui al precedente comma non può superare il 25 per cento della retribuzione". La terza norma infine è contenuta nell'art. 10 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, articolo che è del seguente tenore: "Si considera invalido l'assicurato la cui capacità di guadagno, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, sia ridotta in modo permanente, per infermità o difetto fisico o mentale, a meno di un terzo del suo guadagno normale, per gli operai, o a meno della metà, per gli impiegati. La pensione di invalidità è soppressa quando la capacità di guadagno del pensionato cessi di essere inferiore ai limiti indicati al primo comma". (...) La controversia, quale si ricava dalle deduzioni delle parti, si può sintetizzare nel modo seguente. L'attore osserva che la legge di delega aveva dato mandato al Governo di emanare norme di attuazione e di coordinamento in conformità dei principi e dei criteri cui essa legge si informa; mentre l'art. 26 non potrebbe essere ritenuto norma di attuazione né di coordinamento, donde il vizio di illegittimità costituzionale per eccesso di delega. L'Istituto della previdenza sociale per contro nega che sussista tale eccesso. (...) La Corte ritiene che la norma dell'art. 26 non possa essere considerata norma di attuazione o norma di coordinamento, rientrando nei limiti della delegazione. Superfluo sarebbe qui discutere in generale circa la estensione delle potestà conferibili al Governo con le leggi di delegazione o circa la nozione di norma di attuazione e il contenuto che è proprio delle norme di coordinamento. Certo è che, 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. Se si raffronta l'art. 26 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, con l'art. 12 della legge di delegazione 4 aprile 1952, n. 218, evidente appare il contrasto, in quanto che in luogo della riduzione di una quota del trattamento di pensione che la legge di delega dispone quando il pensionato presta opera alle dipendenze di altri, la legge delegata dispone che il pagamento sia sospeso. È chiaro che la sospensione del pagamento è cosa ben diversa dalla riduzione. L'art. 26 della legge delegata non è quindi norma di attuazione, onde non può essere negato l'eccesso di delega che importa la illegittimità della norma contenuta nell'art. 26. (...) Né sarebbe possibile considerare la norma dettata nell'art. 26 come norma di coordinamento, ricollegata all'art. 10 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, in quanto alla revoca della pensione ivi disposta sostituirebbe la semplice sospensione del pagamento, riuscendo così più favorevole ai pensionati, come l'INPS sostiene ma il Galigani nega. Ai fini della causa è sufficiente rilevare che la funzione del coordinamento è di armonizzare secondo criteri di logica e di tecnica giuridica una serie di norme contenute in uno o più testi di legge, non già quello di introdurre norme nuove, quale è quella dell'impugnato art. 26 che nessun riferimento ha con il menzionato art. 10 della legge del 1939. Basterà qui considerare che la ipotesi per la quale il detto art. 10 disponeva la revoca della pensione è diversa da quella per la quale l'art. 26 della legge delegata dispone la sospensione. La revocazione poteva avvenire, secondo la legge del 1939, solo quando fosse accertata la cessazione della invalidità con il ricupero della capacità di guadagno del pensionato. Secondo l'art. 26 della legge delegata, la sospensione del pagamento della pensione deriverebbe invece dal semplice fatto che il pensionato presti opera alle dipendenze altrui in forza della legislazione speciale che impone l'assunzione degli invalidi. Poiché nessuna indagine viene qui fatta sul ricupero o meno della normale capacità di guadagno, si è fuori delle ipotesi dell'art. 10 della legge del 1939, e si rientra in quella dell'art. 12 della legge di delegazione 4 aprile 1952, che, come si è detto, consentiva soltanto una riduzione del trattamento di pensione, mentre l'art. 26 dispone la sospensione totale del pagamento, introducendo così nel sistema una norma del tutto nuova che non può qualificarsi né di attuazione né di coordinamento. (...) Che poi, come afferma l'Istituto, l'art. 26 abbia colmata una lacuna della legge e corrisponda allo spirito informatore e ai principi e criteri direttivi della medesima, è questione che potrebbe essere sostenibile; senonché il punto da decidere è se la lacuna potesse venire colmata con una norma di attuazione o di coordinamento, dato che la legge di delegazione non aveva attribuito al Governo, genericamente, il potere di emanare nuove norme con il solo limite della conformità ai principi e ai criteri direttivi di essa; bensì attribuiva solo il potere di emanare norme di attuazione e di coordinamento. A proposito di principi, l'Istituto insistette sulla tesi che il principio informatore della legislazione sulle assicurazioni sociali è il sollievo dal bisogno, con la conseguente alternativa fra retribuzione e prestazione assistenziale; e all'uopo l'Istituto citò l'articolo 38 della Costituzione. Ora, a parte che sulla natura e sugli scopi di tale legislazione esistono molte divergenze d'opinione, dato - fra l'altro - che le prestazioni assistenziali prescindono dalla situazione economica degli assistiti, resta il fatto che il potere conferito al Governo con la legge di delegazione è unicamente quello di emanare norme di attuazione e di coordinamento, tra le quali non è, come si è detto, compresa la disposizione dettata con l'art. 26».

Sentenza n. 42/1958 (rel. Castelli Avolio)

Il conferimento di ampi poteri di coordinamento, integrazione, modificazione e soppressione, anche per armonizzare le emanande disposizioni con le convenzioni internazionali e con le altre leggi dello Stato, consente al Governo, in sede di emanazione della legge delegata, di stabilire un principio diverso rispetto alla previgente disciplina. Sul piano del controllo di costituzionalità non è imputabile al legislatore di aver fatto uso di siffatti larghi poteri; ogni critica rivolta alla scelta operata dal legislatore, pur restando nei limiti delle facoltà delegate, esula dal campo del controllo di costituzionalità per rientrare in quello della politica legislativa.

Considerato

«(...) è da rilevare che, in base alla legge 30 agosto 1868, n. 4577, la durata della protezione del marchio di fabbrica regolarmente depositato era indefinita, purché ne concorresse l'uso, il quale, in certa guisa, implicava un atto di volontà che riconfermava e rinnovellava il diritto, senza bisogno, quindi, di

espressa rinnovazione del deposito, che era istituito sconosciuto dalla legge del 1868. In base alla delega data con la legge 25 novembre 1926 n. 2032, si ebbe il R.D. 13 settembre 1934, n. 1602, che regolava l'intera materia delle privative industriali e dei marchi di fabbrica e di commercio, il quale, all'art. 95, secondo comma, stabiliva: "La registrazione del marchio nel Regno ha effetto per dieci anni dalla data medesima (dalla data della presentazione della domanda di registrazione all'amministrazione italiana), salvo il caso di rinuncia del titolare del marchio, ma può essere rinnovata per periodi di egual durata su domanda da presentarsi prima della scadenza del decennio". Ma questa disposizione, che limitava a dieci anni la durata della protezione derivante dalla registrazione del marchio, non venne attuata, al pari di tutte le altre disposizioni del R.D. 13 settembre 1934, la cui entrata in vigore era stata condizionata, dall'art. 134 del decreto stesso, alla pubblicazione del regolamento, che non fu mai emanato. In tal modo si presentava lo stato della legislazione, sul punto in controversia, quando, per regolare la complessa materia delle privative industriali, sopraggiunse la legge delega 24 febbraio 1939, n. 317, già esaminata in altra analoga occasione da questa Corte con la sentenza 24 gennaio 1957, n. 37. La legge delega richiamava il R.D. 13 settembre 1934 e, con l'art. 1, stabiliva che il medesimo avrebbe dovuto avere attuazione "in tempi diversi, mediante distinti provvedimenti, separatamente per la materia delle invenzioni, per quella dei modelli e per quella dei marchi". La legge stessa concedeva poi al Governo ampiezza di poteri circa la ripartizione delle disposizioni riguardanti le materie e il tempo della loro emanazione. L'ultimo comma, infatti, dell'art. 1 stabiliva: "Al Governo del Re sono delegati i necessari poteri per stabilire la ripartizione delle disposizioni secondo le tre distinte materie anzidette, per regolare la gradualità dell'applicazione delle disposizioni stesse e per riunire in appositi testi le disposizioni da mettere in attuazione per prime, nonché quelle da attuare in tempi successivi". Circa, infine, l'ampiezza dei poteri che, con la delegazione, venivano conferiti e il metodo da seguire per il loro esercizio, il secondo e il terzo comma dell'art. 3 stabilivano: "Il Governo del Re, con i poteri anzidetti, provvederà altresì a coordinare... le disposizioni richiamate,... al fine di disciplinare organicamente le singole materie, integrando, modificando, sopprimendo le disposizioni stesse (le disposizioni del R.D. 13 settembre 1934, n. 1602), anche per armonizzarle con le convenzioni internazionali, esecutive nel Regno, e, in generale, con le altre leggi dello Stato. Gli stessi testi indicheranno anche le leggi e i decreti che resteranno abrogati con la loro entrata in vigore". Sennonché, con l'art. 2 della legge delega veniva differita a tempi successivi l'attuazione di vari articoli del richiamato R.D. 13 settembre 1934. Precisamente, per quanto riguarda la materia dei marchi di fabbrica: lettera a) artt. 28 e 90, e connesse disposizioni, per la parte riguardante l'esame preventivo della novità in materia sia di invenzioni, sia di marchi; lettera b) art. 33, eccettuato il n. 2 del comma secondo, art. 91 e art. 92, e connesse disposizioni, per la parte riguardante l'opposizione preventiva in materia sia di invenzioni sia di marchi; lettera d) art. 120 e seguenti, nonché artt. 123 e seguenti, e connesse disposizioni, riguardanti, rispettivamente, l'istituzione del Consiglio delle privative e dei marchi e l'istituzione dell'Albo dei rappresentanti per le privative e per i marchi. Aggiungeva, il secondo comma del detto art. 2, che, "analogamente", veniva "differita l'attuazione:... dell'art. 95, comma secondo, riguardante la durata degli effetti della registrazione dei marchi", durata che, come innanzi si è veduto, era stata limitata a dieci anni. (...) Per quanto riguarda i marchi, la delega fu attuata con la emanazione del R.D. 21 giugno 1942, n. 929, recante il "testo delle disposizioni legislative in materia di brevetti per marchi d'impresa". Pur dichiarandosi, nell'epigrafe del decreto, che si era tenuta presente la necessità di provvedere alla emanazione delle disposizioni legislative "da mettere in attuazione per prime" - il che val quanto dire che, in concordanza col disposto dell'art. 1 della legge delegante, erano state rinviate a tempi successivi le disposizioni riservate con l'art. 2 pur tuttavia col detto decreto veniva emanato un testo organico sulla materia dei brevetti per marchi d'impresa, e ciò in adempimento del disposto degli artt. 1 e 3 della legge delegante e utilizzando quegli ampi poteri di coordinamento, integrazione, modificazioni ecc. conferiti con l'art. 3 della legge stessa. Sorge, quindi, il problema dibattuto nel presente giudizio se, essendo stata rinviata dal legislatore delegante l'applicazione del principio del termine decennale stabilito col comma secondo dell'art. 95 del R.D. 13 settembre 1934, poteva il legislatore stesso, in sede di emanazione della legge delegata, stabilire un diverso principio, fissando un altro termine per la durata degli effetti della registrazione dei marchi. Ritiene la Corte che ciò

il legislatore poteva fare, senza eccedere dai limiti della delega che gli era stata conferita. Bisogna infatti rilevare un punto essenziale, e cioè che il legislatore nell'emanare le norme delegate non violò l'art. 2 del decreto delegante. Egli infatti non provvide sulle disposizioni che erano state riservate col detto articolo e ne rinviò il regolamento a tempi successivi. Per quanto riguarda il termine di durata degli effetti della registrazione dei marchi, non introdusse affatto, nella legge delegata, il termine di durata decennale che, corrispondendo ad un certo tipo di legislazione, era stato stabilito nel decreto del 13 settembre 1934. Ciò gli era vietato dal disposto dell'art. 2 della legge delegante che, rinviando l'applicazione del termine decennale, aveva tenute presenti alcune esigenze amministrative, forse non tutte ancora soddisfatte; ma questo non poteva impedire al legislatore di introdurre un termine diverso e più lungo, corrispondente a diverso tipo legislativo, e, come più innanzi si ricorderà, anche ad accordi internazionali. Cade in acconcio, in proposito, la osservazione già fatta dalla Corte in occasione della ricordata sentenza 24 gennaio 1957, che pur riguardava una materia ben più circoscritta che non l'attuale, quale quella della brevettazione dei processi per la fabbricazione dei medicinali. Rilevò allora la Corte che il Governo, dovendo emanare, quale prima legge di attuazione della delega, un testo organico sui brevetti industriali, e quindi un testo necessariamente completo, doveva indubbiamente occuparsi di quel punto; e la stessa osservazione non può non essere fatta, circa il termine di durata della registrazione dei marchi, in relazione alla più ampia e generale materia da disciplinare con un testo organico delle disposizioni sui brevetti per i marchi d'impresa. (...) Ha ritenuto peraltro la difesa della Società Falco che il legislatore, in sede di attuazione della delega, non aveva alcun potere di stabilire un termine di durata per gli effetti della registrazione dei marchi; giacché, essendo stata rinviata l'applicazione dell'art. 95 secondo comma, del decreto 13 settembre 1934, e quindi, l'attuazione del principio in esso contenuto della durata decennale degli effetti della registrazione dei marchi, o non doveva occuparsi per nulla di tal punto, nella legge delegata, continuando così ad aver vigore il principio della durata indefinita della registrazione, col concorso dell'uso, derivante dalla legge del 1868, che in questa parte doveva essere considerata non abrogata; oppure doveva espressamente sancire, nella legge delegata, siffatto principio della durata indefinita. Ed aggiunge, a favore di questa seconda soluzione, che è appunto questa che deve essere ritenuta la soluzione legittima, se si tien conto del criterio seguito dalla Corte costituzionale nella ricordata sentenza emessa sulla questione della brevettabilità dei procedimenti per la produzione dei medicinali. Infatti la Corte, ammesso il presupposto che il nuovo testo delegato, siccome testo organico e completo sulla materia dei brevetti industriali, una disposizione sulla brevettabilità o meno dei procedimenti per la produzione dei medicinali doveva contenere, rilevò che il legislatore non poté fare a meno di stabilire il divieto della brevettabilità, derivante dalla legge sardo - piemontese 30 ottobre 1859, n. 3731, che su tal punto era da ritenersi tuttora in vigore, una volta che, con la legge delega, era stata rinviata l'attuazione del secondo comma dell'art. 16 del R. D. 13 settembre 1934, che, invece, ammetteva la brevettabilità. Così ora - sempre secondo l'assunto della difesa della Società Falco -, nella materia dei marchi d'impresa, dato l'analogo rinvio, riguardante il termine, contenuto nello stesso articolo 2, non poteva e non doveva il legislatore, in sede di legge delegata, che unicamente limitarsi a sancire la durata indefinita degli effetti della registrazione dei marchi. A siffatto rilievo è da opporre che l'analogia col caso della brevettabilità dei procedimenti per la produzione dei medicinali non sussiste, perché nel caso dei medicinali non si poteva che o affermare o negare la brevettabilità. Sospesa la possibilità della brevettazione, ed essendo opportuno che il legislatore si occupasse espressamente anche di tal punto nel testo che andava ad emanare, non poteva non essere stabilito, nel detto testo, il divieto. Ma nel caso invece ora in controversia, nel caso cioè della durata della registrazione dei marchi d'impresa, non si presentavano soltanto quelle due soluzioni, l'una negativa e l'altra positiva, sibbene diverse soluzioni, con un solo divieto: il divieto di introdurre il principio della durata decennale. Determinarsi in uno o altro senso, abbracciare una o altra soluzione, rientrava indubbiamente nelle facoltà del legislatore, e all'opera di lui largamente soccorreva il disposto della stessa legge delega, la quale, come innanzi si è visto, conferiva, con l'art. 3, i più ampi poteri di coordinamento, integrazione, modificazione, soppressione, anche per armonizzare le emanande disposizioni con le convenzioni internazionali esecutive nel Regno e con le altre leggi dello Stato. Sul terreno del controllo della legittimità costituzionale, non è certamente da

imputarsi al legislatore di aver fatto uso di siffatti larghi poteri, e, nel caso, di avere introdotto il termine ventennale di durata della registrazione dei marchi di impresa, che poi corrisponde ad un sistema largamente accolto anche da altri Stati, e che è stato adottato con l'art. 6 dell'accordo di Madrid, allegato al R.D.L. 10 gennaio 1926, n. 169. Ogni critica che sia fatta alla scelta operata dal legislatore nell'adottare questo sistema del termine ventennale, pur restando nei limiti delle facoltà a lui delegate, certamente esula dal campo del controllo della legittimità costituzionale per rientrare invece in quello della politica legislativa».

Sentenza n. 49/1957 (rel. Battaglini)

Le norme di coordinamento, adottate nell'esercizio di apposita delega legislativa, hanno lo scopo precipuo ed essenziale di eliminare discrepanze, antinomie e incongruenze.

Considerato

«(...) l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato è meritevole di accoglimento nel merito, poiché la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 4 delle norme di attuazione approvate con D.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, è priva di fondamento. È necessario all'uopo premettere che con la Novella al Codice di procedura penale contenuta nella legge 18 giugno 1955, n. 517, fu, fra l'altro, modificato l'art. 169 del Codice suddetto relativo alla "prima notificazione all'imputato non detenuto"; e furono stabilite maggiori garanzie e maggiori cautele nel caso in cui la notifica non può essere effettuata mediante consegna alla persona dell'imputato, stabilendosi che, quando la notificazione avviene mediante consegna al portiere del luogo di abitazione dell'imputato o del luogo in cui egli abitualmente esercita la sua attività professionale, il portiere deve sottoscrivere (analogamente a quanto prescrive l'art. 139 Cod. proc. civ.) l'originale dell'atto notificato e l'ufficiale giudiziario deve dare notizia dell'avvenuta notificazione a mezzo di lettera raccomandata al destinatario. Avviso mediante lettera raccomandata deve essere dato all'interessato anche nel caso in cui l'ufficiale giudiziario debba ricorrere alla notificazione mediante deposito nella casa comunale e mediante affissione alla porta esterna della casa di abitazione. Secondo la Novella sopra ricordata, sarebbe rimasto inalterato l'art. 175 Cod. proc. pen., che disponeva l'osservanza delle stesse forme di notificazione prescritte per l'imputato nei riguardi delle notificazioni da effettuarsi ad altri soggetti processuali. Si rendeva palese così una grave incongruenza derivante dall'applicazione ad altri soggetti delle cautele e delle garanzie introdotte, con provvida innovazione, nella notificazione all'imputato, all'evidente e circoscritto scopo di evitare, per quanto possibile, notificazioni di atti di cui egli potesse non venire di fatto a conoscenza, con le gravi conseguenze e i gravi inconvenienti lamentati nella pratica giudiziario ed inerenti alla dichiarazione di irreperibilità. Tali garanzie e tali cautele sarebbero state invece perfettamente inutili per le notificazioni da effettuarsi a persone diverse dall'imputato, e avrebbero potuto costituire in dette notificazioni complicanze inutili e gravi intralci materiali di esecuzione, con difficoltà pratiche non facilmente superabili. Ad evitare siffatta incongruenza si provvide mediante le norme di attuazione, transitorie e di coordinamento, emanate in virtù della delega conferita dall'art. 20 della legge 18 giugno 1955, n. 517, delle quali norme furono già illustrate la ragione ed il significato nella sentenza di questa Corte n. 16 del 19 gennaio 1957, relativa alla denuncia di illegittimità costituzionale di altra disposizione dello stesso decreto presidenziale. È evidente pertanto che, nella specie, le norme di attuazione non hanno ecceduto dai limiti della delega, in quanto che il menzionato art. 20 autorizzava il Governo ad emanare le norme di attuazione e transitorie e di coordinamento della legge con il Codice di procedura penale e con le altre leggi. Non v'ha dubbio infatti che le norme di coordinamento abbiano lo scopo precipuo ed essenziale di eliminare discrepanze, antinomie, incongruenze; e non può essere perciò non considerata norma di coordinamento una norma che, come quella contenuta nell'art. 4 del D. P. R. 8 agosto 1955, n. 666, fu adottata con l'obbiettivo di togliere non solo una incongruenza, ma di mantenere la innovazione recata dalla Novella in tema di notificazioni all'imputato nell'ambito del fine a cui la innovazione stessa era rivolta, secondo i propositi del legislatore. La norma di coordinamento, perciò, non solo non eccedeva dai limiti della delega legislativa ma, con provvido uso del coordinamento per il quale la delega era stata fatta, veniva ad

adeguare le modalità di esecuzione delle notificazioni ai fini che la innovazione si era prefissa e ad eliminare gli inconvenienti che sarebbero conseguiti dalla ingiustificata estensione della innovazione stessa. Viene così a perdere ogni consistenza l'asserito eccesso, posto a base della pretesa illegittimità costituzionale».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra, sub* Parte IV, Il controllo della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 37/1957 (rel. Castelli Avolio)

Nell'emanare un testo organico su una determinata materia, quale prima legge di attuazione della delega, il Governo deve tenere conto dello stato di fatto espresso dalla vigente disciplina.

Considerato

«(...) l'indagine della Corte è circoscritta all'esame dell'assunto eccesso di delega che risulterebbe dal confronto fra l'art. 14, primo comma, del R.D. 29 giugno 1939, n. 1127 (decreto delegato), che stabilisce che non possono costituire oggetto di brevetto i processi per la produzione dei medicinali, e l'art. 2, ultimo comma, del R.D.L. 24 febbraio 1939, n. 317 (legge delegante), che differiva l'attuazione dell'art. 16 del R.D. 13 settembre 1934, n. 1602, il quale ammetteva la concessione della privativa industriale per i processi usati per la produzione dei medicinali». L'assunto eccesso, se sussistente, violerebbe entrambi i principi costituzionali sopra richiamati, ora consacrati nella Costituzione. Ritiene la Corte che per giudicare circa la sussistenza o meno del dedotto eccesso di delega, e quindi sulla illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 14 del R.D. 29 giugno 1939, n. 1127, occorra inquadrare le disposizioni in esame nel sistema seguito dal legislatore in materia di concessione di brevetti per la produzione dei medicinali. L'originaria legge sardo - piemontese 30 ottobre 1859, n. 3731, sulle privative industriali, stabiliva, all'art. 6, n. 4, che non potevano costituire "argomento" di privativa "i medicinali di qualsiasi specie". L'esclusione della brevettabilità dei medicinali, per se stessi considerati, è ripetuta nelle leggi successive, e sul tal punto non nasce questione alcuna. È dubbio se, in base alla ricordata legge sardo - piemontese, durante il lunghissimo periodo di tempo in cui essa rimase in vigore, si potessero concedere brevetti per i procedimenti industriali di fabbricazione dei medicinali, avvalendosi del n. 3 dell'art. 2 della legge stessa che ammetteva la brevettabilità, in generale, per i processi o metodi di produzione industriale. Certo è che si deve giungere al R.D. 13 settembre 1934, n. 1602, per trovare la espressa disposizione dell'art. 16 - molto probabilmente introdotta a seguito dello sviluppo industriale nel nostro Paese nel settore chimico - farmaceutico e delle conseguenti richieste delle categorie interessate - con la quale, fermo il divieto della concessione della privativa per i medicinali di qualsiasi genere, si stabiliva che poteva "tuttavia concedersi la privativa per i processi usati nella loro produzione". Senonché, né l'art. 16, né le altre disposizioni del R.D. 13 settembre 1934 entrarono mai in vigore, giacché l'entrata in vigore del decreto stesso era, dall'articolo 134, condizionata alla pubblicazione del regolamento e il decreto avrebbe dovuto entrare in vigore quindici giorni dopo tale pubblicazione. Il regolamento non fu mai emanato. La brevettabilità dei procedimenti industriali per la produzione dei medicinali rimaneva così un principio legislativamente accolto, ma in una legge mai entrata in vigore. Per regolare la complessa materia delle privative industriali sopraggiunse la legge delega 24 febbraio 1939, n. 311, in base alla quale fu poi emanato il decreto delegato 29 giugno 1939, n. 1127, contenente l'art. 14, ora impugnato di illegittimità costituzionale. La legge delega richiamava il R.D. 13 settembre 1934 e stabiliva (art. 1) che esso avrebbe dovuto avere attuazione "in tempi diversi, mediante distinti provvedimenti, separatamente per la materia delle invenzioni, per quella dei modelli e per quella dei marchi". Circa la ripartizione delle disposizioni riguardanti le materie e il tempo della loro emanazione, la legge delega concedeva al Governo una certa ampiezza di poteri. Infatti, l'ultimo comma dell'art. 1 così si esprimeva: "Al Governo del Re sono delegati i necessari poteri per stabilire la ripartizione delle disposizioni secondo le tre distinte materie anzidette, per regolare la gradualità dell'applicazione delle disposizioni stesse e per riunire in appositi

testi le disposizioni da mettere in attuazione per prime, nonché quelle da attuare in tempi successivi”. Circa, infine, l’ampiezza dei poteri che con la delegazione venivano conferiti e il metodo da seguire per il loro esercizio, il secondo e il terzo comma dell’art. 3 stabilivano: “Il Governo del Re, con i poteri anzidetti, provvederà altresì a coordinare. . . le disposizioni richiamate,. . . al fine di disciplinare organicamente le singole materie, integrando, modificando, sopprimendo le disposizioni stesse (le disposizioni del R.D. 13 settembre 1934, n. 1602), anche per armonizzarle con le convenzioni internazionali, esecutive nel Regno, e, in generale, con le altre leggi dello Stato. Gli stessi testi indicheranno anche le leggi e i decreti che resteranno abrogati con la loro entrata in vigore”. L’art. 2 della legge delega, ai fini della formazione dei testi di cui si è discusso, rinviava a tempi successivi l’attuazione di varie disposizioni del richiamato R.D. 13 settembre 1934. Fra queste, nello stesso art. 2 è contenuta - come già si è ricordato - la disposizione: “Analogamente, è differita l’attuazione: art. 16, comma secondo, riguardante le invenzioni dei processi per medicinali. . .”. Circa queste disposizioni da emanare in tempi successivi, l’art. 5 disponeva al primo comma: “In conformità degli artt. 1 e 3 e con i poteri da essi conferiti al Governo del Re, sarà provveduto a dare attuazione alle norme la cui applicazione è differita ai sensi dell’art. 2”. Da queste disposizioni e dalla precisazione dei poteri conferiti con la legge di delegazione è dato trarre le conclusioni decisive ai fini della risoluzione della controversia in esame. (...) Indubbiamente, con la emanazione della legge delega, doveva rimanere sospesa la possibilità di concessione di privative industriali in materia di processi di fabbricazione di medicinali. (...) Rimasta sospesa la concessione dei brevetti, se anche si fosse potuto ricorrere, precedentemente, alla legge sardo - piemontese del 1859, per ottenere la brevettazione in base al n. 3 dell’art. 2, che si riferiva, genericamente, ai processi e metodi di produzione industriale, tale ricorso diveniva ormai inammissibile. (...) Diveniva anche formalmente impossibile procedere a tal ricorso, in quanto, con la legge delegata, la legge del 1859 veniva espressamente abrogata. E l’abrogazione era giustificata sotto duplice motivo: perché, formalmente, la facoltà di abrogazione di testi precedenti era espressamente concessa - come si è visto - con l’ultimo comma dell’art. 3 della legge delega; perché, sostanzialmente, il decreto delegato (R.D. 29 giugno 1939, n. 1127), disciplinava l’intera materia dei brevetti per invenzioni industriali e quindi la legge del 1859, che appunto tale materia disciplinava, rimaneva abrogata. (...) Disciplinando il R.D. 29 giugno 1939 l’intera materia dei brevetti per invenzioni industriali, nasce la questione se il medesimo doveva occuparsi o meno - mantenendosi nei limiti della delegazione - anche della materia della brevettazione dei processi per la fabbricazione dei medicinali. Su tal punto ritiene la Corte che il Governo, dovendo emanare, quale prima legge di attuazione della delega, un testo organico sulla materia dei brevetti industriali, e quindi un testo necessariamente completo, doveva indubbiamente occuparsi della materia. Doveva occuparsene, tenendo conto dello stato della legislazione e in riferimento alla legge delega. Ora se l’art. 2 della legge delega aveva rinviato *sine die* l’attuazione del secondo comma dell’art. 16 del R.D. 13 settembre 1934, n. 1602, che aveva ammessa la possibilità di concessione della privativa per i processi usati per la produzione dei medicinali (e tale disposizione, per giunta, come si è ricordato, non era mai entrata in vigore), lo stato di fatto, che trovava espresso riscontro nella legislazione allora vigente, era che, fino alla emanazione di nuove disposizioni, brevetti per la fabbricazione di medicinali non se ne potevano concedere. Come stabiliva l’art. 5 della legge delega, solo successivamente si sarebbe provveduto a dare attuazione alle altre norme del R.D. 13 settembre 1934, la cui attuazione era stata differita, e fra queste quella sulla brevettabilità dei processi per la produzione dei medicinali. Conseguente che, non può davvero dirsi che sia costituzionalmente illegittima, in quanto eccedente i limiti della delega, la disposizione dell’art. 14 del R.D. 29 giugno 1939, la quale, rispecchiando quello stato di fatto, quale si era venuto formando attraverso le ricordate disposizioni legislative, stabiliva che “non possono costituire oggetto di brevetto i medicinali di qualsiasi genere, né i processi per la loro produzione”. In sostanza, la norma impugnata del decreto delegato trae la sua ragion d’essere dalla constatazione che, nell’ordinamento in vigore, era sancito, sia pure attraverso la formula della sospensione del principio della brevettabilità, il divieto della brevettazione, del che il Governo, nell’esercizio della delega, non poteva non prendere atto. Il divieto peraltro, della brevettazione, nel periodo cui si è accennato, non implica negazione del principio che venne posto nel decreto del 13 settembre 1934, che ammetteva la

possibilità della concessione della privativa per i processi di fabbricazione dei medicinali. Dato il rinvio di una disciplina definitiva ad un tempo successivo, in base alla riserva contenuta nel più volte citato art. 5 del R.D. 10 febbraio 1936 - e riannodandosi appunto a tale riserva-, il legislatore potrà riprendere eventualmente in esame l'intera materia».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, sub Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – L'esame delle deleghe anteriori all'entrata in vigore della Costituzione.

Sentenza n. 16/1957 (rel. Battaglini)

Il coordinamento, meta e direttiva di ogni attività giurisdizionale e legislativa, esprime la spinta a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, in modo che le singole norme non siano considerate isolate e chiuse in se stesse, ma siano invece sempre interpretate nei loro riflessi e nelle loro ripercussioni con le altre e come parti di un sistema organico in continuo divenire in cui bisogna fare ogni sforzo per eliminare discordanze, disarmonie, discrepanze e lacune. Quando il coordinamento forma oggetto specifico di una delega legislativa, esso va inteso nel senso più ampio e profondo che comprende anche la possibilità di correggere tutti quei contrasti e quelle circostanze che si riscontrino nello speciale settore a cui la delega si riferisce.

Considerato

«Destituito di ogni fondamento è l'assunto della illegittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 5 del D.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, relativo alle norme di attuazione, transitorie e di coordinamento della legge 18 giugno 1955, n. 517, in relazione a quanto dispongono gli artt. 76 e 77 della Costituzione sui limiti e le condizioni di validità dei decreti legislativi delegati. Per dare una esauriente dimostrazione della infondatezza del l'assunto di illegittimità costituzionale sopra enunciato è necessario tener presente come l'assunto stesso sia stato posto e con quali argomenti sia stato sostenuto. A tal fine fa d'uopo ricordare che il Codice di procedura penale del 1930 nei riguardi della presentazione della dichiarazione di impugnazione, mentre manteneva fermo il principio che di regola la dichiarazione di impugnazione è ricevuta dal cancelliere del giudice che ha emesso il provvedimento, apportava la notevole innovazione per cui al solo pubblico ministero era consentito proporre la impugnazione con dichiarazione scritta da trasmettersi anche col mezzo del telegrafo al cancelliere suddetto, il quale, dopo avervi apposto l'indicazione del giorno in cui la riceveva e la propria sottoscrizione, la univa agli atti del procedimento. Questa facoltà, eccezionalmente riconosciuta al pubblico ministero, venne giustificata, per quanto riflette l'autenticità del documento contenente la dichiarazione, col rilievo che la certezza della dichiarazione è inerente alla stessa pubblicità dell'ufficio da cui la dichiarazione promana e alla natura della sua attività, talché la dichiarazione di impugnazione fatta per telegramma ha il valore di un atto pubblico. Nella prassi giudiziaria fu riconosciuta anche, senza contrasti, la validità della dichiarazione d'impugnazione e dell'atto contenente la enunciazione dei motivi da parte del pubblico ministero anche se trasmessi per mezzo di raccomandata o per mezzo di *nuntius*. La questione si è ripresentata nella elaborazione della Novella del 18 giugno 1955 e fu, da più parti, richiesto che non solo fosse riconosciuta espressamente al pubblico ministero la facoltà di trasmettere col mezzo di raccomandata la dichiarazione di impugnazione o l'atto contenente la enunciazione dei motivi, ma che tale facoltà venisse ammessa anche per le parti private. La proposta fu accolta e la relativa disposizione fu trasfusa negli artt. 5 e 7 della legge 18 giugno 1955, n. 517. Nei riguardi della garanzia di autenticità dei suddetti atti trasmessi dalle parti private o dai loro difensori, la legge del 1955 nessuna disposizione contiene in ordine alla dichiarazione di impugnazione, mentre per l'atto in cui sono enunciati i motivi dispone che "se si tratta di parti private o del difensore la sottoscrizione dev'essere autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato". È evidente che in questo modo viene consacrata nella legge del 1955 una disparità di trattamento (non facilmente spiegabile) fra i requisiti formali della dichiarazione di impugnazione e i requisiti formali della enunciazione dei motivi, nei riflessi della autenticazione della firma di chi ha sottoscritto la dichiarazione e di chi ha sottoscritto i motivi da trasmettere per posta, mentre nulla è detto circa l'autenticazione stessa nei riguardi del telegramma eventualmente usato per la trasmissione della

dichiarazione di impugnazione. Alla eliminazione di siffatta incongruenza, che si risolve in una vera e propria lacuna, ha provveduto la norma contenuta nell'art. 5 del D.P.R. 8 agosto 1955, n. 666 (che viene ora denunciata per illegittimità costituzionale), la quale dispone che "la sottoscrizione della dichiarazione di impugnazione, fatta ai termini del primo cpv. dell'art. 198 del Cod. proc. pen. e la sottoscrizione della enunciazione dei motivi di impugnazione, fatta ai termini del terzo cpv. dell'art. 201 del Codice predetto, devono essere autenticate da un notaio ovvero dal sindaco o dal giudice conciliatore del luogo". Questa norma è in parte di attuazione, per quanto riguarda la designazione dei pubblici ufficiali autorizzati insieme ai notai a procedere alla autenticazione delle sottoscrizioni per le quali l'autenticazione è richiesta, in parte è di coordinamento, per quanto riguarda gli atti della cui sottoscrizione si richiede l'autenticazione; ed è stata emanata in virtù della delega legislativa contenuta nell'art. 20 della legge 18 giugno 1955, n. 517. Nella proposta eccezione di illegittimità costituzionale, e nella stessa ordinanza di rinvio, si sostiene che con la disposizione su ricordata il Governo ha ecceduto i limiti della delega legislativa ed anzi ha inserito una norma *contra legem*, in quanto ha esteso alla dichiarazione d'impugnazione, trasmessa per posta o per telegrafo dalle parti private o dai loro difensori, il requisito dell'autenticazione della firma, che nella legge era richiesto soltanto per l'atto contenente la enunciazione dei motivi di impugnazione. Ma l'argomentazione procede da una inesatta interpretazione della delega legislativa, la quale, nell'indicare come oggetto del provvedimento delegato le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, spiega anche che il coordinamento deve essere attuato non solo nei confronti del Codice di procedura penale, ma anche nei confronti delle altre leggi; esprimendo così chiaramente la volontà che, in sede di coordinamento, vengano eliminate tutte le incongruenze, tutte le contraddizioni, tutte le lacune a cui la legge del 1955 abbia potuto dar luogo; e la estensione di questa attività di coordinamento enunciata nella delega è tanto più significativa in quanto la legge del 1955 ebbe una faticosa elaborazione attraverso la presentazione e la discussione di vari progetti e disegni, in parte d'iniziativa governativa ed in parte d'iniziativa parlamentare. Ne consegue che il coordinamento enunciato nella delega rientra anzitutto in quel concetto più ampio di coordinamento che è meta e direttiva di ogni attività giurisdizionale e di ogni attività legislativa, vale a dire la spinta a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, in modo che le singole norme non siano considerate isolate e chiuse in se stesse, ma siano invece sempre interpretate nei loro riflessi e nelle loro ripercussioni con le altre e come parti di un sistema organico in continuo divenire in cui bisogna fare ogni sforzo per eliminare le discordanze, le disarmonie, le discrepanze, le lacune. Quando poi il coordinamento forma oggetto specifico di una delega legislativa esso va inteso nel senso più ampio e più profondo che comprende anche la possibilità di correggere tutti quei contrasti e quelle circostanze che si riscontrino nello speciale settore del sistema giuridico a cui la delega si riferisce. Or nella specie va tenuto presente che, nell'estendere alle parti private e ai difensori la facoltà di servirsi della posta o del telegrafo per trasmettere all'ufficio di cancelleria competente le dichiarazioni di impugnazione e la enunciazione dei motivi - facoltà già riconosciuta al pubblico ministero - il legislatore non mancò di preoccuparsi della diversa natura di quegli atti secondo la qualità delle persone che concorrono a formarli, in relazione alla speciale funzione documentatrice spettante al cancelliere nella ricezione degli atti stessi. Infatti le dichiarazioni provenienti dal pubblico ministero e contenute in un telegramma o in un atto spedito per raccomandata hanno, anche nei segni esterni dell'ufficio da cui provengono e nella sottoscrizione da parte di un pubblico ufficiale, l'impronta della pubblicità e della efficacia probatoria circa la loro provenienza, di guisa che il cancelliere che riceve quegli atti limita la sua attività documentatrice ad attestare la data in cui essi sono pervenuti, senza bisogno di procedere alla identificazione della persona che della sottoscrizione appare l'autore e senza bisogno di avere conferma della dichiarazione di volontà manifestata nel contenuto dell'atto. Invece i detti atti, quando provengono da parti private o dai loro difensori, sono scritture private la cui efficacia probatoria circa la provenienza delle dichiarazioni contenute nell'atto da chi le ha sottoscritte, è subordinata al riconoscimento della scrittura stessa (art. 2702 Cod. civ.) anche se si tratti di telegrammi (art. 2705 Cod. civ.), cosicché il cancelliere dovrebbe procedere alla identificazione del dichiarante e alla conferma delle sue dichiarazioni, come nel caso di presentazione diretta, annullandosi così i vantaggi della agevolazione concessa. Per evitare questo

inconveniente non vi è altro mezzo che l'intervento di un altro pubblico ufficiale, senza rendere necessario lo spostamento da un luogo ad un altro dell'interessato; ciò si può ottenere soltanto con l'autenticazione della firma del sottoscrittore (artt. 2703, 2705 Cod. civ., che vanno posti in relazione alle disposizioni della legge notarile e a quelle della legge 2 aprile 1943, n. 226, sull'intervento di testimoni negli atti di autenticazione). Va tenuto presente che anche gli atti pubblici hanno bisogno di una speciale attestazione da parte di pubblici ufficiali diversi da quelli che li hanno formati, che confermi la qualità di atti pubblici, quando si tratti di atti da usare nel territorio dello Stato o all'estero, fuori dei luoghi in cui la sottoscrizione del pubblico ufficiale è conosciuta (si veda la legge 3 dicembre 1942, n. 1700, sulla legalizzazione di firme). A questi principi che informano tutto il nostro sistema legislativo sulla efficacia probatoria delle sottoscrizioni degli atti nella dicotomia fondamentale di atti pubblici e di scritture private, si ispirò il legislatore del 1955 quando, per la trasmissione a mezzo di raccomandata dell'atto contenente la enunciazione dei motivi di impugnazione, richieste, per le parti private o per i difensori, che la sottoscrizione fosse autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato. Nulla invece fu richiesto per la dichiarazione di impugnazione benché identica fosse la *ratio legis* delle due situazioni giuridiche. La lacuna dovuta a tale incongruenza determinò una vera e propria contraddizione che è compito del coordinamento eliminare, per far rientrare disposizioni relative a identiche situazioni giuridiche in una identica disciplina conforme all'intero sistema legislativo di questa materia. Cosicché la norma introdotta nel decreto legislativo delegato, che estende l'obbligo della autenticazione alla dichiarazione d'impugnazione trasmessa per posta o per telegrafo, non solo rientra nei limiti del coordinamento formante oggetto della delegazione, ma costituisce anzi una attività di coordinamento doverosa, perché diretta ad eliminare una disarmonia e una lacuna ingiustificata. Sono state invocate in contrario alcune dichiarazioni contenute nella discussione che ebbe luogo dinanzi al Comitato ristretto della Commissione parlamentare, ma, a prescindere dal grado di importanza che può essere riconosciuto ai lavori preparatori nella interpretazione della legge, si tratta nella specie di dichiarazioni che, mentre riconfermano il principio sopra illustrato sulla efficacia probatoria dei documenti, muovono da una considerazione inesatta in linea di fatto sul legame che sempre sussisterebbe tra la dichiarazione di impugnazione e la enunciazione dei motivi, ai fini della prova della provenienza di tali atti processuali quando la loro presentazione avvenga separatamente. Deve pertanto concludersi che è infondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata e sopra enunciata».

IV. Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa

ATTUAZIONE FRAZIONATA O PARZIALE DELLA DELEGA OVVERO MANCATA ATTUAZIONE: IRRILEVANZA SUL PIANO DELLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Ordinanza n. 283/2013 (red. Napolitano)

Il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione.

Considerato

«(...) il Giudice di pace di Albenga ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), – in riferimento all'art. 76 della Costituzione – nella parte in cui non attribuisce al presidente della giunta regionale il potere di decidere i ricorsi amministrativi in materia di violazione delle norme sulla circolazione stradale e nella parte in cui si limita a modificare l'art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e non modifica gli artt. 203 e 204 del codice della strada, sostituendo la locuzione “prefetto” con quella “presidente della giunta regionale”; (...) secondo il rimettente, la norma censurata, pur essendo di diretta attuazione della legge 22 marzo 2001, n. 85 (Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada), si porrebbe in contrasto con il criterio direttivo indicato nell'art. 2, comma 1, lettera d), della medesima legge delega, concernente l'attribuzione al presidente della giunta regionale o delle province autonome delle funzioni ordinarie demandate ai prefetti, fatte salve le esigenze di ordine e sicurezza pubblica; (...) la questione è manifestamente infondata; (...) secondo l'orientamento consolidato di questa Corte, il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenza n. 149 del 2005 e ordinanza n. 257 del 2005; in precedenza, sentenze n. 218 del 1987, n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975); (...) nel caso in esame, non è riscontrabile alcuno stravolgimento della legge delega, dovendosi anzi ritenere che la norma censurata sia conforme al criterio direttivo invocato dal rimettente; (...) infatti, il potere del prefetto di decidere sui ricorsi avverso le sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni delle norme del codice della strada non rientra tra le funzioni ordinarie che la legge delega voleva fossero trasferite dal prefetto al presidente della giunta regionale; (...) il ricorso al prefetto, invece, si colloca sistematicamente nell'ambito dei rimedi di giustizia amministrativa e, in particolare, presenta la natura di ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo che non è posto in un rapporto di superiorità gerarchica immediata e diretta rispetto all'organo emanante il provvedimento oggetto del ricorso, ma, comunque, abilitato dalla legge a provvedere; (...) pertanto, si può escludere che la funzione “decisoria” sui ricorsi amministrativi avverso gli atti di accertamento delle contravvenzioni al codice della strada sia ricompresa nell'ambito delle “funzioni ordinarie” cui si riferisce la disposizione della legge delega assunta come norma interposta; (...) inoltre, sussistono anche quelle esigenze di ordine pubblico e sicurezza che, in base allo stesso criterio direttivo indicato nell'art. 2, comma 1, lettera d), della legge delega n. 85 del 2001, consentivano al legislatore di derogare rispetto al trasferimento delle funzioni ordinarie dai prefetti ai presidenti delle giunte regionali; (...) infatti, la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale costituiscono, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera a), del codice della strada, attività di polizia stradale ai cui “servizi”, a norma del successivo comma 3, provvede il Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei Comuni per quanto concerne i centri abitati; (...) dunque, l'attività amministrativa diretta alla prevenzione e all'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale è certamente riconducibile ad esigenze di ordine pubblico e sicurezza; (...) alle medesime esigenze deve essere ricondotta l'attività decisoria del prefetto in ordine ai ricorsi amministrativi avverso tali provvedimenti; (...) infine, i soggetti

legittimati all'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e all'applicazione delle relative sanzioni pecuniarie sono per lo più appartenenti all'amministrazione dello Stato; (...) infatti, ai sensi del successivo art. 12 del codice della strada, l'espletamento dei servizi di polizia stradale, tra i quali la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, spetta in via principale: al settore di Polizia stradale della Polizia di Stato; alla stessa Polizia di Stato; all'Arma dei carabinieri; al Corpo della Guardia di finanza; ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale, nell'ambito del territorio di competenza; ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza; ai funzionari del Ministero dell'interno addetti al servizio di polizia stradale; al Corpo di Polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato, in relazione ai compiti di istituto; (...) dunque, l'attribuzione ai prefetti del potere di decisione in ordine ai ricorsi amministrativi avverso tali atti di accertamento non è irragionevole, risultando armonico al riparto delle competenze amministrative previsto dalla Costituzione, mentre non può ipotizzarsi, come auspicato dal rimettente, che tale potere "decisorio" di archiviazione o di riconferma rispetto a provvedimenti amministrativi sanzionatori emessi da soggetti appartenenti all'amministrazione dello Stato (quali la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di finanza) sia trasferito ai presidenti delle giunte regionali».

Sentenza n. 304/2011 (red. Grossi)

L'eventuale omissione del legislatore delegato che non faccia in parte uso della delega conferitagli non determina violazione dell'art. 76 Cost.

Considerato, 1.

«Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) [c.d. codice del processo amministrativo]; e delle previgenti disposizioni di cui agli artt. 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale), 41, 42 e 43 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato); 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nonché dell'art. 2700 del codice civile, in riferimento agli artt. 24, 76 – parametro, questo, evocato con esclusivo riferimento alle norme del codice del processo amministrativo – 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, nella parte in cui precludevano e precludono al giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale. (...) Viene infine prospettata, con riguardo esclusivo alle pertinenti disposizioni del nuovo codice del processo amministrativo, la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto, per le ragioni innanzi evidenziate, attraverso la mancata previsione della possibilità di accertare *incidenter tantum* la falsità degli atti in materia elettorale, non sarebbero stati rispettati i principi ed i criteri direttivi sanciti dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), quali quello di "assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo" e, con specifico riferimento ai giudizi in materia elettorale, di "razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi". (...) Infine, si assume la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto non sarebbero stati rispettati dal codice del processo amministrativo i criteri fissati dalla legge delega di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, fra i quali quello di "assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo" nonché, con riguardo ai giudizi elettorali, quello di "razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il

dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi”. La censura non è fondata. La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la eventuale omissione del legislatore delegato che non faccia in parte uso della delega conferitagli non determina violazione del parametro costituzionale evocato (tra le tante, sentenze n. 149 del 2005, n. 110 del 1982, n. 8 del 1977). Ma anche a prescindere da ciò, è assorbente il rilievo che, una volta affermato il non contrasto delle norme censurate con i principi di effettività della tutela e di ragionevole durata del processo, non potrebbe neanche prospettarsi la violazione dei criteri direttivi, richiamati dal giudice rimettente, che a tali principi fanno riferimento».

Ordinanza n. 257/2005 (red. Maddalena)

L’esercizio incompleto della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione. Detti parametri non sono invocabili al fine di proporre questione di legittimità costituzionale di una norma contenuta in un atto estraneo ai rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato.

Considerato

«(...) il Giudice di pace di Vignola dubita della legittimità costituzionale del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell’articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), “nella parte in cui ha ommesso di prevedere che, nel caso di guida senza patente la cui validità sia scaduta, alla violazione consegua la sola sanzione amministrativa della pena pecuniaria, nonché la sanzione accessoria del ritiro della patente di guida, disponendo la contestuale abrogazione del secondo e del terzo periodo del comma 7 dell’articolo 126 del nuovo codice della strada, introdotti dal comma 3 dell’articolo 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507”; (...) ad avviso del remittente, vi sarebbe un *vulnus* agli artt. 76 e 77 della Costituzione, per contrasto con l’art. 2, comma 1, lettera *mm*), della legge 22 marzo 2001, n. 85 (Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada), il quale, appunto, prevedeva l’abrogazione della disposizione di cui all’art. 126, comma 7, del codice della strada, là dove contemplava la sanzione accessoria del fermo del veicolo per la fattispecie di guida con patente scaduta di validità; (...) quanto al merito della questione, va osservato che il remittente invoca a sostegno della propria prospettazione il precedente rappresentato dalla sentenza n. 265 del 1974 di questa Corte, sostenendo che la stessa avrebbe risolto un “caso analogo” a quello attualmente oggetto di scrutinio e cioè il caso della “permanenza nell’ordinamento di norma che, in contrasto con l’espressa volontà del legislatore delegante, non era stata modificata dal legislatore delegato”; (...) la sentenza richiamata dal giudice *a quo*, nel dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 28 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, in tema di presupposti e sanzioni per il caso di omessa osservanza dell’obbligo di denuncia di materiale radioattivo, ebbe ad affermare, in considerazione del fatto che la legge di delegazione 13 luglio 1965, n. 871 individuava pene più lievi e che la legge delegata (art. 1 del d.P.R. 30 dicembre 1965, n. 1704) aveva ommesso di disciplinare lo specifico punto, che sussisteva un contrasto con l’espressa statuizione della legge delegante, essendosi determinata una “distorsione nel rapporto di delegazione”; (...) tuttavia, con la successiva sentenza n. 218 del 1987, questa Corte, nell’esaminare questione analoga a quella decisa dalla sentenza n. 265 del 1974, escluse che potessero invocarsi a parametro gli artt. 76 e 77 Cost. al fine di proporre questione di legittimità costituzionale di una norma contenuta in un atto estraneo ai rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato (principio già espresso dalla sentenza n. 178 del 1986 e, da ultimo, ribadito con l’ordinanza n. 294 del 2004), precisando che la sentenza n. 265 del 1974 costituiva un precedente “superato, alla luce della più recente giurisprudenza”; (...) invero, l’orientamento consolidato di questa Corte in punto di esercizio incompleto della delega è nel senso che tale evenienza non comporta di per sé la violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione (da ultimo sentenza n. 149 del 2005; in precedenza si vedano sentenze n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975, nonché la già citata sentenza n. 218 del 1987), salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione; (...) nel caso all’esame, non è riscontrabile alcun stravolgimento della legge delega n. 85 del 2001, giacché l’art. 2, comma 1, lettera

mm), della medesima legge - che stabilisce, appunto, l'abrogazione del secondo e terzo periodo del comma 7 dell'art. 126 del codice della strada, e cioè della sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo in conseguenza della violazione di guida con patente la cui validità sia scaduta - è previsione che, collocandosi nel più ampio contesto di numerosi criteri direttivi che presiedono alla disciplina di vari e diversi aspetti della materia della circolazione stradale, si riferisce soltanto ad una puntuale e specifica ipotesi attinente al sistema sanzionatorio, sicché la sua omessa attuazione da parte del d.lgs. n. 9 del 2002 non è suscettibile di pregiudicare i principi ed i fini della legge di delegazione stessa; (...) pertanto, la questione va dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 149/2005 (red. Quaranta)

L'esercizio incompleto della delega non comporta di per sé violazione degli art. 76 e 77 Cost., salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione.

Considerato, 1., 1.1., 5.

«Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita della legittimità costituzionale del decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146 (Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266), in riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, nel quadro della disciplina delle modalità di progressione nel ruolo e di permanenza nelle qualifiche, anche l'innalzamento dei limiti di età per il personale in servizio nel ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria. (...) Il rimettente ritiene che il d.lgs. n. 146 del 2000 contenga una lacuna normativa rispetto ai principi e ai criteri direttivi previsti per l'istituzione di un ruolo direttivo speciale nel Corpo della Polizia penitenziaria dall'art. 12, comma 2, lettera c), della legge 28 luglio 1999, n. 266 (Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura) e consistenti nel "prevedere modalità di progressione nel ruolo e di permanenza nelle qualifiche, anche con innalzamento dei limiti di età solo per esigenze di servizio" (...). Infondata è, invece, la censura di violazione dell'art. 76 della Costituzione. Secondo il giudice *a quo* il d.lgs. n. 146 del 2000 contrasterebbe con la citata disposizione, per eccesso di delega "*in minus*", in quanto, benché la legge n. 266 del 1999 abbia disposto all'art. 12, comma 2, il conferimento al Governo della delega per la istituzione di un ruolo direttivo speciale del Corpo di polizia penitenziaria e alla lettera c) del medesimo comma la delega a "prevedere modalità di progressione nel ruolo e di permanenza nelle qualifiche, anche con innalzamento dei limiti di età solo per esigenze di servizio (...)", nel suddetto decreto legislativo nessuna disciplina è stata invece dettata in ordine al limite di età per il collocamento a riposo. Orbene, questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'esercizio incompleto della delega non comporta di per sé violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione (sentenze n. 218 del 1987 e n. 41 del 1975), salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione, circostanza che deve essere esclusa in ordine alle disposizioni in esame».

Sentenza n. 422/1994 (red. Santosuosso)

Al legislatore delegato è consentita in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega, purché nel rispetto dell'art. 76 Cost. Al cospetto di una delega fondamentalmente unitaria, benché articolata in più materie e preordinata a un'ampia e complessa riforma, la verifica dell'identità tra l'oggetto della disposizione delegata e l'ambito della delega può condurre a un esito di illegittimità solo ove l'accertata discordanza incida sui limiti stabiliti dalla legge di delegazione, con riguardo ai principi e criteri direttivi e al tempo in cui la delega deve esercitarsi.

Considerato, 1., 4.

«La questione che il T.A.R. Lazio sottopone all'esame di questa Corte è se l'art. 4, quinto comma, del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546 (Ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sul pubblico impiego), nella parte in cui, interpretando l'art. 5, terzo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, esclude per il personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile la facoltà di optare per il mantenimento in servizio di un biennio stabilito dall'art. 16 del decreto legislativo n. 503 del 1992, sia in contrasto: con l'art. 76 della Costituzione, per eccesso della norma impugnata rispetto alla delega attribuita al Governo con l'art. 3 della legge n. 421 del 1992 (...). (...) In ordine al ritenuto eccesso da parte del decreto legislativo rispetto alla legge di delega, è opportuno rilevare anzitutto che differenti sono le prospettazioni della questione operate rispettivamente dal giudice *a quo* e dalla parte costituita: a) secondo il primo si avrebbe eccesso di delega in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata emanata sulla base di una delega riguardante la materia del pubblico impiego, mentre essa interpreta autenticamente una disposizione emanata (a suo tempo) in forza della delega riguardante la materia della previdenza; b) secondo la parte, invece, il legislatore delegato avrebbe utilizzato la delega conferita per correggere un decreto sul pubblico impiego al fine di interpretare autenticamente un decreto, in materia di previdenza, già emanato in forza di diversa delega. Devono altresì notarsi le particolari vicende parlamentari relative alla disposizione in esame; e cioè il Governo in un primo tempo propose l'introduzione della disposizione interpretativa ora impugnata con la presentazione di uno specifico disegno di legge al Parlamento (n. 1364): le Commissioni competenti avevano espresso parere favorevole, pur con precisazioni diverse tra le due Camere. Tale disegno di legge non ebbe poi seguito in sede assembleare. Successivamente, il Governo ha introdotto la stessa disposizione all'interno di un decreto legislativo "correttivo" di precedente decreto in materia di pubblico impiego. Non appare necessario approfondire i rilievi non decisivi che potrebbero farsi circa il particolare *iter* formativo della disposizione e circa la diversa prospettazione della questione, dal momento che questa Corte è chiamata ad esaminare in sostanza la denunciata violazione dell'art. 76 della Costituzione sotto il profilo della non identità tra l'oggetto della disposizione interpretativa e l'ambito della delega utilizzata per emanare la norma stessa. Posta in questi ristretti termini, la questione non è fondata. Va preliminarmente ricordato 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 (v. 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 deve rilevarsi 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, è stato recentemente affermato da questa Corte (sentenza n. 343 del 1994) che 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».

Sentenza n. 218/1987 (red. Spagnoli)

La parziale inattuazione della delega legislativa non può ritenersi causa di illegittimità costituzionale, per omissione, della norma delegata. Invero, l'omissione può viziare la normativa adottata dal legislatore delegato solo quando questa, proprio in forza di quell'omissione, si pone in contrasto con i principi e i fini della legge di delega.

Considerato, 3.

«La questione di legittimità costituzionale sollevata con ord. n. 699 r.o. 1979 dal Pretore di Cairo Montenotte, è infondata. Come ricordato, il giudice rimettente assume che l'art. 4 del d.P.R. n. 1704 del 1965 violerebbe gli artt. 76 e 77 Cost., avendo lasciato inalterata la sanzione del trasporto senza autorizzazione di materiale radioattivo, nonostante le diverse indicazioni rinvenibili nella legge di delega n. 871 del 1965 (all'art. 1 lett. c). Tale parziale inattuazione della delega legislativa non può tuttavia ritenersi causa di illegittimità costituzionale - per omissione - della norma delegata impugnata. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare in altra occasione (cfr. sent. n. 41 del 1975), l'omissione può viziare la normativa effettivamente adottata dal legislatore delegato solo quando questa, proprio in forza di quell'omissione, si pone in contrasto con i principi ed i fini della legge di delega. Nel caso specifico, tale contrasto non è ravvisabile. Come chiariva la relazione che accompagnava il disegno governativo di legge delega, questa intendeva dare attuazione ai principi dell'ordinamento comunitario in materia di "protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti": protezione che, evidentemente, è assicurata se le norme sostanziali che la garantiscono sono assistite da sanzioni adeguate. D'altro canto, la successiva evoluzione del nostro ordinamento ha dimostrato che il legislatore ha tenuto in particolare considerazione i rischi del trasporto nucleare recependo, oltre - con l. 12 febbraio 1974 n. 109 - alle convenzioni di Parigi e Bruxelles sulla responsabilità civile in materia nucleare (e perciò anche di trasporto), anche - con l. 28 aprile 1976 n. 381 - la convenzione di Bruxelles del 17 dicembre 1971 sul trasporto marittimo, ed ancora - con l. 7 agosto 1982 n. 704 - la convenzione di Vienna (aperta alla firma a Vienna e New York il 3 marzo 1980) sulla protezione fisica dai materiali nucleari, che dedica al trasporto degli stessi non poca attenzione. Un'adeguata sanzione della violazione delle norme imperative che disciplinano il trasporto di materiale nucleare, pertanto, è in armonia con l'attenzione che il legislatore ha avuto in questa attività. Proprio la l. n. 704 del 1982, del resto, presume una peculiare insidiosità del danno da radiazioni ionizzanti - almeno quando derivi dall'utilizzo di "materiale nucleare" nel senso di cui all'art. 1 della Convenzione - che non a caso espone colui che l'ha cagionato a conseguenze di particolare gravità, come dispone l'art. 3 della legge, a tenor del quale "Ciascuno Stato contraente assumerà i provvedimenti necessari, a norma della propria legislazione nazionale e del diritto internazionale, affinché, nella misura possibile, il materiale nucleare che si trova sul proprio territorio a bordo di una nave o di un aereo soggetto alla propria giurisdizione, nella misura in cui la suddetta nave o aereo sia impegnato nel trasporto a destinazione di, o in provenienza da, suddetto Stato, sia protetto durante un trasporto nucleare internazionale, secondo i livelli specificati all'allegato I". Il mantenimento, da parte del d.P.R. n. 1704 del 1965, del trattamento penale del trasporto di materiale radioattivo senza autorizzazione praticato dalla l. n. 1860 del 1962, risulta dunque, sulla base di queste considerazioni, del tutto giustificato, ed immune da vizi di legittimità costituzionale».

Sentenza n. 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci)

Nel delineare una riforma ampia e complessa, il legislatore delegante può prevedere come necessaria l'emanazione, nei termini di tempo prefissati e in conformità a determinati principi direttivi, di più provvedimenti delegati. A maggior ragione, il Governo può legiferare in una materia vasta e complessa con più testi normativi emanati anche a distanza di tempo.

Considerato, 1., 2., 3.

«Sei sono le questioni formalmente sottoposte all'esame di questa Corte. Con la prima si chiede se contrasti o meno con gli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione l'art. 27 del d.P.R. 3 novembre

1981, n. 739, nella parte in cui fissa a settantacinque anni il limite di età per far parte delle Commissioni tributarie; per il dubbio che tale norma - abrogando l'art. 45, secondo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, che aveva fissato tale limite a settantotto anni - ecceda dalla delega concessa al Governo dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Riforma tributaria), violando, con l'emanazione reiterata di due norme di contenuto contrastante nella stessa materia, il principio della istantaneità e non reiterabilità dell'esercizio della delega. Una delle caratteristiche essenziali della delega del potere legislativo - argomenta il giudice *a quo* - sarebbe infatti l'istantaneità del suo esercizio, nel senso che il Governo può sì dividere una disciplina vasta e complessa in più testi normativi, anche a distanza di tempo, purché si tratti di disposizioni logicamente diverse e non incompatibili tra loro, ma non può, una volta posta una norma per determinati fini, valersi ancora della stessa delega originaria per abrogarla. Né si può considerare la norma impugnata semplicemente correttiva - si legge nell'ordinanza - in quanto essa anziché confermare sostanzialmente il disposto della norma originaria - come sarebbe proprio delle norme correttive - la capovolge radicalmente, privando determinati soggetti, tutti inequivocabilmente identificabili, del titolo a mantenere ed esercitare un *munus publicum* che la norma originaria aveva loro attribuito. (...) Alla violazione del medesimo principio si ricollega anche la seconda questione, con la quale si chiede se contrasti o meno con lo stesso art. 76 della Costituzione l'art. 17, secondo comma, della citata legge di delega n. 825 del 1971, nella parte in cui consente al Governo di adottare a distanza di tempo disposizioni di contenuto contrario nella stessa materia (artt. 45 d.P.R. n. 636/1972 e 27 d.P.R. n. 739/1981). In sostanza - secondo il giudice *a quo* - o è stato il Governo ad eccedere dalla delega ricevuta esercitandola reiteratamente con l'emanazione di norme contrastanti (prima questione) o è stato lo stesso Parlamento a conferire una delega eccedente i limiti fissati dall'art. 76 della Costituzione (seconda questione). (...) Entrambe le questioni sono infondate. Quanto alla prima occorre osservare che 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. 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale e Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale e Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe correttive e integrative.

Sentenza n. 8/1977 (rel. Amadei)

L'omissione del legislatore delegato può comportare una sua responsabilità politica verso il Parlamento ma non una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile.

Considerato, 2., 3., 4., 5.

«Il giudice del lavoro del tribunale di Trento ritiene che l'art. 2 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, sia in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, non avendo attuato la delega contenuta nell'art. 31 della legge 19 gennaio 1963, n. 15, relativamente agli infortuni *in itinere*, ed inoltre con l'art. 38 della Costituzione, essendo inadeguata l'attuale assistenza ai lavoratori nella fattispecie suddetta. (...) La questione non è fondata. Rileva anzitutto la Corte che il problema dell'infortunio *in itinere* (quello cioè nel quale incorre il lavoratore nello spostarsi dalla casa di abitazione al luogo di lavoro e viceversa), che viene minutamente disciplinato e tutelato da molte legislazioni straniere, non trova da noi una specifica regolamentazione tanto che è stata la giurisprudenza, e principalmente quella della Corte di cassazione, a darsi carico di ovviare a tale manchevolezza affermando in modo costante che l'infortunio *in itinere* può considerarsi avvenuto "in occasione di lavoro" qualora sussista un collegamento tra l'attività lavorativa e il rischio al quale il lavoratore è esposto durante il percorso per recarsi al luogo di lavoro e viceversa. Ma il nesso deve ritenersi sussistente solo quando siffatto infortunio dipenda da un certo rischio legato strettamente all'attività lavorativa per il cui espletamento non sia estraneo il rischio stesso, definito come "specifico improprio" o "generico aggravato". E, sempre secondo la Corte di cassazione, l'accertamento di questo rischio particolare va affidato alla esclusiva valutazione del giudice di merito risolvendosi in un apprezzamento di fatto, non censurabile, se sorretto da congrua motivazione esente da vizi sul piano logico-giuridico. (...) La Corte non è chiamata a pronunciarsi sulla esattezza di questo orientamento giurisprudenziale: appare chiaro, tuttavia, da quanto precede, la esigenza di un sollecito intervento legislativo in materia di previdenza ed assicurazione dell'infortunio *in itinere*. Ed infatti, con la legge 19 gennaio 1963, n. 15, si conferiscono al Governo due distinte deleghe: la prima (art. 30) per modificare, correggere, ampliare le norme vigenti in materia di infortuni sul lavoro "riordinandole e riunendole in un solo provvedimento legislativo"; la seconda (contenuta nell'art. 31) diretta a far emanare dal Governo

“norme intese a disciplinare l’istituto dell’infortunio *in itinere*” e ciò “entro un anno dall’entrata in vigore della legge”. Tuttavia malgrado la inequivoca imperatività della delega, non è stato emanato il decreto delegato e si è lasciato decorrere inutilmente il termine previsto. La disciplina vigente sulla infortunistica del lavoro è pertanto frutto della delega che non riguarda la materia dell’infortunio *in itinere*, ed ha diversa origine, oggetto e finalità, tanto vero che faticosamente e genericamente la giurisprudenza si pronuncia per regolare la questione in esame. (...) È evidente dunque l’errore in cui è incorso il giudice *a quo* denunciando, per violazione degli artt. 76 e 38 della Costituzione, l’art. 2 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124. Non può infatti pretendere il giudice *a quo* che il legislatore delegato avesse il dovere di comprendere in detto articolo anche le modalità riguardanti l’infortunio *in itinere* così come descritto nell’art. 31 della legge di delega 19 gennaio 1963, n. 15. Per provvedere a quest’ultimo compito il legislatore aveva una delega particolare, proprio quella indicata nel citato art. 31, ma di questa non ha inteso far uso e quando ha formulato l’art. 2 del decreto impugnato si è valso per la sua stesura solo della normativa di cui all’art. 30 che non faceva alcun cenno, né poteva farlo, all’infortunio *in itinere*, per la cui disciplina, come si è detto, era stata disposta una delega particolare. Così essendo, la omissione del legislatore delegato può comportare evidentemente una sua responsabilità politica verso il Parlamento, non certo una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile. (...) Questa Corte, pertanto, deve dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale, con riferimento all’articolo 76 della Costituzione, poiché manca il termine di raffronto data la carenza di qualsiasi normativa sull’infortunio *in itinere*».

Sentenza n. 41/1975 (rel. N. Reale)

Il Governo può attuare la delega conferitagli attraverso una pluralità di decreti legislativi purché emanati nei limiti di tempo stabiliti. Anche l’attuazione parziale della delega, pur potendo determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento quando la delega abbia carattere imperativo, non comporta l’illegittimità delle norme frattanto emanate, sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi e i fini della legge di delegazione.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5.

«Nell’ordinanza di rimessione l’incostituzionalità *in toto* del d.P.R. 18 febbraio 1971, n. 18, e del d.P.R. 2 febbraio 1970, n. 62, è prospettata sotto un duplice profilo. Si afferma infatti che il Governo, nell’esercizio del potere legislativo delegato conferitogli con la legge 23 gennaio 1968, n. 29, avrebbe violato i principi di cui agli artt. 76 e 77 Cost. sia perché l’esercizio della delega sarebbe stato frazionato in più provvedimenti legislativi (e cioè nei due suddetti decreti) senza che il legislatore delegato avesse conferito, nella materia in questione, poteri delegati distinti, e sia perché nel d.P.R. n. 18 del 1971 non si sarebbe data attuazione ai punti 13,25, seconda parte, e 26 dell’art. 2 della legge di delegazione. (...) La prima questione è evidentemente infondata, ben potendo 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. Nemmeno sono 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 (come si riconosce nell’ordinanza di rimessione) 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 (pubblicato nella Gazzetta

Ufficiale della CEE n. 148 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 com'è chiarito nella relazione di cui si farà cenno nel numero seguente. (...) 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. (...) Per ragioni analoghe a quelle di cui ai nn. 2 e 3 vanno dichiarate infondate le censure, a detta del pretore subordinate, riguardanti il d.P.R. n. 62 del 1970. (...) 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». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato - Criteri generali per il corretto esercizio della delega - Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 38/1959 (rel. Manca)

La redazione del vigente codice civile si è fondata sul conferimento al Governo di un'ampia delega che comprendeva la facoltà non solo di apportare al codice del 1865 modificazioni, emendamenti e

aggiunte ma anche di coordinare le disposizioni, relative alle stesse materie contenute in altre leggi, incorporandole, se del caso, nello stesso codice; con l'autorizzazione altresì di pubblicare separatamente singoli libri o titoli del codice emendato. In esecuzione della delega e avvalendosi dell'autorizzazione, il Governo, con distinti decreti, ha approvato e pubblicato vari libri del codice. Per l'esercizio della delega non vi era un termine di scadenza; essa è stata esercitata legittimamente con provvedimenti emanati in tempi diversi e si è esaurita con il decreto n. 262 del 16 marzo 1942, recante il codice unificato.

Considerato

«(...) con le leggi del 30 dicembre 1923, n. 2814, e del 24 dicembre 1925, n. 2260, fu conferita al Governo un'ampia delega che comprendeva, fra l'altro, non soltanto la facoltà di apportare al Codice civile del 1865 modificazioni, emendamenti ed aggiunte, ma anche quella di coordinare le disposizioni, relative alle stesse materie contenute in altre leggi, incorporandole, se del caso, nello stesso Codice; con l'autorizzazione altresì di pubblicare separatamente (art. 3, ultimo comma, della legge 24 dicembre 1925) singoli libri o titoli del Codice emendato. In esecuzione di tale delega ed avvalendosi dell'anzidetta autorizzazione, il Governo, con distinti decreti, approvò e pubblicò vari libri del Codice, e, in particolare, con decreto del 30 gennaio 1941, n. 15, il libro della proprietà. È chiaro peraltro che, con la pubblicazione separata effettuata per esigenze del momento, non veniva meno la facoltà, indubbiamente compresa nella delega generale, di procedere all'unificazione del Codice, coordinando i vari libri già entrati in vigore. Ciò spiega perché l'art. 1, secondo comma, del ricordato decreto del 30 gennaio 1941 (come pure tutti gli altri decreti relativi ai libri separati), conteneva una disposizione che approvava il testo del libro emendato e prevedeva l'emanazione di un successivo decreto (cioè quello del 16 marzo 1942, n. 262), per la riunione ed il coordinamento del libro della proprietà con gli altri già pubblicati o da pubblicare. Il decreto del 1942 pertanto trae origine, non già da una non consentita subdelegazione da parte del Governo, come deduce la difesa della Cooperativa, bensì dalla delega legislativa originaria contenuta nelle due leggi del 1923 e del 1925. E questa delega, dato che non vi era termine di scadenza, è stata esercitata legittimamente con provvedimenti emanati in tempi diversi, e si è esaurita con il decreto del 16 marzo 1942, n. 262; il cui carattere legislativo d'altronde si desume agevolmente anche dal testo. Difatti, riguardo alla forma, è stato emanato in base alle norme dell'art. 3, n. 1, della legge del 31 gennaio 1926, n. 100, cioè previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Per quanto attiene al contenuto poi è da notare che il decreto stesso (art. 1) non solo ha approvato il Codice unificato, ma ha stabilito anche che dovesse avere esecuzione a cominciare dal 21 aprile 1942, sostituendo, da questa data, i libri del Codice separatamente approvati e pubblicati, con abrogazione quindi dei libri predetti. (...) Nell'ordinanza del Tribunale la questione di incostituzionalità per eccesso di delega, come si è già in precedenza accennato, è prospettata nel senso che, in base al detto decreto del 1942, dati i limiti stabiliti nell'art. 1 del decreto del 1941, si sarebbe dovuto procedere soltanto al coordinamento del libro della proprietà con gli altri libri del Codice, ma non già al coordinamento, con modificazioni, dei vari articoli contenuti nello stesso libro; per il quale coordinamento la delega si sarebbe già esaurita con il ricordato decreto del 1941. Donde l'illegittimità costituzionale, perché l'inciso inserito nell'art. 875 del Codice unificato (cioè il riferimento ai regolamenti locali) costituirebbe, secondo la difesa della Cooperativa, un'innovazione che modificherebbe sostanzialmente la portata dell'art. 66 del libro separato, che tale inciso non conteneva. Ad avviso della Corte si presenta quindi, con carattere preliminare ed assorbente, l'indagine se si tratta effettivamente di un'innovazione, o non piuttosto, come sostengono invece l'Avvocatura dello Stato e la difesa del Ciocia, di un chiarimento della disposizione contenuta nell'art. 66, derivante logicamente dal sistema accolto nel Codice per la disciplina dei rapporti di vicinato. Com'è noto, nel libro della proprietà, tali rapporti sono regolati in una sezione autonoma, con varie disposizioni che stabiliscono l'obbligo dei proprietari confinanti di rispettare le distanze prescritte, non soltanto nelle costruzioni propriamente dette (art. 64 del libro separato), ma anche per i pozzi e le cisterne (art. 80), per le fabbriche e i depositi nocivi o pericolosi (art. 81), per i canali e i fossi (art. 82) e per gli alberi (art. 83). Ma, riguardo a tutti i casi indicati nei detti articoli (riprodotti poi nel testo unificato), come pure per quanto concerne in genere la proprietà edilizia (art. 62 corrispondente all'art. 871), si stabilisce che le disposizioni della legge possono

essere derogate dalle disposizioni dei regolamenti locali, codificando un principio che era già pacificamente ammesso anche nel vigore del Codice del 1865. Ed è appunto in coerenza con tutto il sistema che l'art. 64 del testo separato (corrispondente all'art. 873 del testo unificato), oltre a stabilire che le costruzioni sui fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri, aggiunge però che, nei regolamenti locali, può essere stabilita una distanza maggiore. Ora, poiché l'art. 66 riguarda la stessa materia delle distanze fra costruzioni contigue, dirimendo un conflitto che può sorgere fra proprietari, è chiaro che tale articolo debba essere inteso (come infatti è stato inteso) in stretto collegamento con il precedente art. 64. Posto tale collegamento, l'unità del sistema esige che la regola fondamentale scritta nell'art. 64, cioè la prevalenza dei regolamenti locali, quando stabiliscono una distanza maggiore di quella indicata nel Codice, debba ritenersi estesa, anche se detti regolamenti non sono espressamente richiamati, per disciplinare il caso particolare preveduto dall'art. 66 (art. 875 del testo unificato). Per stabilire cioè quando il vicino può chiedere la comunione forzosa del muro non costruito sul confine. Allo stesso modo perciò che se la distanza da applicarsi è quella di tre metri, indicata nell'art. 64 (e nell'art. 873 del testo unificato), la facoltà anzidetta può esercitarsi qualora la costruzione sia a distanza minore di un metro e mezzo, così parimenti, per coerente ragione, la comunione forzosa può essere chiesta, se il muro è costruito a meno della metà della maggiore distanza stabilita dai regolamenti locali, nel caso in cui ad essi si debba fare riferimento. A questa conclusione è necessario giungere applicando il sistema accolto dal Codice, quale risulta chiaramente dalle disposizioni sopra ricordate. Che se invece si ritenesse, come sostiene la difesa della Cooperativa, che la disposizione contenuta nell'art. 66, configurando un caso particolare di espropriazione, costituisca un'eccezione regolata esclusivamente dalle disposizioni del Codice civile, anche quando le distanze siano disciplinate dai regolamenti locali, si verrebbe a porre l'art. 66 fuori del sistema; e si verrebbe a turbare quell'equilibrio che, nei rapporti di vicinato, si è inteso raggiungere nell'interesse non soltanto dei singoli proprietari, ma anche, in via più generale, della convivenza sociale. Equilibrio a base del quale, contrariamente alla tesi sostenuta dalla Cooperativa, sta anche l'esigenza che una stessa fonte normativa debba disciplinare tali rapporti nelle varie situazioni previste dalla legge; vale a dire i regolamenti locali, ovvero, in mancanza, le disposizioni del Codice. Tutto ciò dimostra che l'inciso contenuto nell'art. 875 del testo unificato costituisce non già una modificazione sostanziale, bensì una precisazione esplicitiva dell'art. 66 del libro della proprietà pubblicato separatamente; precisazione del tutto aderente al sistema del Codice vigente. E chiarisce altresì che, in conseguenza, viene a mancare di base la questione di costituzionalità, sotto l'aspetto in cui è profilata nell'ordinanza».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, Canoni di giudizio – L'esame delle deleghe anteriori all'entrata in vigore della Costituzione nonché *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico.

L'ECESSO DI DELEGA O DALLA DELEGA QUALE TIPICA FATTISPECIE DI VIOLAZIONE DELL'ART. 76 COST.

Sentenza n. 194/2015 (red. Grossi)

L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata a una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato sulla delega deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi. Tutto ciò, se porta a ritenere del tutto fisiologica l'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio di eccesso di delega ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse.

Considerato, I., 4., 4.1.

«Il Tribunale per i minorenni di Bologna solleva, in riferimento agli artt. 3, 76, 77 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, come modificato dall'art. 96, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), nella parte in cui prevede che “sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-*bis* del codice civile”, limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-*bis*. Al riguardo, il giudice rimettente osserva che, come emergerebbe dalla relazione illustrativa redatta dalla commissione ministeriale incaricata di predisporre il testo del provvedimento attuativo della delega – vale a dire il predetto d.lgs. n. 154 del 2013 –, l'individuazione del tribunale per i minorenni come giudice competente per le controversie contemplate dal nuovo articolo 317-*bis* cod. civ. sarebbe scaturita dall'orientamento giurisprudenziale prevalente, secondo il quale simili controversie andrebbero ricondotte nell'alveo dell'art. 333 cod. civ., con competenza, per l'appunto, del giudice minorile; tesi, questa, contrastata da diverso orientamento giurisprudenziale, secondo il quale le controversie in questione andrebbero, invece, attratte nel perimetro dell'art. 337-*ter* cod. civ., e cioè nel quadro dei provvedimenti che riguardano i tempi di frequentazione della prole presso i genitori a seguito di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili del matrimonio o all'esito dei procedimenti riguardanti i figli nati fuori del matrimonio, di competenza del giudice ordinario. La disposizione censurata si porrebbe, dunque, in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., “in stridente contrasto con la delega legislativa, eccedendo dalla cornice disegnata dalla legge delega”, non contenendo questa direttive riguardanti la competenza. Come osservato dai primi commentatori, “il silenzio del legislatore delegante doveva essere interpretato come precisa scelta di metodo”, nel senso che lo stesso “equivaleva ad istituire la competenza del tribunale ordinario”. (...) La questione non è fondata. (...) Quanto al lamentato vizio di eccesso di delega, l'asserita mancata previsione, nella legge di delegazione, di un'apposita e specifica direttiva a proposito del giudice competente per il contenzioso in discorso non può affatto reputarsi interpretabile come una sorta di implicito e necessario “vincolo” alla sua devoluzione al giudice non specializzato; e ciò neppure sulla base del criterio “generale” stabilito all'art. 38, secondo comma, disp. att. cod. civ. novellato. La tesi dei rimettenti, secondo la quale alcune incertezze interpretative orienterebbero verso la “opportunità” di lasciare il tema al dibattito giurisprudenziale o a futuri interventi legislativi, non appare sostenuta da alcun elemento univocamente indicativo circa un supposto “vincolo” per il legislatore delegato, apparendo, anzi, del tutto coerente che, proprio allo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza, il legislatore delegato abbia avvertito la necessità di chiarire *expressis verbis* il punto, facendo leva, in linea generale, sull'indiscusso potere “integrativo” che la legge di delega gli aveva conferito. Come è noto, infatti, la giurisprudenza costituzionale in tema di eccesso di delega è da tempo consolidata nell'affermare che la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse (sentenze n. 229, n. 182 e n. 50 del 2014). Il tutto non senza sottolineare come, attesa l'ampia discrezionalità e l'insindacabilità delle scelte legislative adottate nella disciplina degli istituti processuali (*ex plurimis*, sentenza n. 243 del 2014 e la già citata sentenza n. 182 del 2014), la questione della conformità alla delega di una specifica disposizione prevista dal provvedimento delegato

in assenza di puntuali e dettagliate direttive – come, nel caso, quella della “competenza funzionale” o del “cumulo processuale” – debba necessariamente plasmarsi in funzione delle soluzioni attuative che il legislatore delegato è chiamato ad effettuare in relazione alle discipline di diritto sostanziale cui la stessa delega si sia, invece, espressamente riferita. Appare, così, ragionevole, nella specie, che il legislatore delegato, avendo introdotto, conformemente alla delega, una previsione del tutto innovativa, quale quella di cui all’art. 317-*bis* cod. civ. (secondo cui, tra l’altro, l’ascendente impedito nell’esercizio del suo diritto “può ricorrere al giudice del luogo di residenza abituale del minore affinché siano adottati i provvedimenti più idonei nell’esclusivo interesse del minore”), ne abbia definito, con la disposizione denunciata, anche i “contorni” processuali, adeguatamente individuando il giudice competente in quello “specializzato”. D’altra parte – e tale rilievo sembra assumere portata dirimente – l’art. 2, comma 2, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali) aveva espressamente affidato al legislatore delegato il compito di apportare, con gli emanandi decreti legislativi, “le occorrenti modificazioni e integrazioni normative, il necessario coordinamento con le norme da essi recate delle disposizioni per l’attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, e delle altre norme vigenti in materia, in modo da assicurare il rispetto dei principi e criteri direttivi”: fra i quali ultimi assume qui specifico risalto, per l’appunto, quello di cui all’art. 2, comma 1, lettera p), ove, come si è detto, si è stabilita la “previsione della legittimazione degli ascendenti a far valere il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minori”. Né sarà superfluo rimarcare come questa specifica delega per l’“adeguamento” delle disposizioni processuali sia stata disposta dallo stesso legislatore che, all’art. 3, comma 1, della medesima legge, aveva già direttamente provveduto a modificare e, anzi, a sostituire il vecchio testo dell’art. 38 disp. att. cod. civ., senza, naturalmente, prevedere alcunché a proposito delle materie delegate».

Ordinanza n. 425/2002 (red. Bile)

Il vizio di eccesso di delega concerne unicamente l’esistenza del potere di legiferare esercitato dal Governo con l’emanazione del decreto delegato, restandovi estranee le critiche eventualmente rivolte al contenuto dei criteri direttivi posti dalla legge delega.

Considerato

«(...) le altre censure mosse dal rimettente non sono conferenti al parametro, trattandosi di critiche dirette al contenuto dei criteri direttivi posti dalla legge di delega, mentre il vizio di eccesso di delega concerne unicamente l’esistenza del potere di legiferare esercitato dal Governo con l’emanazione del decreto delegato; (...) pertanto anche la seconda censura è manifestamente infondata».

Per ulteriori riferimenti a tale pronuncia, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale.

Sentenza n. 173/1981 (rel. Elia)

L’eccesso di delega è figura comprensiva nel cui ambito presentano carattere specifico i vizi della legge delegata che riguardano i cosiddetti limiti strutturali imposti in via preliminare dall’art. 76 Cost. e dalla legge di delega, attinenti al tempo determinato per l’attuazione della delega e all’oggetto o agli oggetti definiti sui quali dovrà operare la nuova disciplina. 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.

Considerato, 11.

«(...) come dimostra la giurisprudenza di questa Corte (in particolare le sentenze nn. 35 del 1960 e 243 del 1976), presentano carattere specifico, pur nell’ambito della più comprensiva figura dell’“eccesso di delega” (sentenza n. 3 del 1957), 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti e Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale.

Sentenza n. 49/1957 (rel. Battaglini)

L’eccesso dai limiti della delega legislativa può formare oggetto di questione di legittimità costituzionale in quanto l’art. 76 Cost. non rimane estraneo alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato e rappresenta, unitamente alla norma delegante, la fonte di legittimità della legge delegata.

Considerato

«Da ultimo l’inammissibilità si vorrebbe far derivare dalla tesi che l’eccesso dai limiti della delega legislativa non può formare oggetto di questione di legittimità costituzionale, in quanto il decreto legislativo che si pretende inficiato da eccesso si pone in contrasto con la legge di delega e non con la norma costituzionale. Ma questa Corte, già con sentenza n. 3 del 16 gennaio 1957, ha statuito che è possibile la denuncia della legge delegata per illegittimità costituzionale, in quanto l’art. 76 della Costituzione non rimane estraneo alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato e, sia il precetto costituzionale dell’art. 76, sia la norma delegante, costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata. Non vi sono ragioni per deflettere dai principi così nettamente enunciati».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)

La Corte è competente a giudicare della costituzionalità delle leggi delegate in riferimento non solo a parametri sostanziali ma anche al relativo procedimento di formazione, al fine di garantire il rispetto del principio generale di carattere costituzionale che riserva al Parlamento l’esercizio in via ordinaria della funzione legislativa, salve le eccezionali ipotesi di potestà normativa primaria del Governo. Le leggi delegate incorrono nel vizio di eccesso di delega ove manchino di rispettare i limiti al potere legislativo delegato indicati nella legge di delega. L’eccesso di delega, traducendosi in un’usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, concretizza la violazione dell’art. 76 Cost., confermando il principio che soltanto il Parlamento può fare le leggi. La forza legislativa della legge delegata impedisce di considerarla quale mero provvedimento di esecuzione della legge delegante e di demandare al giudice ordinario la cognizione di eventuali esorbitanze. Non trovandosi la legge delegata sullo stesso piano costituzionale del regolamento esecutivo, non si possono, relativamente ai suoi vizi di formazione, negare la particolare più efficace tutela disposta dalla Costituzione per le leggi del potere legislativo e la possibilità di una decisione della Corte con efficacia erga omnes. Pertanto, nelle “questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge” vanno comprese le questioni di costituzionalità delle leggi delegate; il sindacato è devoluto alla Corte, le cui decisioni soltanto possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela dell’interesse del cittadino alla costituzionalità delle leggi. Le controversie di legittimità costituzionale hanno per oggetto l’accertamento della conformità o divergenza della legge o dell’atto avente forza di legge da un precetto costituzionale. La legittimità costituzionale della norma delegata è condizionata dalla sua conformità alla norma delegante e alle relative prescrizioni. L’eccesso di delega è ricostruito come vizio comprensivo della mancanza, anche parziale, di delegazione nonché dell’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 della delega.

Considerato

«(...) la questione di legittimità costituzionale si pone sotto altro profilo in quanto si assume, che il menzionato art. 52 avrebbe ecceduto i limiti della delega conferita al Governo con la legge 28 dicembre 1952, n. 3060. Viene così sottoposta all'esame della Corte la questione, se, ed entro quali limiti, sia consentito il sindacato di legittimità costituzionale sulla legge delegata. Occorre anzitutto stabilire, se la legge delegata possa essere denunciata a questa Corte per vizio d'incostituzionalità. L'art. 134 della Costituzione stabilisce la competenza della Corte costituzionale a giudicare "sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge". Questa garanzia della costituzionalità delle leggi si riannoda al principio generale di carattere costituzionale, che il poterdovere di fare le leggi spetta soltanto al Parlamento nelle forme prescritte. Dal sistema sul processo formativo delle leggi, accolto dalla Carta costituzionale, risulta che la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere collettivamente con una procedura bene definita (ex artt. 70, 71, 1 comma, 72, 73, 74). Può inoltre essere esercitata, in via eccezionale, dal Governo con modalità legislativamente stabilite (artt. 76, 77). La legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i "decreti che hanno forza di legge ordinaria" (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso *iter*, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell'art. 76, attraverso la legge di delegazione, pongono il processo formativo della legge delegata, come una eccezione al principio dell'art. 70. La norma dell'art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata. La inscindibilità dei cennati momenti formativi dell'atto avente forza di legge si evince anche dalla disposizione dell'art. 77, comma 1, secondo cui si nega al Governo il potere normativo, se non sia intervenuta la delegazione delle Camere: 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. Né per sottrarre le leggi delegate al controllo costituzionale si dica che, nella specie, mancherebbe il presupposto per la esistenza della controversia di legittimità costituzionale; cioè un contrasto diretto tra norma ordinaria e precetto costituzionale, in quanto soltanto tale contrasto potrebbe dar luogo ad un accertamento di conformità o di divergenza 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 nello 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. La tesi opposta, che considera la legge delegante e la legge delegata, come leggi ordinarie, porterebbe a negare la competenza di questa Corte a conoscere di eventuali contrasti tra le due norme, attribuendone l'esame al giudice ordinario. Non può inoltre sostenersi che, 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; perché, 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. Sarebbe in contrasto 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).

Pertanto non è a dubitare, 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; e che nelle “questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge” (artt. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 comma 3 e 27 legge 11 marzo 1953, n. 87) vanno comprese le questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi delegate. Conseguente che il sindacato è devoluto sempre alla competenza della Corte costituzionale, ai sensi degli artt. 1 cit. legge costituzionale n. 1, 23 cit. legge 1953, n. 87; soltanto le decisioni della Corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi. Affermata la sindacabilità costituzionale della legge delegata, occorre precisare i rapporti tra legge delegante e legge delegata. 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. Del pari si verifica un’ipotesi d’incostituzionalità, quando la legge delegata viola direttamente una qualsiasi norma della Costituzione. Nel caso in esame l’art. 52 precitato non è in contrasto, come si è dimostrato, con gli articoli 3 e 4 della Costituzione. La legittimità costituzionale della legge delegata va poi 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”. La delegazione è accompagnata, come si è detto, da limiti che si riflettono sulla legge delegata, la cui legittimità costituzionale è subordinata alla conformità della norma delegata alla norma delegante. E le controversie di legittimità costituzionale hanno appunto per oggetto l’accertamento della conformità o divergenza della legge o dell’atto avente forza di legge da un precetto costituzionale. 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. In questa ipotesi non sorge una normale questione d’interpretazione devoluta al giudice ordinario, bensì, venendo in contestazione il profilo costituzionale della norma impugnata, si pone sempre una questione di legittimità costituzionale. La valutazione, poi, circa la 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. Applicando i su menzionati principi alla specie in esame, è a ritenere che il Governo non sia incorso nel denunciato eccesso di delega col vietare ai vecchi ragionieri, già iscritti e nell’albo dei ragionieri e nell’albo degli esercenti in economia e commercio, e sforniti del titolo di dottore commercialista, di iscriversi nel secondo albo senza previa cancellazione dall’albo dei ragionieri (art. 52 legge delegata approvata con D.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067). Invero la legge delegante 28 dicembre 1952, n. 3060, dopo avere precisato l’oggetto della delega nella “revisione degli ordinamenti delle professioni di professionista in economia e commercio e di ragioniere”, ha segnato al potere normativo delegato i seguenti limiti: divieto

di attribuzioni di attività in via esclusiva; costituzione degli organi professionali ispirata a principi democratici; esclusione dagli albi dei pubblici impiegati cui sia vietato l'esercizio della libera professione; tutela dei diritti degli interessati e difesa degli incolpati in materia disciplinare. Il Governo, investito del cennato potere, ha emanato l'ordinamento della professione di dottore commercialista, riguardante lo stesso oggetto della delega; e poiché la nuova legge si ricollegava a precedenti ordinamenti da modificare, completare e coordinare, ha tenuto conto, come doveva, delle disposizioni già vigenti e, in modo particolare, degli artt. 5 e 6 del R.D. 28 marzo 1929, n. 588, relativi al regolamento per l'esercizio della professione in materia di economia e commercio. Infine il divieto impugnato di illegittimità costituzionale non contrasta con i criteri direttivi contenuti, nell'atto di delegazione, giacché l'opzione accordata ai vecchi ragionieri di iscriversi nell'albo degli esercenti in economia e commercio, previa cancellazione dall'albo dei ragionieri, risponde da un lato alla rigorosa specificazione cui si informano i nuovi albi, rientra dall'altro nella facoltà data al Governo di procedere ad una revisione (o riforma) del precedente ordinamento, che doveva essere rinnovato per adeguarlo alle sopravvenute esigenze dell'attività professionale che disciplina. Pertanto la legge delegata si è mantenuta nei limiti indicati nell'atto di delegazione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti, Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale), Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico nonché *infra* Canoni di giudizio – Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

CANONI DI GIUDIZIO

Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata

Sentenza n. 10/2018 (red. Barbera)

Il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi. Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della delega e al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono.

Considerato, 9.

«Secondo il costante orientamento di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 250 del 2016), il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (sentenza n. 210 del 2015). Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato, dunque, accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno

interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenza n. 210 del 2015)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

Il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega. Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della legge delega e al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono. Peraltro, l'art. 76 Cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi. Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi ivi espressi si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto.

Considerato, 5.1.

«Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le tante, sentenze n. 194 del 2015, n. 229 del 2014). Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della legge delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenza n. 210 del 2015). Peraltro, l'art. 76 Cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi (sentenza n. 159 del 2001). Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto (tra le più recenti, sentenza n. 210 del 2015 e le altre in questa richiamate)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra* Pregiudizialità logico-giuridica delle censure di violazione dell'art. 76 Cost. nonché *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo, Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Sentenza n. 59/2016 (red. Coraggio)

Le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti delegati. Il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi.

Considerato, 4,

«(...) le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati. La giurisprudenza costituzionale ha affermato 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 norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (sentenze n. 98 del 2008, n. 340, n. 170 e n. 50 del 2007)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 194/2015 (red. Grossi)

V. *supra*, L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 229/2014 (red. Criscuolo)

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. Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima. I principi posti dal delegante costituiscono non soltanto base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con tali principi, i quali a loro volta vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal delegante, poiché la funzione del legislatore delegato non è limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo: nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Considerato 1., 3.

«La Corte di cassazione (...) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo e secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'art. 7, comma 1, lettera e, della legge 28 novembre 2005, n. 246), in riferimento all'art. 76 della Costituzione. La Corte rimettente (...) ricorda che l'art. 146, primo comma, della legge n. 89 del 1913, nella sua originaria formulazione, prevedeva per le violazioni disciplinari previste un termine di prescrizione di quattro anni, senza contemplare ipotesi di interruzione e di sospensione della prescrizione. Sulla base di tale dato normativo, la giurisprudenza di legittimità era costante nel ritenere che la prescrizione dell'azione disciplinare contro i notai si sarebbe compiuta con il decorso di quattro anni dal giorno in cui la violazione era stata commessa, “ancorché vi fossero stati atti di procedura”. Pertanto, non avrebbe potuto subire alcuna interruzione, salva la sospensione della prescrizione stessa in conseguenza della pendenza di un procedimento penale. Ciò a seguito della sentenza di questa Corte n. 40 del 1990. Si era statuito, altresì, che la prescrizione

determinava l'improcedibilità dell'azione disciplinare, operante *ex lege*, rilevabile anche d'ufficio e in sede di legittimità, con cassazione senza rinvio delle sentenze impugnate. La Corte rimettente prosegue osservando che, con l'art. 7 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), il Governo fu delegato ad adottare appositi decreti legislativi per il "riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili", stabilendo che si sarebbe dovuto legiferare anche in ordine alla "previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale e revisione dell'istituto della recidiva". In relazione a tale contenuto della legge delega il legislatore delegato, con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, ha sostituito il precedente art. 146 della legge n. 89 del 1913 con la previsione di quattro commi. In particolare, il primo comma prevede l'allungamento del termine di prescrizione da quattro a cinque anni, mentre il secondo detta una disciplina del tutto nuova in tema di interruzione della prescrizione stessa. La Corte di cassazione precisa che, nell'articolato dello schema del decreto legislativo adottato dal Ministero della giustizia in attuazione del citato art. 7 della legge n. 246 del 2005, si affermava che, con l'art. 29, era stata appunto prevista la sostituzione dell'art. 146 della legge notarile relativo alla disciplina della prescrizione, ponendosi in evidenza che, poiché la detta disposizione aveva dato luogo a gravi problemi applicativi a causa della brevità del termine e della mancata previsione di cause di interruzione, la nuova disposizione allungava il termine e ne prevedeva la sospensione e l'interruzione. Sulla scorta di questo quadro normativo e del rapporto tra legge delega e decreto legislativo delegato, ad avviso della rimettente non sembra si possa dubitare che il legislatore delegato sia incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che, a fronte di una cornice di principi e criteri direttivi riferita ad un oggetto definito e ben delimitato, emergente dall'art. 7 delle legge n. 246 del 2005, ha stabilito, nei primi due commi dell'art. 146 della cosiddetta legge notarile riformata, una nuova disciplina che, pur attenendo all'istituto della prescrizione, "ha involto la regolamentazione dell'aspetto della sua interruzione (al comma 2), prima del tutto assente nella predetta legge (e ritenuto assolutamente inoperativo in tale materia dalla consolidata giurisprudenza), con l'ulteriore previsione dell'allungamento a cinque anni del relativo termine prescizionale (al comma 1)". Pertanto, con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2005, il legislatore delegato avrebbe violato i principi e criteri direttivi e superato il limite oggettivo presenti nella delega, "coinvolgendo altre situazioni che, sia pur connesse, hanno determinato un illegittimo esercizio del potere legislativo discrezionale, siccome svincolato, appunto, dai rigidi criteri direttivi predeterminati dalla legge delega, essendo indubbia la diversa natura e la differente efficacia tra gli istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione, i quali non presentano alcun rapporto di progressività". Sarebbe vero che i criteri direttivi della legge delega vanno valutati, al fine di verificare se la norma delegata sia ad essi rispondente, anche alla luce delle finalità ispiratrici della legge stessa, ma non potrebbe dirsi che, nella specie, il legislatore delegato si sia mosso nel solco di tali scopi, perché il campo della sua azione normativa era stato limitato ad armonizzare il solo istituto della sospensione con l'eventualità della contemporanea pendenza del procedimento penale relativo allo stesso fatto rilevante anche come illecito disciplinare. Con il d.lgs. n. 249 del 2006, dunque, si sarebbe previsto un trattamento normativo peggiorativo nella suddetta materia per la categoria notarile, in assenza di un esplicito riferimento della legge delega. (...) Le questioni non sono fondate. L'art. 146, primo comma, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 246 del 2006, stabilisce che "L'illecito disciplinare del notaio si prescrive in cinque anni decorrenti dal giorno in cui l'infrazione è stata commessa ovvero, per le infrazioni di cui all'articolo 128, comma 3, commesse nel biennio, dal primo giorno dell'anno successivo". Il successivo secondo comma della menzionata norma dispone che "La prescrizione è interrotta dalla richiesta di apertura del procedimento disciplinare e dalle decisioni che applicano una sanzione disciplinare. La prescrizione, se interrotta, ricomincia a decorrere dal giorno dell'interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre nuovamente dall'ultimo di essi. In nessun caso di interruzione può essere superato il termine di dieci anni". Il terzo comma statuisce che "Se per il fatto addebitato è iniziato procedimento penale, il decorso della prescrizione è sospeso fino al passaggio in giudicato della sentenza penale". Il quarto comma prevede che "L'esecuzione della condanna alla sanzione disciplinare si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui il provvedimento è divenuto

definitivo”. I primi due commi sono censurati dalla Corte rimettente, la quale ritiene che il legislatore delegato sia incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell’art. 76 Cost., sia per aver portato da quattro a cinque anni il termine di prescrizione dell’illecito disciplinare del notaio (comma 1), sia per avere introdotto l’istituto dell’interruzione del corso della prescrizione (comma 2). L’art. 146 della legge n. 89 del 1913, nel testo anteriore alla riforma, disponeva che “L’azione disciplinare contro i notai per le infrazioni da loro commesse alle disposizioni della presente legge, punibili con l’avvertimento, la censura e l’ammenda, la sospensione e la destituzione, si prescrive in quattro anni dal giorno della commessa infrazione, ancorché vi siano stati atti di procedura. La condanna ad una delle dette pene si prescrive nel termine di cinque anni compiuti dal giorno in cui fu pronunciata”. Orbene, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2010, n. 112 e n. 98 del 2008, n. 140 del 2007). Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che lo ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima (*ex plurimis*, sentenze n. 341 del 2007, n. 426 e n. 285 del 2006). I principi posti dal legislatore delegante costituiscono, poi, non soltanto base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l’interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con tali principi, i quali a loro volta vanno interpretati alla luce della *ratio* della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2013, n. 119 del 2013, n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008). Infatti, l’art. 76 Cost. non osta all’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, nella specie, come in precedenza posto in rilievo, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell’attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 98 del 2008 e n. 163 del 2000). Nel caso *de quo*, alla luce dei suddetti principi, deve escludersi che l’aver portato da quattro a cinque anni il termine di prescrizione dell’illecito disciplinare del notaio e l’aver introdotto l’istituto dell’interruzione del corso della prescrizione abbia violato il menzionato parametro costituzionale, trattandosi di scelte del legislatore delegato coerenti con gli indirizzi generali della delega e compatibili con la *ratio* di questa».

Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)

Per verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l’uno, concernente la norma che determina l’oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l’altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate ma anche gli strumenti per l’interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, potendo questa essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega e verificare se la norma delegata sia stata con essa coerente. I decreti legislativi integrativi e correttivi sono ammissibili da un punto di vista costituzionale a condizione che intervengano 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 rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già stabiliti dal legislatore delegante.

Considerato 1., 4., 4.1., 5., 5.1., 5.2., 6.

«Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro). Tali disposizioni – le quali prevedono, rispettivamente, che la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 4, commi 2, 3 e 4, e 10, comma 1, del decreto stesso sia punita con la sanzione amministrativa da 130 a 780 euro per ogni lavoratore e per ciascun periodo (comma 3), e che la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 7, comma 1, e 9, comma 1, del decreto stesso sia punita con la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro (comma 4) – si porrebbero in contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge delega 1° marzo 2002, n. 39 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001), il quale ha previsto come criterio direttivo in materia di sanzioni amministrative che, nel passaggio dal precedente al nuovo regime, in ogni caso “saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi”. E poiché – secondo la ricostruzione operata dal Tribunale – le precedenti disposizioni in materia prevedevano l'irrogazione di sanzioni più miti, ciò si tradurrebbe nella conseguente illegittimità costituzionale per violazione della legge delega. (...) Lo scrutinio della Corte, quindi, riguarda la prospettata violazione dei principi della legge delega derivante dalla previsione di sanzioni amministrative più elevate rispetto a quelle di cui al sistema previgente; in particolare, la Corte è chiamata a stabilire se le sanzioni introdotte dalla norma impugnata possano o meno considerarsi diverse – e, in questo caso, maggiori – rispetto “a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività”. La sussistenza del carattere della omogeneità costituisce, evidentemente, un aspetto decisivo, perché il riconoscimento dell'eventuale non omogeneità delle nuove sanzioni rispetto alle precedenti escluderebbe in radice la sussistenza di una violazione della legge delega; e proprio su questo punto, infatti, si è concentrata la linea difensiva dell'Avvocatura dello Stato. Una volta verificata l'esistenza di tale elemento, si dovrà procedere al confronto delle sanzioni. (...) È appena il caso di rammentare – trattandosi di una questione di legittimità costituzionale prospettata esclusivamente in termini di violazione della delega legislativa – che costituisce giurisprudenza pacifica di questa Corte il principio secondo cui, ove sia necessario verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante, è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata. Deve, altresì, considerarsi che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato; questa può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente (fra le altre, sentenze n. 272 del 2012 e n. 184 del 2013). In riferimento, poi, ai cosiddetti decreti legislativi integrativi e correttivi, questa Corte, nel riconoscerne l'ammissibilità da un punto di vista costituzionale, ha tuttavia precisato 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’; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega ‘principale’” (sentenza n. 206 del 2001). Il che significa, nel caso di specie, che il medesimo criterio direttivo sopra richiamato, ancorché dettato per l'esercizio della delega principale, deve ovviamente valere anche in sede di emanazione del decreto integrativo e correttivo, ossia quello che contiene la norma oggi in esame. (...) E' necessario, quindi, procedere al confronto, in relazione alle sanzioni amministrative in concreto erogate nel giudizio a quo, tra le previsioni dei censurati commi 3 e 4 dell'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003 e le sanzioni di cui al sistema precedente.

(...) Come correttamente risulta dall'ordinanza di rimessione, il sistema sanzionatorio relativo alle violazioni in tema di orario di lavoro e di riposo domenicale e festivo era contenuto, fino all'entrata in vigore della norma oggi in esame, in una normativa molto risalente nel tempo, ossia il regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692 (Limitazioni dell'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura), e la legge 22 febbraio 1934, n. 370 (Riposo domenicale e settimanale). In particolare, gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 prevedevano una durata massima della normale giornata di lavoro pari ad otto ore al giorno per 48 ore settimanali di lavoro effettivo, con possibilità di incremento, a titolo di lavoro straordinario, per non più di due ore al giorno per dodici ore settimanali. La relativa sanzione era contenuta nel successivo art. 9 il quale – nel testo risultante dalle modifiche di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro) – prevedeva una sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila (ossia da 25 a 155 euro), con incremento qualora essa si riferisse a più di cinque lavoratori ovvero si fosse verificata nel corso dell'anno solare per più di cinquanta giorni. In materia di riposo settimanale, l'art. 1 della legge n. 370 del 1934 prevedeva l'obbligo di un riposo di 24 ore consecutive per ogni settimana, di regola fissato per la domenica (art. 3); le relative sanzioni erano contenute nel successivo art. 27, secondo cui la contravvenzione a tale previsione era punita con la sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila, suscettibile di aumento qualora la stessa fosse riferita a più di cinque lavoratori. Tali disposizioni, com'è evidente, rispondevano ad una realtà economica e lavorativa assai più semplice di quella odierna, ma tuttavia dimostrano come fin da allora la legge fosse attenta a questo profilo, ritenendo che la violazione della disciplina in tema di orario di lavoro fosse un indice di sfruttamento dei lavoratori, da punire con il necessario rigore. (...) Rispetto a tale risalente normativa, il d.lgs. n. 66 del 2003 introduce alcune significative modifiche. Ai fini che interessano l'odierna questione, è da porre in evidenza, ad esempio, che l'art. 3, nel prevedere un orario normale di 40 ore settimanali, consente ai contratti collettivi di stabilire una durata minore; l'art. 4, nell'attribuire ai contratti collettivi il potere di stabilire la durata massima settimanale dell'orario di lavoro, dispone che la durata media non possa superare, per ogni periodo di sette giorni, le 48 ore, comprese quelle dello straordinario; e il successivo comma 3 stabilisce che la durata media vada calcolata con riferimento ad un periodo non superiore a quattro mesi. Quanto al lavoro straordinario, l'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2003, pur rimandando ai contratti collettivi la regolamentazione delle relative prestazioni, fissa un massimo di 250 ore annuali. In relazione, infine, al riposo giornaliero e settimanale, l'art. 7 determina il riposo giornaliero in undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore, mentre l'art. 9 dispone che il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica. Per ciò che riguarda, invece, il sistema delle sanzioni, il comma 3 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 130 a 780 euro, per ogni lavoratore e per ciascun periodo di violazione, per le violazioni di cui agli artt. 4, commi 2, 3 e 4, e 10, comma 1, del decreto (fra i quali rientra la disciplina sull'orario di lavoro); mentre il comma 4 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro per le violazioni di cui agli artt. 7, comma 1, e 9, comma 1, del medesimo decreto, ossia le norme che regolano il riposo giornaliero e settimanale. (...) La questione è fondata. Dalla ricostruzione operata fin qui risulta in modo evidente che il sistema delineato dal d.lgs. n. 66 del 2003, pur in parte diverso da quello passato, presenta una definizione dei limiti di lavoro e delle relative violazioni omogenea rispetto a quella precedente. Il fatto, ad esempio, che gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 non contenessero una norma esplicita sulla durata dell'orario di lavoro settimanale, ma solo la previsione di un orario giornaliero normale e straordinario, dava conto anche, sia pure indirettamente, dell'orario settimanale; si può riconoscere che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, non c'era una norma esplicita sul riposo giornaliero, ma è altrettanto vero che lo stesso derivava (per sottrazione) dalla durata della giornata togliendo le ore massime di lavoro. Sembra innegabile, in altre parole, che, nonostante le indubbie diversità, vi sia una sostanziale coincidenza nella logica di fondo che anima i due diversi sistemi: entrambi sanzionano l'eccesso di lavoro e lo sfruttamento del lavoratore che ne consegue, ponendo limiti all'orario di lavoro giornaliero e settimanale ed imponendo periodi di necessario riposo. Ed è appena il

caso di rilevare che, nel lungo tempo che separa la legislazione degli anni venti e trenta dello scorso secolo dall'intervento del legislatore del 2003, si colloca anche l'entrata in vigore della Costituzione, il cui art. 36 demanda alla legge ordinaria il compito di stabilire la durata massima della giornata lavorativa e riconosce al lavoratore il diritto al riposo settimanale ed alle ferie annuali retribuite. Ai fini, quindi, del rispetto dei criteri fissati nella legge delega, deve affermarsi che le sanzioni amministrative previste dal r.d.l. n. 692 del 1923 e dalla legge n. 370 del 1934 corrispondono a violazioni da ritenere omogenee rispetto a quelle regolate dal d.lgs. n. 66 del 2003 e che, pertanto, la normativa sanzionatoria oggi in esame era tenuta al rispetto della previsione della delega nel senso della necessaria identità rispetto alle sanzioni precedenti; le quali, come si è già detto, erano state ritoccate al rialzo dal d.lgs. n. 758 del 1994. Risulta in modo evidente, invece, proprio sulla base del confronto sopra compiuto, che le sanzioni amministrative di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003 sono più alte di quelle irrogate nel sistema precedente; e, trattandosi di un'operazione di puro confronto aritmetico, non sussistono dubbi interpretativi. Ne discende la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, perché effettivamente sussiste la violazione del criterio direttivo contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge di delega n. 39 del 2002, sicché se ne impongono l'accoglimento e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, per violazione dell'art. 76 Cost. È appena il caso di rilevare, d'altronde, che le conclusioni cui la Corte giunge trovano ulteriore conforto dalla consultazione degli atti parlamentari, dai quali si evince che il legislatore delegato ha riformato il sistema sanzionatorio nella erronea convinzione di poter intervenire liberamente per l'assenza di norme sanzionatorie precedenti (in particolare, la seduta del 28 aprile 2004 della undicesima Commissione della Camera dei deputati)».

Sentenza n. 50/2014 (red. Grossi)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano)

V. *infra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo)

V. *infra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 75/2012 (red. Tesaurò)

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa deve essere svolto 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 e i criteri direttivi della delega. L'esame del vizio di eccesso di delega impone di interpretare i principi e i criteri direttivi in riferimento alla ratio della legge delega, tenendo conto del contesto normativo in cui sono inseriti e delle finalità che ispirano complessivamente la delega e in particolare i principi e i criteri direttivi specifici. In tale processo, 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.

Considerato, 1., 1.1., 4., 4.1., 4.2., 4.2.1., 5.1., 6., 6.1., 6.2., 6.3., 6.4., 7.

«Il Tribunale ordinario di Verona censura l'art. 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"), nel testo vigente *ratione temporis*, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 9 maggio 2005, n.

96 (Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265), nella parte in cui introduce quale 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", l'ammontare di 50.000 franchi-oro (corrispondenti a circa euro 313.500,00), previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, e ratificata con legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio - CCV). Il danno quantificato nel giudizio principale ammonta a circa euro 808.119,74. (...) Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata sarebbe stata adottata in difformità dei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 24 della legge delega 22 febbraio 1994, n. 146 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria del 1993). A suo avviso, tale legge, delegando l'attuazione della direttiva del Consiglio 90/314/CEE concernente i "Viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"", aveva infatti indicato fra i principi e criteri direttivi quello secondo cui il legislatore delegato, nel disciplinare il contratto di pacchetto turistico, avrebbe dovuto tenere conto delle disposizioni più favorevoli contenute nella legge n. 1084 del 1977. In particolare l'art. 24 della legge delega aveva previsto che solo il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, derivanti da inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, avrebbe dovuto essere ammesso nei limiti stabiliti dalla citata legge di ratifica della Convenzione di Bruxelles. La disposizione censurata, pertanto, violerebbe gli artt. 76 e 77 della Costituzione per difetto di delega. (...) Nel merito la questione è fondata. (...) L'art. 15 del d.lgs. n. 111 del 1995 si inserisce in un'evoluzione normativa del modello contrattuale con finalità turistica. In particolare, con riferimento al contratto di viaggio e di intermediario di viaggio, la "Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio" (d'ora in poi CCV), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 1084 del 1977, recava una disciplina complessa, nella quale ad interventi rivolti agli operatori turistici si affiancavano norme preordinate alla tutela del viaggiatore-consumatore. La CCV, tuttavia, era stata sottoscritta da pochissimi Stati membri dell'Unione europea; ed inoltre risultava non pienamente conforme alle esigenze sociali e contrattuali che si stavano affermando a livello internazionale, orientate non tanto sulla mera intermediazione per il trasporto ed il soggiorno, quanto sulla fornitura dell'insieme di servizi funzionali al viaggio e anche non connessi strettamente ad esso. La direttiva comunitaria n. 90/314/CEE ha invece colto queste nuove esigenze ed inteso affrontare le "notevoli divergenze tra gli Stati membri sia sul piano normativo, sia per quanto riguarda la prassi corrente", superando gli "ostacoli alla libera prestazione dei servizi tutto compreso e distorsioni di concorrenza tra gli operatori stabiliti nei diversi Stati membri" (secondo e terzo considerando della direttiva). (...) La direttiva aveva delineato un articolato livello di armonizzazione delle legislazioni riguardo alle informazioni che devono essere fornite al consumatore, ai requisiti formali per i contratti di viaggio, alle norme imperative da applicare alle obbligazioni contrattuali ed infine alla tutela dei consumatori in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio. Essa, dunque, pur lasciando un certo margine agli Stati membri quanto alla scelta dei mezzi per raggiungere il risultato da essa perseguito, imponeva di prevedere a favore dei singoli consumatori diritti il cui contenuto poteva essere determinato con sufficiente precisione, tra questi il diritto al ristoro degli eventuali danni imputabili all'organizzatore (Corte di giustizia, Dillenkofer contro Germania, causa C-178/94, sentenza 8 ottobre 1996). (...) In particolare, la direttiva in esame consente che, "per quanto riguarda i danni derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri possono ammettere che l'indennizzo sia limitato conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni", di cui al 19° considerando. In quest'ultimo sono espressamente richiamate "la Convenzione di Varsavia del 1929 sul trasporto aereo internazionale, la Convenzione di Berna del 1961 sul trasporto ferroviario, la Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare e la Convenzione di Parigi del 1962 sulla responsabilità degli albergatori". Non risulta evocata la Convenzione di Bruxelles (CCV), con la conseguenza che nessun riferimento c'è ad un obbligo risarcitorio, e ai suoi limiti, quanto al danno alla persona a seguito di sinistro stradale. 5.— La legge delega in esame, in quanto "legge comunitaria" diretta all'attuazione di direttive europee, stabilisce

anzitutto un insieme di criteri e principi direttivi “generalisti” vavevoli, cioè, per tutti i decreti legislativi da emanare in attuazione delle direttive di cui all’allegato. Inoltre, essa enuncia principi specifici in relazione alle singole materie, in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare. In definitiva, quindi, la “legge comunitaria” vincola il legislatore delegato in primo luogo quanto ai principi contenuti nelle direttive da attuare, poi quanto ai criteri e principi direttivi generali (art. 2), infine, quanto ai criteri di delega specifici, dettati in relazione alla direttiva in esame (art. 24). (...) L’attuazione della direttiva n. 90/314/CEE imposta al legislatore delegato, innestandosi in un tessuto normativo che già aveva disciplinato il contratto di viaggio, ha necessariamente indicato principi e criteri direttivi speciali che hanno delimitato in maniera assai significativa lo spazio di discrezionalità del legislatore delegato. In primo luogo, la legge delega n. 146 del 1994 ha, infatti, stabilito non solo che “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” (art. 2, comma 1, lettera h), ma anche che, “per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, saranno introdotte le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse” (art. 2, comma 1, lettera c). Infine, con specifico riferimento alla direttiva viaggi “tutto compreso”, all’art. 24 la legge comunitaria ha testualmente fissato i seguenti principi e criteri direttivi: “a) l’offerta del servizio “tutto compreso” ed il relativo contratto sono disciplinati tenendo conto delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084; b) il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, derivanti da inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, sarà ammesso nei limiti stabiliti dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084”. Si tratta di limiti che tenevano nel debito conto l’eventualità che la disciplina pregressa comprendesse aspetti più favorevoli al contraente consumatore, potendo evidentemente la legislazione degli Stati membri derogare solo *in melius* rispetto alla normativa comunitaria. (...) In questo contesto, il legislatore delegato, con il citato art. 15, oggi censurato, aveva stabilito, al comma 1, che “Il danno derivante alla persona dall’inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico è risarcibile nei limiti delle convenzioni internazionali che disciplinano la materia, di cui sono parte l’Italia o l’Unione europea, ed, in particolare, nei limiti previsti dalla convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 sul trasporto aereo internazionale, resa esecutiva con legge 19 maggio 1932, n. 841, dalla convenzione di Berna del 25 febbraio 1961 sul trasporto ferroviario, resa esecutiva con legge 2 marzo 1963, n. 806, e dalla convenzione di Bruxelles del 23 aprile 1970 (CCV), resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, per ogni altra ipotesi di responsabilità dell’organizzatore e del venditore, così come recepite nell’ordinamento”. (...) A giudizio del Tribunale di Verona, il legislatore delegato non sarebbe stato autorizzato ad introdurre la disciplina relativa ai danni alle persone così come prevista nella CCV, in primo luogo perché il citato art. 24 della legge comunitaria del 1993 espressamente avrebbe consentito di introdurre il limite risarcitorio solo per i danni diversi dal danno alla persona, in secondo luogo perché la direttiva, oltre a non richiamare la CCV, non imponeva affatto limiti per danni alla persona provocati durante il trasporto terrestre rientrante tra le prestazioni oggetto del pacchetto turistico. (...) Sul punto merita in primo luogo di essere precisato, quanto alla distinzione fra il contratto “tutto compreso” ed il contratto di viaggio di cui alla Convenzione internazionale, che la giurisprudenza di legittimità, debitamente richiamata dal giudice a quo, ha distinto il primo (c.d. “pacchetto turistico” o “package”), dal contratto di organizzazione o di intermediazione di viaggio di cui alla CCV, in quanto la “finalità turistica” nel primo caso assume rilievo, oltre che come elemento di qualificazione, anche con riguardo alle successive vicende del contratto (Cass., sentenza 24 luglio 2007, n. 16315, in particolare per il caso di impossibilità sopravvenuta). Alla luce di tale ricostruzione è agevole ritenere che l’applicazione della disciplina introdotta dalla CCV non fosse ricollegabile al tipo contrattuale che il d.lgs. n. 111 del 1995 era chiamato a disciplinare e che, quindi, il riferimento a tale disciplina non solo fosse un’eccezione, ma che fosse un’eccezione da circoscrivere in un ristretto margine di compatibilità e di favore verso il consumatore, di cui la legge delega aveva inteso individuare con precisione i contorni. Di tale aspetto il procedimento ermeneutico da condurre deve dunque necessariamente tener conto. (...) In merito ai rapporti fra legge delega e norma attuativa, la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che il sindacato

di costituzionalità sulla delega legislativa deve essere svolto 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” (tra le più recenti, sentenze n. 293 del 2010, n. 112 del 2008, n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007). L’esame del vizio di eccesso di delega impone che l’interpretazione dei principi e dei criteri direttivi sia effettuata in riferimento alla *ratio* della legge delega, tenendo conto del contesto normativo in cui sono inseriti e delle finalità che ispirano complessivamente la delega ed in particolare i principi e i criteri direttivi specifici. In tale processo, in definitiva “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” (sentenza n. 96 del 2001). (...) Nel caso di specie, la delega ha indicato come criteri specifici quello della salvaguardia delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge n. 1084 del 1977 e quello della applicabilità espressa al risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, dei limiti stabiliti dalla legge n. 1084 del 1977 (art. 24, lettera b). L’esegesi di tale disposto deve necessariamente essere conforme alla *ratio* della delega, che consisteva in primo luogo nell’attuazione della direttiva e, in ultima analisi, essere conforme alla *ratio* della stessa direttiva, consistente, fra l’altro, in un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore, salva l’opportunità di limitare il risarcimento conformemente alle convenzioni in essa richiamate. Ciò va evidentemente inteso nel senso di adottare il medesimo massimale che il diritto uniforme riservava ai vettori delle prestazioni correlate, in modo da evitare che i venditori o gli organizzatori dei viaggi a pacchetto potessero essere tenuti ad un maggior indennizzo. In questo senso, evidentemente nessun profilo di maggior favore potrebbe essere rinvenuto nella CCV, disciplinando questa anche prestazioni non comprese nei tipi di trasporto di cui alle convenzioni internazionali citate nella direttiva, con la conseguenza che una limitazione di responsabilità meno favorevole rispetto alle prestazioni di viaggio-tipo non era giustificabile, non solo perché non prevista dalla direttiva, quanto perché norma chiaramente meno favorevole rispetto al consumatore danneggiato. Tale conclusione risulta, del resto, avvalorata dal dato testuale della lettera c) del più volte citato art. 14 della legge delega, che richiamava espressamente il limite risarcitorio fissato dalla Convenzione di Bruxelles soltanto con riferimento ai danni diversi dal danno alla persona, rispetto ai quali si circoscriveva l’ambito di discrezionalità del delegato. Una tale esegesi, peraltro, evidenzia proprio la coerenza fra il mancato espresso richiamo ai danni alla persona ed il concorrente criterio di delega orientato a conservare soltanto le norme più favorevoli. In altri termini, poiché la scelta legislativa era orientata nel senso di maggior favore per il viaggiatore, in ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge comunitaria del 1993 ha ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose, che pure la direttiva consentiva di ridurre negozialmente nei limiti della ragionevolezza, e di non richiamare l’analogo limite risarcitorio per i danni alle persone. I rilievi svolti trovano significativo conforto nell’evoluzione della normativa conferente successiva al d.lgs. n. 111 del 1995 ed alla data del sinistro oggetto del giudizio principale. La disciplina relativa ai “servizi turistici” ed in particolare ai “pacchetti turistici”, è stata dapprima inserita nel decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229), ed in particolare nell’art. 94, nel quale è stato soppresso il riferimento alla Convenzione di Bruxelles, ed il massimale del risarcimento è stato fissato con riferimento alle convenzioni internazionali in materia, di cui sono parte l’Italia o l’Unione europea. Infine, la disciplina di tali contratti è stata stabilita con il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) che, intervenendo in modo organico sulla tematica dei pacchetti turistici e del rapporto contrattuale con il consumatore turista, ha provveduto peraltro all’abrogazione della legge n. 1084 del 1977. (...) Va in conclusione dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 111 del 1995, nella parte in cui, in violazione dei criteri della legge delega, ha fissato un limite all’obbligo

risarcitorio per danni alla persona, attraverso il richiamo della Convenzione di Bruxelles (CCV), limite non prefigurato dalla legge delega».

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesaurò)

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione. Il secondo riguarda le norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Pertanto, da un lato, deve farsi riferimento alla ratio della delega; dall'altro, occorre tenere conto della possibilità, insita nello strumento della delega, di introdurre norme che siano un coerente sviluppo dei principi fissati dal legislatore delegato; dall'altro ancora, sebbene rientri nella discrezionalità del legislatore delegato emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal delegante, è necessario che detta discrezionalità sia esercitata nell'ambito dei limiti stabiliti dai principi e criteri direttivi. Qualora la delega abbia ad oggetto la revisione, il riordino e il riassetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni innovative rispetto al sistema è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato. In ogni caso, quest'ultimo non può innovare del tutto e al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge delega. Per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, il suo libero apprezzamento non può mai assurgere a principio o criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, quella su delega.

Considerato, 1., 2., 4., 6.1., 7., 8., 8.1., 8.2., 8.3., 8.4., 8.5.

«Le questioni sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania (...) riguardano l'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), con il quale viene disciplinata la "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico". (...) La norma censurata ha ad oggetto la disciplina dell'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico e consente all'autorità che abbia utilizzato a detti fini un bene immobile in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, di disporre l'acquisizione al suo patrimonio indisponibile, con l'obbligo di risarcire i danni al proprietario. La disposizione regola, inoltre, tempo e contenuto dell'atto di acquisizione, l'impugnazione del medesimo, la facoltà della pubblica amministrazione di chiedere che il giudice amministrativo "disponga la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione del bene senza limiti di tempo", fissando i criteri per la quantificazione del risarcimento del danno. (...) I rimettenti, infine, ritengono che il citato art. 43 impugnato recherebbe *vulnus* all'art. 76, Cost., in quanto sarebbe stato emanato in violazione dei criteri della legge-delega 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998). (...) I rimettenti denunciano la violazione dell'art. 76 Cost., deducendo che l'art. 43 non troverebbe "riferimento o principi e criteri direttivi in norme preesistenti", in quanto la legge-delega n. 50 del 1999 prevedeva il mero coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, e consentiva, nei limiti di tale coordinamento, le sole modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio. (...) La questione è fondata. (...) La norma impugnata disciplina l'istituto cosiddetto della "acquisizione sanante". In particolare essa dispone, fra l'altro, al comma 1, che, "valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni". Viene, poi, precisato, al comma 2, che l'atto di acquisizione "...a) può essere emanato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica

utilità di un'opera o il decreto di esproprio;". Si tratta, dunque, della possibilità di acquisire alla mano pubblica un bene privato, in precedenza occupato e modificato per la realizzazione di un'opera di interesse pubblico, anche nel caso in cui l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità sia venuta meno, con effetto retroattivo, in conseguenza del suo annullamento o per altra causa, o anche in difetto assoluto di siffatta dichiarazione ("assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità"). (...) La norma censurata è contenuta nel testo unico, in materia di espropriazioni, redatto in attuazione della legge n. 50 del 1999, a sua volta collegata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), che aveva previsto un generale strumento permanente di semplificazione e di delegificazione. In particolare, la delega riguardava il "riordino" delle norme elencate nell'allegato I alla legge n. 59 del 1997 (nel testo risultante a seguito dell'art. 1, legge 24 novembre 2000, n. 340 – Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999), che contemplava, quale oggetto, il "procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità e altre procedure connesse: legge 25 giugno 1865, n. 2359; legge 22 ottobre 1971, n. 865". (...) Il chiaro tenore delle norme richiamate rende palese che la delega oggetto delle medesime concerneva esplicitamente il tessuto normativo costituito dalle leggi n. 2359 del 1865 e n. 865 del 1971. Il sistema dell'espropriazione per pubblica utilità risultante da dette leggi era articolato, in sintesi, in un procedimento che presupponeva il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera e la fissazione di termini, con la connessa disciplina dei casi di indifferibilità ed urgenza. In seguito, la legge n. 865 del 1971 aveva previsto la concentrazione del procedimento in un'unica fase, ricollegando la dichiarazione di pubblica utilità, unitamente alla dichiarazione di indifferibilità ed urgenza delle opere pubbliche, all'approvazione dei progetti delle opere da parte degli organi competenti. Successivamente, ed in presenza di una nutrita serie di patologie dei procedimenti amministrativi di espropriazione, consistenti nell'accertamento dell'occupazione *sine titulo* da parte della pubblica amministrazione, la giurisprudenza di legittimità aveva elaborato gli istituti dell'occupazione "appropriativa" ed "usurpativa". In sintesi, la prima era caratterizzata da una anomalia del procedimento espropriativo, a causa della sua mancata conclusione con un formale atto ablativo, mentre la seconda era collegata alla trasformazione del fondo di proprietà privata, in assenza di dichiarazione di pubblica utilità. Nel primo caso (il cui *leading case* si rinviene nella sentenza delle Sezioni Unite 26 febbraio 1983, n. 1464), l'acquisto della proprietà conseguiva ad un'inversione della fattispecie civilistica dell'accessione di cui agli artt. 935 ss. cod. civ., in considerazione della trasformazione irreversibile del fondo. Secondo questa ricostruzione, la destinazione irreversibile del suolo privato illegittimamente occupato comportava l'acquisto a titolo originario, da parte dell'ente pubblico, della proprietà del suolo e la contestuale estinzione del diritto di proprietà del privato. La successiva sentenza delle Sezioni Unite 10 giugno 1988, n. 3940, precisò poi la figura della "occupazione acquisitiva", limitandola al caso in cui si riscontrasse una valida dichiarazione di pubblica utilità che permetteva di far prevalere l'interesse pubblico su quello privato. L'"occupazione usurpativa", invece, non accompagnata da dichiarazione di pubblica utilità, *ab initio* o per effetto dell'intervenuto annullamento del relativo atto o per scadenza dei relativi termini, in quanto tale non determinava dunque l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione. (...) È questo, in sostanza, il contesto normativo in cui è stato inserito il citato art. 43, comprensivo anche dei ricordati istituti di origine giurisprudenziale, i quali hanno nel tempo disciplinato la materia. Nella redazione del testo unico il legislatore delegato era tenuto ad osservare i seguenti principi e criteri direttivi, contenuti nell'art. 7, comma 2, della citata legge n. 50: la puntuale individuazione del testo vigente delle norme (lettera b dell'art. 7 cit.); l'indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni (lettera c); il 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 (lettera d). La legge-delega imponeva, poi, l'indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restavano comunque in vigore (lettera e) e l'esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolavano la

materia oggetto di delegificazione, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico (lettera f). (...) Occorre verificare, pertanto, se il legislatore delegato abbia osservato i suindicati principi e criteri direttivi. Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione. Il secondo riguarda le norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 54 del 2007, n. 280 del 2004, n. 199 del 2003). Pertanto, da un lato, deve farsi riferimento alla *ratio* della delega; dall'altro, occorre tenere conto della possibilità, insita nello strumento della delega, di introdurre norme che siano un coerente sviluppo dei principi fissati dal legislatore delegato; dall'altro ancora, sebbene rientri nella discrezionalità del legislatore delegato emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore (sentenza n. 199 del 2003; ordinanza n. 213 del 2005), è nondimeno necessario che detta discrezionalità sia esercitata nell'ambito dei limiti stabiliti dai principi e criteri direttivi. Inoltre, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, qualora la delega abbia ad oggetto, come nella specie, la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenza n. 170 del 2007 e n. 239 del 2003). (...) Alla luce di questi principi, risulta chiara la fondatezza delle censure svolte dai giudici rimettenti. La legge-delega aveva conferito, sul punto, al legislatore delegato il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento "formale" relativo a disposizioni "vigenti". L'istituto previsto e disciplinato dalla norma impugnata, viceversa, è connotato da numerosi aspetti di novità, rispetto sia alla disciplina espropriativa oggetto delle disposizioni espressamente contemplate dalla legge-delega, sia agli istituti di matrice prevalentemente giurisprudenziale. In primo luogo, non è dato ravvisare nelle leggi indicate nel citato allegato I, alla legge n. 59 del 1997, alcuna norma che potesse giustificare un intervento della pubblica amministrazione, in via di sanatoria, sulle procedure ablatorie previste. Inoltre, neppure può farsi riferimento al contesto degli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati, in quanto più profili della cosiddetta "acquisizione sanante", così come disciplinata dalla norma censurata, eccedono con tutta evidenza dagli istituti della occupazione appropriativa e della occupazione usurpativa, così come delineati da quegli orientamenti. Il citato art. 43, infatti, ha anzitutto assimilato le due figure, introducendo la possibilità per l'amministrazione e per chi utilizza il bene di chiedere al giudice amministrativo, in ogni caso e senza limiti di tempo, la condanna al risarcimento in luogo della restituzione. Peraltro, esso estende tale disciplina anche alle servitù, rispetto alle quali la giurisprudenza aveva escluso l'applicabilità della cosiddetta occupazione appropriativa, trattandosi di fattispecie non applicabile all'acquisto di un diritto reale in re aliena, in quanto difetta la non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera pubblica. Infine, la norma censurata differisce il prodursi dell'effetto traslativo al momento dell'atto di acquisizione. Si tratta di elementi di sicuro rilievo e qualificanti, i quali dimostrano che la norma in esame non solo è marcatamente innovativa rispetto al contesto normativo positivo di cui era consentito un mero riordino, ma neppure è coerente con quegli orientamenti di giurisprudenza che, in via interpretativa, erano riusciti a porre un certo rimedio ad alcune gravi patologie emerse nel corso dei procedimenti espropriativi. Siffatto carattere della norma impugnata trova conferma significativa nella circostanza che, secondo la giurisprudenza di legittimità, in materia di occupazione di urgenza, la sopravvenienza di un provvedimento amministrativo non poteva avere un'efficacia sanante retroattiva, determinata da scelte discrezionali dell'ente pubblico o dai suoi poteri autoritativi. Nel regime risultante dalla norma impugnata, invece, si prevede un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, a dispetto di un giudicato che dispone il ristoro in forma

specifica del diritto di proprietà violato. Il legislatore delegato, in definitiva, non poteva innovare del tutto ed al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega. Questa Corte ha in proposito affermato, infatti, che, per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, “il libero apprezzamento” del medesimo “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” (sentenze n. 340 del 2007 e n. 68 del 1991). In contrario, non giova dedurre, come sostenuto dall’Avvocatura dello Stato, che il legislatore delegato abbia inteso tenere conto delle censure mosse dalla giurisprudenza di Strasburgo alla pratica delle espropriazioni “indirette”. Indipendentemente sia da ogni considerazione relativa al fatto che ciò non era contemplato nei principi e criteri direttivi di cui al più volte citato art. 7 della legge n. 50 del 1999, sia dal legittimo dubbio quanto alla idoneità della scelta realizzata con la norma di garantire il rispetto dei principi della CEDU, che in questa sede non è possibile sciogliere, quella prefigurata costituisce soltanto una delle molteplici soluzioni possibili. Il legislatore avrebbe potuto conseguire tale obiettivo e disciplinare in modi diversi la materia, ed anche espungere del tutto la possibilità di acquisto connesso esclusivamente a fatti occupatori, garantendo la restituzione del bene al privato, in analogia con altri ordinamenti europei. E neppure è mancato qualche rilievo in questo senso della Corte di Strasburgo, la quale, infatti, sia pure incidentalmente, ha precisato che l’espropriazione indiretta si pone in violazione del principio di legalità, perché non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza e permette all’amministrazione di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da “azioni illegali”, e ciò sia allorché essa costituisca conseguenza di un’interpretazione giurisprudenziale, sia allorché derivi da una legge – con espresso riferimento all’articolo 43 del t.u. qui censurato –, in quanto tale forma di espropriazione non può comunque costituire un’alternativa ad un’espropriazione adottata secondo “buona e debita forma” (Causa Sciarrotta ed altri c. Italia – Terza Sezione – sentenza 12 gennaio 2006 – ricorso n. 14793/02). Anche considerando la giurisprudenza di Strasburgo, pertanto, non è affatto sicuro che la mera trasposizione in legge di un istituto, in astratto suscettibile di perpetuare le stesse negative conseguenze dell’espropriazione indiretta, sia sufficiente di per sé a risolvere il grave *vulnus* al principio di legalità. Alla stregua dei rilievi svolti, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’intero art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, poiché la disciplina inerente all’acquisizione del diritto di servitù, di cui al comma 6 *bis*, appare strettamente ed inscindibilmente connessa con gli altri commi, sia per espresso rinvio alle norme fatte oggetto di censura, sia perché ne presuppone l’applicazione e ne disciplina ulteriori sviluppi applicativi (cfr. sentenza n. 18 del 2009)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell’art. 76 Cost.

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)

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 relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima. I principi posti dal legislatore delegante costituiscono non soltanto base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l’interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega. Relativamente al secondo dei suindicati processi ermeneutici, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. L’art. 76 Cost. non osta, infatti, all’emanazione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal

legislatore delegante, poiché la funzione del legislatore delegato non è limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi. Nell'ambito del criterio costituito dalla definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante una certa materia rientra l'obiettivo di ricondurre a sistema la disciplina del settore, introducendo disposizioni di carattere sostanziale e processuale che, per quanto non formino oggetto di espressa previsione nella normativa delegante, siano però coerenti con la ratio della delega e di essa costituiscano sviluppo. Se l'obiettivo è la coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale; inoltre, se l'obiettivo è 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. Accertata la conformità della previsione introdotta dal legislatore delegato ai principi e criteri direttivi, le doglianze relative a talune incongruenze sistematiche e complicità del sistema esulano dal supposto vizio di eccesso di delega, rappresentando solo delle possibili conseguenze applicative, da superare per via ermeneutica.

Considerato, 1., 4., 4.1., 4.2., 4.3.

«Il Tribunale di Catania, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli articoli 3, 24, 76 e 111, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 140, comma 4, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), nella parte in cui prevede un'ipotesi di litisconsorzio necessario, ai sensi dell'art. 102 del codice di procedura civile, nei giudizi promossi fra l'impresa di assicurazione e le persone danneggiate. Il rimettente (...) ritiene sussistente, inoltre, la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto la nuova ipotesi di litisconsorzio necessario, introdotta dalla disposizione censurata, non troverebbe aggancio in alcuno dei "principi e/o criteri direttivi" dettati dal legislatore delegante per "il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni", e inciderebbe, peraltro al di fuori della delega, sui riti e sui criteri di competenza con elusione delle norme processuali in materia. (...) Il rimettente muove all'art. 140, comma 4, del d.lgs. n. 209 del 2005 una censura ulteriore per eccesso di delega, in quanto egli ritiene che la nuova ipotesi di litisconsorzio necessario introdotta dalla norma censurata non trovi aggancio in alcuno dei principi o criteri direttivi dettati dal legislatore delegante per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni (art. 4, legge n. 229 del 2003). In particolare, si tratterebbe di una opzione normativa del tutto slegata dal sistema, in quanto sconosciuta nella legislazione anteriore (legge n. 990 del 1969) e negli orientamenti giurisprudenziali formati in tema nei casi di pluralità di danneggiati. Inoltre, l'istituto del litisconsorzio necessario, lungi dal "ricomporre a sistema" la materia della responsabilità civile da sinistri stradali, sarebbe foriero di "gravi profili di disarmonia e antinomia legislativa" nonché di "complicazione dello stesso sistema processuale". La previsione di tale strumento processuale, inciderebbe, poi, del tutto al di fuori della delega, sui riti e sui criteri di competenza con elusione delle norme processuali in materia. (...) La questione, sotto questo profilo, non è fondata. (...) Si deve osservare che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, 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 relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (tra le più recenti, sentenze n. 98 del 2008; n. 340 e n. 170 del 2007). Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge-delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima (sentenze n. 341 del 2007; n. 426 e n. 285 del 2006). I principi posti dal legislatore delegante costituiscono, poi, non soltanto base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi (sentenze n. 98 del 2008, n. 340 e n. 170 del 2007), i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della

ratio della legge delega (sentenze n. 413 del 2002, n. 307 del 2002; n. 290 del 2001). Relativamente al secondo dei suindicati processi ermeneutici, va confermato l'orientamento di questa Corte, secondo il quale la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000). Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (sentenza n. 199 del 2003). L'art. 76 Cost. non osta, infatti, all'emanazione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 199 del 2003, n. 163 del 2000, ordinanza n. 213 del 2005). (...) Posti siffatti principi, occorre osservare che, in forza dell'art. 4, legge n. 229 del 2003, il Governo era stato delegato ad adottare “uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59”, come sostituito dall'art. 1 della medesima legge delega e nel rispetto dei principi e criteri direttivi enunciati nello stesso art. 4. Tra i criteri direttivi, cui quest'ultimo (comma 1) rinvia in modo espreso, assume rilievo quello previsto dal citato art. 20, comma 3, lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 229 del 2003. In base a tale norma, nell'esercizio della delega il legislatore delegato si attiene (tra gli altri) al seguente principio e criterio direttivo: “definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente”. Orbene, nell'ambito del criterio costituito dalla “definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia” rientra l'obiettivo di ricondurre a sistema la disciplina del settore, introducendo disposizioni di carattere sostanziale e processuale che, per quanto non formino oggetto di espressa previsione nella normativa delegante, siano però coerenti con la *ratio* della delega e di essa costituiscano sviluppo. Questa Corte 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. 52 del 2005). La previsione, ai sensi del censurato art. 140, comma 4, dell'istituto del litisconsorzio necessario tra l'impresa di assicurazione e le persone danneggiate, costituisce, per quanto chiarito sopra, il mezzo per garantire, sul piano processuale, il principio della parità tra i creditori nella distribuzione del massimale. Tale principio concreta la *ratio* sottesa al citato art. 140, nonché al previgente art. 27 della legge n. 990 del 1969. Del resto, il concetto del litisconsorzio necessario non era sconosciuto a detta legge, in quanto l'art. 23 di essa stabiliva che “Nel giudizio promosso contro l'assicuratore, a norma dell'art. 18, comma primo, deve essere chiamato nel processo anche il responsabile del danno”. Pertanto l'istituto contemplato dalla norma in questione completa sul versante processuale una regolamentazione sostanziale avente una *ratio* coerente con quello strumento e rappresenta, entro i limiti del criterio del riordino delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, l'innovazione necessaria per garantire l'uniformità giuridica e sistematica della medesima normativa. Da quanto esposto consegue che, salvi i principi e i criteri direttivi di merito specifici per ciascuna materia delegata, l'intervento del legislatore delegato risulta conforme al criterio direttivo suddetto, nel quadro degli orientamenti della giurisprudenza prima richiamati. Se, dunque, la previsione del menzionato strumento risulta conforme ai principi e criteri direttivi di cui sopra, le ulteriori doglianze mosse dal rimettente in ordine a talune “incongruenze sistematiche” e “complicanze del sistema processuale”

esulano dal supposto vizio di eccesso di delega, rappresentando solo delle possibili conseguenze processuali della concreta applicazione dell'istituto, da superare per via ermeneutica. Ulteriore argomento posto dal rimettente a fondamento della censura, in riferimento all'art. 76 Cost., è costituito dalla assunta incidenza della disposizione normativa in esame sui riti (in quanto, nel caso di più domande risarcitorie trattate con riti diversi, verrebbe mutata, a seguito del litisconsorzio necessario, la disciplina processuale dell'azione di uno dei danneggiati, attratta ad uno dei due riti) nonché sui criteri di competenza (poiché una tale disciplina consentirebbe di eludere le norme processuali sulla competenza), senza che ciò sia previsto dai criteri direttivi della legge delega. Tuttavia, il litisconsorzio necessario non pone un problema di incidenza sui riti o sui criteri di competenza, dovendo la decisione essere pronunciata per legge nei confronti di più parti. Infatti, in detta ipotesi, originata da una inscindibilità del rapporto giuridico dedotto in giudizio o da una dipendenza di diverse posizioni giuridiche (nel caso di specie, dal rapporto tra le posizioni dei danneggiati, in ossequio al principio di parità dei creditori), la pronuncia è unica nei confronti di tutte le parti e la competenza è governata dai criteri ordinari, avuto riguardo alle ragioni che determinano la necessità del litisconsorzio».

Sentenza n. 112/2008 (red. Tesauro)

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 e i criteri direttivi della delega.

Considerato, I., 3., 3.1.

«La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Milano investe l'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate di cui all'articolo 134, comma 3, di detto decreto le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è stato iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore. Secondo le ordinanze di rimessione, detta norma si porrebbe in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza), in quanto la delega contenuta in quest'ultima norma non concerneva la disciplina della competenza ed il regime transitorio applicabile alle controversie attribuite alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale (di seguito, sezioni specializzate), materie, queste, oggetto della distinta delega dell'art. 16 della legge n. 273 del 2002, esercitata, ed esauritasi, con l'emanazione del d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168 (Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273). (...) La questione è fondata. (...) Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa, secondo la giurisprudenza di questa Corte, 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 (tra le più recenti, sentenze n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007). Il contenuto delle deleghe oggetto degli artt. 15 e 16 della legge n. 273 del 2002 e la relazione esistente tra le stesse sono state, di recente, approfondite da questa Corte nella sentenza n. 170 del 2007, che ha deciso una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una diversa disposizione del d.lgs. n. 30 del 2005. Alla luce delle argomentazioni svolte in detta pronuncia, occorre anzitutto osservare che la norma censurata ha la sua base esclusivamente nell'art. 15 della legge n. 273 del 2002, tenuto conto sia della indicazione in tal senso contenuta nella premessa del decreto legislativo n. 30 del 2005, sia della circostanza che il termine per l'esercizio della delega dell'art. 16 della legge n. 273 del 2002 era scaduto alla data di emanazione di

detto decreto legislativo. La lettera del citato art. 15 (avente ad oggetto “il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale”), i relativi principi e criteri direttivi ed il contesto normativo nel quale detta norma è inserita, quindi anche il contenuto della delega dell’art. 16 della stessa legge, impongono di ribadire che i profili inerenti alla istituzione ed organizzazione delle sezioni specializzate, in linea generale, erano estranei alla delega oggetto della prima di queste due norme. La delega all’istituzione ed alla disciplina delle sezioni specializzate è, infatti, contenuta nell’art. 16 della legge n. 273 del 2002, il quale stabilisce altresì uno specifico principio direttivo in materia di disposizioni transitorie, in virtù del quale il Governo doveva avere “cura di evitare che le sezioni specializzate di cui al comma 1, lettera a), siano gravate da un carico iniziale di procedimenti che ne impedisca l’efficiente avvio” (comma 3). In attuazione di detto principio, l’art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003 ha assegnato alle sezioni specializzate soltanto i giudizi “iscritti a ruolo a far data dal 1° luglio 2003” (comma 1), disponendo che le controversie “già pendenti alla data del 30 giugno 2003, restano assegnate al giudice competente in base alla normativa previgente” (comma 2). Quest’ultima norma - in particolare, il comma 2 - è stata interpretata dalla Corte suprema di cassazione nel senso che “non può riferirsi [...] che all’introduzione della causa in primo grado, quale che sia il grado del giudizio nel quale essa si trovi al momento dell’entrata in vigore della legge” (ordinanza 1° febbraio 2007, n. 2203). La norma censurata non è, dunque, riconducibile al “riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale”, e cioè alla delega dell’art. 15 della legge n. 273 del 2002. Quest’ultima concerne, infatti, 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 comporle 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. L’art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2005 ha, invece, disciplinato un oggetto estraneo al contenuto della delega, peraltro realizzando 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. Pertanto, la norma neppure è riconducibile alla discrezionalità del legislatore delegato, in quanto non costituisce coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, ma si pone anzi in contrasto con la soluzione realizzata nell’esercizio della delega che aveva ad oggetto le sezioni specializzate. Deve essere, dunque, dichiarata, per violazione dell’art. 76 Cost., l’illegittimità costituzionale, dell’art. 245, comma 2, nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d’appello iniziate dopo l’entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore».

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro)

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 norma che determina l’oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l’altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima. I principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l’interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega. Peraltro, la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega comporta che neppure è possibile enucleare una nozione di principi e criteri direttivi rigida e valevole per tutte le ipotesi: infatti, il Parlamento, approvando una legge delega, non è tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose. Relativamente al secondo dei suindicati processi ermeneutici, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia

ecceduto tali, più o meno ampi, margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. L'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché la funzione del legislatore delegato non è limitata a una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi.

Considerato, 1., 3., 3.1., 3.2.

«Le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia e dalla Corte d'appello di Brescia investono l'art. 26, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), che ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), rendendo appellabile la sentenza che decide l'opposizione avverso il provvedimento che irroga una sanzione amministrativa, prima soltanto ricorribile per cassazione. Secondo entrambi i rimettenti, la norma censurata, prevedendo la proponibilità dell'appello avverso sentenze prima impugnabili soltanto con ricorso per cassazione, violerebbe l'art. 76 della Costituzione, nonché, ad avviso del Tribunale ordinario di Reggio Emilia, l'art. 77, primo comma, Cost., in quanto la delega oggetto dell'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), concerneva esclusivamente l'introduzione di modificazioni al codice di procedura civile ed al processo di cassazione, non all'art. 23 della legge n. 689 del 1981. Il primo dei due giudici *a quibus* deduce, inoltre, che neanche l'art. 1, comma 3, lettera *a*), della legge n. 80 del 2005, attribuendo al legislatore delegato il potere di stabilire la “non ricorribilità immediata delle sentenze che decidono di questioni insorte senza definire il giudizio”, legittimerebbe la modifica della disciplina dell'impugnazione delle sentenze oggetto del citato art. 23. Secondo la Corte d'appello di Brescia, la previsione di una nuova fase di merito neppure sarebbe strumentale rispetto all'obiettivo della legge-delega, di garantire l'efficienza della funzione nomofilattica. Le sentenze oggetto del citato art. 23 sarebbero, infatti, pronunciate all'esito di un giudizio di carattere “demolitorio”, deciderebbero della legittimità di un provvedimento amministrativo e della sussistenza di un illecito ed avrebbero un contenuto tipico, tale da definire il giudizio. La mancanza nella legge-delega di un espresso riferimento a dette pronunce sarebbe stata giustificata dall'esigenza di garantire “una logica di sistema”, in coerenza con la specificità della materia e con la natura dell'accertamento oggetto del relativo giudizio che, in passato, avevano appunto indotto ad escluderne l'appellabilità. Pertanto, l'eventuale ambiguità della lettera dell'art. 1, comma 4, della legge n. 80 del 2005 e l'attribuzione al legislatore delegato del potere di “revisionare la formulazione letterale [...] delle altre norme processuali civili vigenti non direttamente investite dai principi di delega” neanche costituirebbero idonea base giuridica di una norma di contenuto non pertinente con la “materia delegata”. (...) Le questioni non sono fondate. (...) Il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante, secondo la giurisprudenza di questa Corte, richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (tra le più recenti, sentenze n. 340, n. 170 e n. 50 del 2007). Relativamente al primo di essi, va ribadito che il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge-delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima (sentenze n. 341 del 2007; n. 426 del 2006; n. 285 del 2006). I principi posti dal legislatore delegante costituiscono poi non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali

disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi (sentenza n. 96 del 2001), i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della *ratio* della legge delega (sentenze n. 413 del 2002; n. 307 del 2002; n. 290 del 2001). Peraltro, come questa Corte ha anche affermato, 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 n. 340 del 2007; n. 250 del 1991). Relativamente al secondo dei suindicati processi ermeneutici, va confermato l’orientamento di questa Corte, secondo il quale la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega (ordinanze n. 213 del 2005; n. 490 del 2000). Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (sentenze n. 199 del 2003; n. 503 del 2003). L’art. 76 Cost. non osta, infatti, all’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell’attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 163 del 2000; n. 198 del 1998; ordinanza n. 213 del 2005). (...) Posti siffatti principi, occorre osservare che la delega dell’art. 1 della legge n. 80 del 2005 ha avuto ad oggetto l’emanazione di un decreto legislativo “recante modificazioni al codice di procedura civile”, con il quale il Governo avrebbe dovuto provvedere anche a “realizzare il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti” (comma 2), nell’osservanza, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi: “disciplinare il processo di cassazione in funzione nomofilattica” (comma 3, lettera a); “revisionare la formulazione letterale e la collocazione degli articoli del vigente codice e delle altre norme processuali civili vigenti non direttamente investiti dai principi di delega” (comma 4). La corretta interpretazione di dette norme 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. La configurazione dell’appello come “filtro” al ricorso per cassazione, l’esigenza e l’auspicio della sua introduzione, costituivano, peraltro, 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 questo contesto, dà conto anche la Relazione ministeriale allo schema di decreto-delegato, correttamente esplicitando sul punto che “il recupero e la valorizzazione della funzione nomofilattica della Corte - che costituisce il principio orientatore della delega - [...] non può non passare attraverso una razionalizzazione delle attività della Corte e delle ipotesi di intervento della stessa attualmente contemplate dall’ordinamento”, e cioè anche attraverso un riduzione dei casi di inappellabilità delle sentenze, “al fine di evitare che il giudizio di diritto, e dunque l’esercizio della funzione nomofilattica, vengano inquinati da impropri elementi di fatto, riversati sulla Corte proprio a causa dell’assenza del filtro intermedio”. Lo scopo di disciplinare il processo di legittimità in funzione nomofilattica, alla luce del significato assunto da tale espressione, di rafforzamento di detta funzione, costituisce pertanto una direttiva ermeneutica che deve presiedere all’interpretazione del contenuto della delega e che rende chiara la facoltà del legislatore delegato di ridurre i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, mediante l’introduzione dell’appello quale “filtro”. Alla luce di questa direttiva, 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) neppure può

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. Le considerazioni che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte suprema di cassazione, il giudizio di opposizione a sanzione amministrativa è strutturato come giudizio di accertamento sul fondamento della pretesa sanzionatoria; che il sindacato svolto in sede di legittimità, in relazione ai soli vizi denunciabili con il ricorso per cassazione, è più limitato, comunque diverso, rispetto a quello possibile al giudice del merito nella fase di gravame; e che l'ordinamento prevedeva già casi di impugnabilità con l'appello delle sentenze che decidono un'opposizione a sanzione amministrativa (in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 689 del 1981), rendono infine palese l'impossibilità di invocare una asserita "logica di sistema" a conforto di una interpretazione restrittiva della legge-delega».

Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato. Una volta compiuti questi due processi ermeneutici, vi è la necessità di effettuare tra di essi un raffronto per esaminare la loro compatibilità, nel senso di valutare se il contenuto del decreto delegato possa essere ricondotto a quanto prevede la legge delega. Ove la delega sia genericamente volta all'integrazione e correzione di una particolare disciplina, onde perseguirne la coerenza logica e sistematica, il coordinamento non può essere solo formale. Inoltre, se l'obiettivo è 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. Del resto, l'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 delegante. 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 delega; e le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri.

Considerato, 1., 2., 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.5., 2.6. 2.7., 2.8., 2.9.

«Il Tribunale ordinario di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nella parte in cui esso modificando l'art. 120 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), vi inserisce un comma 2 dal seguente tenore: "Il CICR stabilisce modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio della attività bancaria, prevedendo in ogni caso che nelle operazioni in conto corrente sia assicurata nei confronti della clientela la stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori che creditori". In particolare, il rimettente ritiene che la norma censurata ecceda la delega conferita al Governo per la sua emanazione (...). Passando all'esame del merito della sollevata questione di costituzionalità, essa non è fondata. (...) La prima e principale censura che il rimettente muove all'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 342 del 1999, riguarda l'eccesso di delega, in quanto egli ritiene che la norma da cui il Governo ha tratto il suo potere di intervento legislativo, rappresentata dall'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1995-1997), non contenesse "principi e criteri direttivi" che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 76 della Costituzione, avrebbero potuto legittimare il legislatore delegato ad intervenire sulla materia dell'anatocismo bancario. (...) Al riguardo, questa Corte, anche recentemente, ha ribadito che "Secondo i principi più volte affermati, [...] il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula

che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato" (sentenza n. 54 del 2007). Una volta compiuti questi due processi ermeneutici paralleli, vi è poi la necessità di effettuare tra di essi un raffronto per esaminare la loro compatibilità, nel senso di valutare se il contenuto del decreto delegato possa essere ricondotto a quanto prevede la legge delega. Circa i requisiti che si ritiene debbano fungere da cerniera tra questi due atti normativi, questa Corte ha elaborato una copiosa giurisprudenza. 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). Questa Corte ha altresì ripetutamente affermato, con riferimento al contenuto dell'art. 76 Cost., 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" (sentenze n. 481 del 2005 e n. 308 del 2002; ordinanze n. 228 del 2005 e n. 248 del 2004) e che occorre tener 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 tenere 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; ordinanza n. 213 del 2005). (...) Per ciò che concerne la presente questione, la disposizione legislativa di delega, come detto, è contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998, il quale ha previsto che "Il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di cui al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'articolo 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142". Tralasciando ciò che si riferisce agli aspetti procedurali, in quanto non contestati dal rimettente, e, comunque, già scrutinati, sotto il profilo della tempestività, dalla sentenza n. 425 del 2000, risulta che oggetto della delega era, dunque, 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. Quest'ultima disposizione conferiva, a sua volta, due distinte deleghe legislative, da esercitarsi in successione cronologica. La prima - prevista dall'art. 25, comma 1 - concerneva l'attuazione della direttiva del Consiglio 89/646/CEE del 15 dicembre 1989, in conformità: a) al principio secondo cui gli enti creditizi potevano prestare in Italia i servizi previsti nell'allegato alla direttiva immediatamente o per il tramite di succursali o filiazioni alle condizioni di cui alla direttiva medesima (sempre che tali attività fossero state autorizzate sulla base di requisiti oggettivi); b) al principio che gli enti suddetti potevano procedere alla pubblicità relativamente ai servizi offerti, alle condizioni previste per le medesime attività dalla disciplina italiana; c) al principio che doveva essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia. La seconda delega - prevista dall'art. 25, comma 2 - riguardava l'emanazione di un testo unico delle disposizioni attuative della direttiva e di quelle altre necessarie per l'adeguamento normativo alla medesima. Tale adeguamento doveva essere coordinato con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia (delega, questa, esercitata con l'emanazione del testo unico bancario di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993). La reviviscenza, da parte del 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". (...) Nell'esercizio di tale delega, il legislatore delegato, con l'art. 25, comma 2, del decreto legislativo n. 342 del 1999, ha inserito nell'art. 120 del T.U. bancario n. 385 del 1993, il seguente comma 2: "Il CICR stabilisce modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria, prevedendo in ogni caso che nelle operazioni in conto corrente sia assicurata nei confronti della clientela la stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori sia creditori". Tale disposizione, oggetto della censura del remittente, prevede quindi: a) che possono essere stabiliti "modalità e criteri" per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie così presupponendo, in tale ambito contrattuale, la liceità dell'anatocismo bancario; b) che il soggetto cui è demandato il compito di fissare tali "modalità e criteri" è il CICR; c) che, in ogni caso, non può essere stabilita una diversa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori. Come si è detto, la questione di maggior rilievo posta dal giudice rimettente consiste nel valutare se l'introduzione nel nostro ordinamento dell'anatocismo bancario, in deroga al divieto contenuto nell'art. 1283 cod. civ., possa trovare copertura, ai sensi dell'art. 76 Cost., nei "principi e criteri direttivi" contenuti nella legge-delega. Le altre disposizioni contenute nella norma denunciata, infatti, si pongono in posizione di supporto rispetto a questa. Ne consegue 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 (altra questione, che attiene a diverso motivo di censura, trattato al punto 3.3., è quella relativa alla corretta individuazione del soggetto cui queste attribuzioni erano state conferite), né poteva esimersi dal fissare regole minime circa i periodi da prendere a base per il consolidamento degli interessi in conto capitale. (...) Occorre, al riguardo, osservare che il recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva 89/646/CEE era già stato effettuato, ai sensi dell'art. 25 dell'originaria legge n. 142 del 1992, con il decreto legislativo n. 481 del 1992. Quindi il significato da attribuire all'espressione, contenuta nell'art. 1, comma 5, lettera e), della legge delega n. 128 del 1998 (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, 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, 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. (...) L'art. 18 della citata direttiva - posto sotto il Titolo V recante "Disposizioni relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi" - disponeva al primo comma che "Gli Stati membri prevedono che le attività figuranti nell'elenco allegato possono essere esercitate nel loro territorio secondo le disposizioni degli articoli 19, 20 e 21, tramite lo stabilimento di una succursale o mediante prestazioni di servizi, da parte di tutti gli enti creditizi autorizzati e controllati dalle autorità competenti di un altro Stato membro, in conformità delle disposizioni della presente direttiva, sempre che tali attività siano coperte dall'autorizzazione" e, al secondo comma che "Gli Stati membri prevedono anche che le attività figuranti nell'elenco allegato possono essere esercitate nel loro territorio, secondo le disposizioni degli articoli 19, 20 e 21, tramite lo stabilimento di una succursale o mediante prestazioni di servizi, da parte di ogni ente finanziario di un altro Stato membro, filiazione di un ente creditizio o filiazione comune di più enti creditizi, il cui statuto legale permetta l'esercizio di tali attività [...]". Gli enti creditizi di tutti i restanti Stati dell'Unione potevano quindi esercitare in Italia le attività bancarie sia direttamente, sia tramite succursali o filiazioni. Il sedicesimo "considerando" del preambolo prevedeva che "gli Stati membri [dovessero] vigilare affinché non vi [fosse] alcun ostacolo a che le attività ammesse a beneficiare del riconoscimento reciproco [potessero] essere esercitate allo stesso modo che nello Stato membro d'origine, purché non [fossero] incompatibili con le disposizioni legali di interesse generale in vigore nello Stato

membro ospitante”. Poiché tra le attività che, ai sensi della direttiva, beneficiavano “del mutuo riconoscimento” erano previste (punto 1 dell’allegato) la “raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili” e (punto 2 dell’allegato) le “operazioni di prestito”, ne derivava che la questione dell’anatocismo bancario assumeva rilievo ai fini della definizione delle regole cui si dovevano attenere in Italia gli enti creditizi degli altri Paesi membri. Nei principali Stati che allora costituivano l’Unione 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. Ad esempio, in Francia, l’art. 1154 *code civil* che, pur non vietandolo in assoluto, poneva forti restrizioni all’anatocismo (limitando, in via generale, all’anno il periodo di riferimento per il consolidamento degli interessi), non si applicava ai conti correnti bancari; in Germania, il § 355 *HGB* (applicabile negli accordi di conto corrente quando uno dei due contraenti era un istituto di credito) derogava il generale divieto di anatocismo previsto dal § 248 *BGB*; nel Regno Unito la *no interest rule* era, nell’ambito del diritto bancario, soverchiata da eccezioni che traevano il fondamento nel principio, di *common law*, di piena libertà delle parti nello stabilire contrattualmente i termini e le condizioni del rapporto obbligatorio; in Spagna, l’art. 317 del *código de comercio*, richiamato dall’art. 1109 del *código civil*, prevedeva per i “negozi commerciali” una disciplina che consentiva per le operazioni realizzate dagli enti creditizi il cosiddetto “anatocismo convenzionale”. Analoghe a quelle della Germania e della Francia erano le discipline previste, rispettivamente, in Austria e nel Belgio. (...) Rientrava, quindi, 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. Tanto più che proprio allora la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 2374 del 1999, dava, dell’art. 1283 cod. civ., una lettura diversa dal passato, che escludeva, per gli enti creditizi, la possibilità di far valere “usi normativi” che valessero a superare il divieto di anatocismo preventivo in esso previsto, affermando “che la previsione contrattuale della capitalizzazione trimestrale degli interessi dovuti dal cliente, in quanto basata su un uso negoziale, ma non su una vera e propria norma consuetudinaria è nulla, in quanto anteriore alla scadenza degli interessi”. Non può quindi negarsi, alla luce delle precedenti considerazioni, che la questione relativa alla capitalizzazione degli interessi nell’esercizio del credito bancario, per la quale vi erano nei principali Stati dell’Unione normative divergenti rispetto a quella che in Italia si era consolidata dopo la nuova lettura dell’art. 1283 cod. civ. da parte del giudice di legittimità, nonché, nel caso l’anatocismo bancario fosse stato ritenuto lecito, la relativa periodizzazione, rientravano nell’ambito delle attività di adeguamento che il legislatore delegante aveva demandato al legislatore delegato. (...) Vi è altresì da considerare che a questa attività di “adeguamento” 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. (...) Da quanto sopra evidenziato emerge che l'intervento del legislatore delegato, relativo all'introduzione nel d.lgs. n. 383 del 1993 del secondo comma dell'art. 120, 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».

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 170/2007 (red. Tesauro)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 54/2007 (red. Amirante)

V. *infra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Ordinanza n. 213/2005 (red. Vaccarella)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 199/2003 (red. Vaccarella)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 125/2003 (red. Capotosti)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti.

Sentenza n. 503/2000 (red. Contri)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti.

Sentenza n. 425/2000 (red. Ruperto)

Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega. Le finalità di integrazione e correzione perseguite dal delegante, per quanto ampiamente interpretate, non giustificano l'introduzione, in sede di esercizio del potere delegato, di una fattispecie indeterminata priva della necessaria consonanza con la delega e insuscettibile di un'esegesi adeguatrice.

Considerato, 1., 3.3., 3.3.2.

«I giudici rimettenti, investiti di giudizi di opposizione a decreti ingiuntivi, promossi nei confronti di banche da alcuni clienti di queste, dubitano tutti della legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385,

recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in vigore dal 19 ottobre 1999 (...). Le ordinanze di rimessione sollevano, in base ai diversi parametri di legittimità costituzionale evocati, sette distinti gruppi di questioni: a) in riferimento all'art. 77 Cost. per eccesso di delega rispetto all'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128 (che richiama l'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142), assumendo la mancata previsione, in questa, sia della possibilità di una deroga retroattiva al disposto dell'art. 1283 cod. civ. (recante un generale divieto di anatocismo), sia della possibilità di far dipendere dalle determinazioni del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) la validità e l'efficacia delle clausole di anatocismo bancario (r.o. n. 686 del 1999); b) in riferimento all'art. 76 Cost.: b.1) per inosservanza del termine previsto dall'art. 1 della legge n. 128 del 1998, cioè di un anno decorrente dal 22 maggio 1998, a fronte dell'emanazione solo in data 4 agosto 1999 del decreto legislativo n. 342 del 1999, in vigore dal 19 ottobre 1999 (r.o. nn. 8, 55, 175 e 205 del 2000); b.2) per mancanza, nella legge di delegazione, di qualsiasi principio o criterio direttivo attinente all'anatocismo (r.o. nn. 690 e 753 del 1999; r.o. nn. 8, 55, 165, 166, 175 e 205 del 2000); b.3) per asserita non riconducibilità della norma denunciata al compito, fissato nella legge-delega, di integrare o correggere il testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993), tenuto conto che questo non contempla l'istituto dell'anatocismo (r.o. n. 690 del 1999); b.4) per la mancata previsione del potere, per il legislatore delegato, di emanare norme di interpretazione autentica (r.o. n. 690 del 1999) o comunque ad efficacia retroattiva (r.o. nn. 8, 55, 165, 166 e 175 del 2000); b.5) per la mancata previsione, nella legge-delega, del potere di far dipendere dalle determinazioni del CICR la validità e l'efficacia delle clausole sull'anatocismo bancario (...). Passando al merito, giova anzitutto delineare brevemente il quadro normativo in cui si inseriscono le sollevate questioni. Il decreto legislativo n. 342 del 1999, secondo quanto precisato nel suo preambolo, costituisce attuazione dell'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128, che delega il Governo ad emanare - nel termine previsto dal comma 1 e con le modalità di cui ai commi 2 e 3 - "disposizioni integrative e correttive" del testo unico bancario, "nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142". L'art. 1, comma 5, prevede, attraverso espresso richiamo al comma 1, il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge (22 maggio 1998), prorogabile di un semestre, nel caso in cui, per effetto di direttive notificate nel corso dell'anno di delega, la disciplina risultante da direttive comprese nell'elenco di cui all'allegato A) della legge venga modificata senza che siano introdotte nuove norme di principio. Si legge, altresì, nel comma 3 dello stesso articolo, che lo schema di decreto legislativo attuativo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dev'essere trasmesso, nel termine suddetto, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché venga espresso, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, il parere della Commissione competente per materia. Decorso tale termine, il decreto è emanato anche in mancanza del parere; e, qualora esso scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, tale ultimo termine è prorogato di novanta giorni. Quanto poi ai principi e criteri direttivi, è da rammentare che lo stesso art. 25 della legge n. 142 del 1992, richiamato dall'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998, conferiva (a sua volta) due distinte deleghe legislative, da esercitarsi in successione cronologica. La prima - prevista dall'art. 25, comma 1 - concerneva l'attuazione della direttiva del Consiglio 89/646/CEE del 15 dicembre 1989, in conformità: a) al principio secondo cui gli enti creditizi possono prestare in Italia i servizi previsti nell'allegato direttamente o per il tramite di succursali o filiazioni alle condizioni di cui alla direttiva medesima (sempre che tali attività siano state autorizzate sulla base di requisiti oggettivi); b) al principio che gli enti suddetti possono procedere alla pubblicità relativamente ai servizi offerti, alle condizioni previste per le medesime attività dalla disciplina italiana; c) e, infine, al principio che deve essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia. La seconda delega - prevista dall'art. 25, comma 2 - riguardava l'emanazione di un testo unico delle disposizioni attuative della direttiva e di quelle altre necessarie per l'adeguamento ad essa, coordinato con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, così da potervi apportare le modifiche necessarie a tal fine (delega, questa, esercitata con l'emanazione del testo unico bancario di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993). L'art. 25 del decreto legislativo n. 342 del 1999

(nel quale è ricompresa la disposizione oggetto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale) si compone di tre commi. Con il comma 1 viene sostituita la formulazione della rubrica dell'art. 120 del testo unico bancario (da "Decorrenza delle valute" a "Decorrenza delle valute e modalità di calcolo degli interessi"). Con il comma 2 viene aggiunto allo stesso art. 120 un comma 2, che attribuisce al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) il potere di stabilire modalità e criteri relativamente alla produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria, assicurando in ogni caso alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi, sia debitori che creditori. Infine, il comma 3 (oggetto esclusivo del dubbio di costituzionalità dei rimettenti), senza formalmente modificare il testo unico bancario, stabilisce che le clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi maturati, contenute nei contratti stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della suddetta delibera del CICR - emessa il 9 febbraio 2000 ed entrata in vigore il 22 aprile 2000 - sono valide ed efficaci sino a tale data, mentre, successivamente, debbono essere adeguate, a pena di inefficacia da farsi valere solo dal cliente, al disposto della menzionata delibera, secondo modalità e tempi in essa previsti. (...) Fondata deve ritenersi, invece, la questione concernente l'eccesso di delega prospettato da quasi tutti i rimettenti. Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega (v., *ex plurimis* sentenze nn. 276, 163 e 126 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999). Ebbene, da una tale valutazione comparativa emerge chiaramente il mancato rispetto della delega. Come già detto, invero, con l'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998 si conferì delega al Governo per l'emanazione di "disposizioni integrative e correttive" del testo unico bancario, richiamando espressamente i principi e criteri direttivi indicati nell'art. 25 della legge n. 142 del 1992, in attuazione dei quali vennero emanati dapprima il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481 (che recepiva e adattava al contesto italiano la surrichiamata direttiva 89/646/CEE) e poi il decreto legislativo n. 385 del 1993. Quest'ultimo, oltre a recepire a sua volta 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 quella direttiva comunitaria e, allo stesso tempo, come legge di grande riforma economico-sociale (v. sentenze n. 49 del 1999 e n. 224 del 1994). Ma, 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, è certamente da escludersi che la suddetta delega legittimi una disciplina retroattiva e genericamente validante, sia pure nell'esercizio del potere di armonizzazione di tale testo unico con il resto della normativa di settore. La norma denunciata, difatti, senza distinguere fra contratti ed effetti contrattuali anteriori o posteriori alla data della propria entrata in vigore, stabilisce, con formula tipica delle norme di generale sanatoria ("sono valide ed efficaci"), 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. Non si tratta, evidentemente, di una norma interpretativa - che pure era stata suggerita nel corso dei lavori parlamentari (seduta del 17 giugno 1999 della sesta Commissione: pag. 35 del relativo verbale) - perché la disposizione, così come strutturata, non si riferisce e non si salda a norme precedenti intervenendo sul significato normativo di queste, dunque lasciandone intatto il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata. Al contrario, con efficacia innovativa e (in parte anche) retroattiva, essa rende "valide ed efficaci", sino alla data di entrata in vigore della deliberazione del CICR, tutte indistintamente le clausole anatocistiche previste nei contratti bancari già prima della legge delegata o comunque stipulate anteriormente all'entrata in vigore della suddetta deliberazione. In altri termini, il legislatore delegato, da un lato

sancisce (*pro praeterito*), per qualsiasi tipo di vizio, una generale sanatoria delle clausole anatocistiche illegittime contenute nei contratti bancari anteriori al 19 ottobre 1999, con effetti temporalmente limitati sino al 22 aprile 2000 (data di entrata in vigore della delibera del CICR); dall'altro attribuisce (*pro futuro*), sia pure nell'identico limite temporale, la stessa indiscriminata "validità ed efficacia" alle clausole poste in essere nel periodo tra il 19 ottobre 1999 ed il 21 aprile 2000. Ma, 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 di cui al comma 3 dell'art. 25 del decreto legislativo n. 342 del 1999 non consente di ricondurre la denunciata norma nell'ambito dei principi e criteri della legge di delegazione. Questi, infatti, non possono ragionevolmente interpretarsi come abilitanti all'emanazione d'una disciplina di sanatoria (per il passato) e di validazione anticipata (per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge delegata e quella della delibera del CICR) di clausole anatocistiche bancarie, del tutto avulsa da qualsiasi riferimento ai vizi ed alle cause di inefficacia da tenere per irrilevanti: 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. Esclusa, pertanto, la possibilità di un'interpretazione adeguatrice della legge delegata alla legge delegante, deve concludersi - indipendentemente da ogni considerazione sulla ragionevolezza intrinseca della norma denunciata, e restando assorbito ogni altro profilo delle sollevate questioni - che la norma in esame viola l'art. 76 della Costituzione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale.

Sentenza n. 276/2000 (red. Bile)

L'esame della legge di delega, al fine di valutare la conformità a essa della normativa delegata, deve essere condotto procedendo anzitutto all'interpretazione delle norme 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 delegate, tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento e 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.

Considerato, 2., 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.5.

«Le ordinanze n. 619 e 108 propongono la questione di legittimità costituzionale degli artt. 410, 410-bis e 412-bis del codice di procedura civile in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega rispetto all'art. 11, comma 4, lett. g), della legge 15 marzo 1997, n. 59. La questione viene sollevata sotto il profilo che - non prevedendo la delega l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione - il Governo non avrebbe potuto conferire all'istituto tale carattere e collegare al mancato esperimento la conseguenza dell'improcedibilità. (...) La questione non è fondata. Secondo i criteri fissati da questa Corte (sentenza n. 15 del 1999; ed anche sentenze nn. 126 e 163 del 2000), 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. (...) Sulla base di questi criteri, va considerato che la legge delega n. 59 del 1997 è parte di un ampio disegno di riforma della pubblica amministrazione, con importanti ricadute sul riparto della giurisdizione fra il giudice ordinario ed il giudice amministrativo. Tale disegno ha preso le mosse con la delega conferita al Governo dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), a seguito della quale venne emanato il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Successivamente la legge n. 59 del

1997 ha previsto – all’art. 11, quarto comma – l’emanazione da parte del Governo di ulteriori disposizioni integrative e correttive del citato decreto n. 29 del 1993, nel rispetto dei principi contenuti negli artt. 97 e 98 della Costituzione, dei criteri direttivi di cui all’art. 2 della legge n. 421 del 1992, nonché di altri principi e criteri analiticamente indicati. Fra questi ultimi l’articolo 11, quarto comma, alla lettera g) contemplava la devoluzione al giudice ordinario, entro il 30 giugno 1998, delle controversie relative ai rapporti di lavoro “privatizzati” dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni; la previsione di misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso, nonché di “procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato”; e infine la contestuale estensione della giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie concernenti diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici. Questa nuova delega è stata eseguita con il d.lgs. n. 80 del 1998, di cui rilevano - nella specie - gli artt. 36, 37 e 39, che hanno modificato o introdotto *ex novo* gli artt. 410, 410-*bis* e 412-*bis* del codice di procedura civile, poi modificati dall’art. 19 del d.lgs. n. 387 del 1998. (...) Nel quadro della complessa riforma così delineata, il passaggio dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria delle controversie sul rapporto di impiego “privatizzato” con le pubbliche amministrazioni costituisce l’occasione e la giustificazione dell’apprestamento del complesso di misure prima ricordate. In particolare, la messa a punto di strumenti idonei ad agevolare la composizione stragiudiziale delle controversie, per limitare il ricorso al giudice ordinario alle sole ipotesi di inutile sperimentazione del tentativo di conciliazione, appare un momento essenziale per la riuscita della riforma, in vista del sovraccarico che quel giudice era destinato a subire. (...) Il criterio direttivo della legge di delegazione espresso dalla suddetta lettera g) implica anzitutto che l’affidamento al legislatore delegato della messa a punto di “procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato” riguardi anche le controversie sul rapporto di lavoro privato *ex art.* 409 del codice di procedura civile. In via di interpretazione sistematica se ne trae conferma dal fatto che la delega si collocò in un contesto normativo nel quale - *ex art.* 69 del d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo originario - già esisteva, ancorché non ancora operativa, la previsione di un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie del rapporto di pubblico impiego “privatizzato” onde il legislatore del 1997, delegando il Governo a “prevedere procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato” non avrebbe potuto dettare una previsione, palesemente superflua, relativa unicamente a tale rapporto. L’interpretazione letterale del criterio di delega evidenzia, d’altro canto, che l’elencazione degli oggetti assegnati all’esercizio del potere del legislatore delegato inizia con un espresso riferimento al carattere generale delle misure da adottarsi e la circostanza che esso sia preceduto dalla congiunzione “anche” bene evidenzia che l’oggetto della delega andava al di là dell’ambito delle controversie sul rapporto privatizzato di impiego con la pubblica amministrazione. Anche l’interpretazione teleologica dell’espressione “misure ...processuali di carattere generale” conduce alla stessa conclusione, conforme alla finalità perseguita dal legislatore delegante di imporre al Governo l’adozione di misure atte a far fronte al sovraccarico di contenzioso del giudice ordinario. (...) Così ricostruito l’oggetto della delega quanto alla previsione di “procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato” le censure al modo in cui il Governo ha eseguito questa delega, svolte dalle ordinanze n. 619 e 108 del 1999, con riferimento alla natura obbligatoria del tentativo di conciliazione previsto dall’art. 410 del codice di procedura civile, si rivelano infondate. Infatti è vero che la lettera della delega del 1997 - riferendosi a “procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato” - non menziona il predicato dell’obbligatorietà. Ma è anche vero che, quando la delega venne conferita, l’art. 410 del codice di procedura civile, nel testo allora vigente, già contemplava un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie *ex art.* 409, mentre l’art. 69 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevedeva - come si è detto - un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. In siffatto contesto deve escludersi che la delega si limitasse ad attribuire al legislatore delegato il potere di regolare diversamente le mere modalità organizzative del tentativo di conciliazione esistente, senza consentire (per le controversie *ex art.* 409 del codice di procedura civile) l’introduzione dell’obbligatorietà. Del resto - considerando l’ampiezza e l’organicità della riforma concepita dalla legge di delega e l’esigenza di far fronte congruamente alla nuova situazione - deve ritenersi che “prevedere procedure stragiudiziali di conciliazione” equivalga a

“istituirle” in quanto non ancora previste o comunque a modificarne la disciplina rispetto agli istituti eventualmente vigenti (*ex art. 409 del codice di procedura civile*) o a quelli già disciplinati ed in attesa di entrare in vigore (*ex art. 69 del testo originario del decreto legislativo n. 29 del 1993*). L’introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie *ex art. 409 del codice di procedura civile* ha dunque rispettato la legge di delega».

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)

Nell’esaminare il vizio di eccesso di delega e valutare se la norma emanata dal legislatore delegato ecceda i margini di discrezionalità che i principi e i criteri direttivi imposti dal legislatore delegante consentono, occorre procedere a una duplice operazione ermeneutica. Per un verso, devono essere interpretate le norme che determinano i principi e criteri direttivi, tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega. Per altro verso, devono essere interpretate le disposizioni emanate dal Governo in attuazione della delega, tenendo presente che i principi stabiliti dal delegante costituiscono non solo il fondamento e il limite delle norme delegate ma anche un criterio interpretativo delle stesse: esse vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con i principi della delega. Nell’ambito dei confini stabiliti dalla delega, è da riconoscere al legislatore delegato un potere di scelta fra le alternative ad esso offerte. Nel silenzio del legislatore delegante, i criteri possono essere desunti dalla disciplina preesistente, se compatibile con le innovazioni introdotte dalla legge di delega.

Considerato, 1., 2., 2.1., 2.2., 2.3.

«La questione di legittimità costituzionale investe l’art. 1, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall’art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche non profit di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), il quale stabilisce che restano fermi i vigenti criteri di composizione degli organi collegiali, così come previsti dagli attuali ordinamenti, degli enti previdenziali che, non usufruendo di finanziamenti pubblici, sono trasformati in associazioni o fondazioni con personalità giuridica di diritto privato. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ritiene che questa disposizione possa essere in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, non rispondendo ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione (art. 1, comma 33, della legge 24 dicembre 1993, n. 537). Difatti questa, disciplinando l’organizzazione della pubblica amministrazione nel contesto di interventi correttivi di finanza pubblica, prevede che siano riordinati o soppressi gli enti pubblici di previdenza e assistenza (art. 1, comma 32), escludendo dalla operazione di fusione e di incorporazione quegli enti che non usufruiscono di finanziamenti pubblici, i quali, ferme restando le finalità istitutive e l’obbligatoria iscrizione e contribuzione, vengono privatizzati, assumendo la forma dell’associazione o della fondazione, “con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile” (art. 1, comma 33, numero 4). Ad avviso del giudice rimettente, mantenere i criteri di composizione degli organi collegiali degli enti previdenziali privatizzati sarebbe in contrasto con il riconoscimento e la garanzia della loro autonomia organizzativa. (...) La questione di legittimità costituzionale non è fondata. (...) Nell’esaminare il vizio di eccesso di delega e valutare se la norma emanata dal legislatore delegato ecceda i margini di discrezionalità che i principi ed i criteri direttivi imposti dal legislatore delegante consentono, occorre procedere ad una duplice operazione ermeneutica. Per un verso devono essere interpretate le norme che determinano i principi e criteri direttivi, tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega (tra le molte, sentenza n. 531 del 1995). Per altro verso devono essere interpretate 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: esse vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con i principi della delega (da ultimo, sentenza n. 418 del 1996). Nell’ambito dei confini stabiliti dalla delega, è da riconoscere al legislatore delegato un potere di scelta fra le alternative ad esso offerte (sentenze n. 456 e n. 198 del 1998; sentenze n. 335 e n. 141 del 1993; sentenza n. 4 del 1992). (...) La privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e assistenza è

inserita nel contesto del complessivo riordinamento o della soppressione di enti previdenziali, in corrispondenza ad una direttiva più generale volta ad eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nell'ambito della pubblica amministrazione. Alla razionalizzazione organizzativa ed alle fusioni ed incorporazioni, che tale direttiva implica, si sottraggono gli enti che, non usufruendo di alcun sostegno finanziario pubblico, intendono mantenere la loro specificità ed autonomia, assumendo la forma dell'associazione o della fondazione. La privatizzazione, prevista dal legislatore delegante, è caratterizzata da elementi sia di continuità che di innovazione. La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 248 del 1997) ha già riconosciuto che la trasformazione lascia immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, secondo le finalità istitutive di ciascun ente, così giustificando l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione. Si modificano, invece, gli strumenti di gestione e la qualificazione dell'ente, che si trasforma ed assume la personalità di diritto privato. Il legislatore delegante non ha posto alcuno specifico vincolo quanto alle regole di composizione degli organi collegiali degli enti in questa fase di transizione e trasformazione, sicché il legislatore delegato è rimasto libero di determinare la disciplina che ritenga meglio rispondente alla finalità di assicurare continuità nell'organizzazione e nel funzionamento degli enti; tanto più che, nel silenzio del legislatore delegante, i criteri possono essere desunti dalla disciplina preesistente, se essa non sia incompatibile con la struttura dell'associazione o della fondazione. La garanzia dell'autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile degli enti privatizzati, che costituisce un principio direttivo della delega, non attiene tanto alla struttura dell'ente quanto piuttosto all'esercizio delle sue funzioni. In tal senso il legislatore delegato ha recepito la formulazione della norma delegante inserendo tale garanzia nella disposizione che disciplina la gestione degli enti privatizzati (art. 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994). Ma anche se, considerando isolatamente i singoli segmenti della formula normativa adottata dal legislatore, si intendesse l'autonomia organizzativa come elemento del tutto distinto dalla organizzazione della gestione amministrativa e contabile, riferita quindi alla struttura dell'ente ed alla composizione dei suoi organi, essa non implicherebbe un'assoluta libertà di configurare le strutture dell'ente e non escluderebbe l'eventuale indicazione di limiti entro i quali l'autonomia debba essere esercitata. (...) Interpretando la disposizione legislativa delegata, è da rilevare che essa mantiene fermi i "criteri" della disciplina in precedenza vigenti per la composizione degli organi collegiali; criteri che vengono così assunti come base e principio della nuova disciplina statutaria di tali organi. Il dovere di dettare regole che rispettino i medesimi criteri non implica il divieto di qualsiasi mutamento di disciplina né impone di cristallizzare in modo assoluto gli organi collegiali, potendo essere apportate dallo statuto modifiche alla loro composizione che si ispirino ai "criteri" preesistenti, rimanendo nell'ambito da essi circoscritto. Inoltre questa disciplina riguarda lo statuto che deve essere adottato dai competenti organi degli enti contestualmente alla deliberazione di trasformazione dell'ente in associazione o fondazione. Non tocca quindi successive vicende della vita dell'ente, il cui statuto può essere nel tempo modificato, come è previsto dallo stesso decreto legislativo n. 509 del 1994 (art. 3, comma 2, lettera a)».

Sentenza n. 3/1957 (rel. Gabrieli)

Il giudizio di conformità della legge delegata alla legge delegante, in cui si sostanzia l'accertamento del vizio di eccesso di delega, non riguarda una normale questione d'interpretazione devoluta al giudice ordinario. Infatti, venendo in contestazione il profilo costituzionale della norma impugnata, si pone sempre una questione di legittimità costituzionale. La valutazione circa la conformità o divergenza deve necessariamente risultare da un processo di confronto tra le due norme, peraltro da limitare all'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 della Corte.

Considerato

«La delegazione è accompagnata (...) da limiti che si riflettono sulla legge delegata, la cui legittimità costituzionale è subordinata alla conformità della norma delegata alla norma delegante. E le controversie di legittimità costituzionale hanno appunto per oggetto l'accertamento della conformità o

divergenza della legge o dell'atto avente forza di legge da un precetto costituzionale. 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 valgono a ricondurre, nei giusti limiti della norma delegante, il contenuto della legge delegata. In questa ipotesi non sorge una normale questione d'interpretazione devoluta al giudice ordinario, bensì, venendo in contestazione il profilo costituzionale della norma impugnata, si pone sempre una questione di legittimità costituzionale. La valutazione, poi, circa la 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».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, L'eccesso di delega o dalla delega quale tipica fattispecie di violazione dell'art. 76 Cost. nonché *infra, sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti, Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale) e Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico.

L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice

Sentenza n. 10/2018 (red. Barbera)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 84/2017 (red. Modugno)

V. *supra, sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 276/2016 (red. de Pretis)

In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle due diversi sensi, il suo esatto significato va individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento al testo della legge in cui si inserisce e alla sua ratio. Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente. Se l'obiettivo del delegante è ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, la conseguenza è che i principi sono quelli già posti dal legislatore.

Considerato, 1., 4., 4.2., 4.3., 4.4., 4.5.

«La Corte d'appello di Bari, il Tribunale ordinario di Napoli e quello di Messina hanno sollevato (...) complessivamente quattro questioni di costituzionalità con riferimento al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), c.d. "legge Severino". In particolare, i giudici hanno contestato – nell'ambito di giudizi promossi da soggetti sospesi dalla carica politica (rispettivamente, di consigliere della Regione Puglia, di Presidente della Regione Campania e di consigliere del Comune di Graniti) a seguito di condanne penali non definitive – le norme che contemplano la sospensione dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali in caso di condanna

non definitiva per determinati reati: l'art. 8, comma 1, e l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012. In collegamento con l'art. 8, comma 1, vengono censurati anche l'art. 1, comma 1, lettera b) e l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012. L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (rubricato "Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali") statuisce, al comma 1, che "[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere a), b) e c)". L'art. 7 (rubricato "Incandidabilità alle elezioni regionali"), al comma 1, dispone che "[n]on possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali [...] c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale". L'art. 11, comma 1, lettera a), (rubricato "Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità") statuisce che "[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c)". L'art. 10 (rubricato "Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali"), al comma 1, dispone che "[n]on possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale [...] c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale". (...) Con la prima questione si lamenta la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione (eccesso di delega). Essa è sollevata in tutte e tre le ordinanze di rimessione e comprende due distinti profili: a) se l'art. 8, comma 1, e l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 violino l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), là dove prevedono la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva (profilo presente in tutti i giudizi); b) se l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 violi l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012, là dove non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura (profilo presente nel solo giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli). (...) Nel merito, la questione di eccesso di delega, con riferimento al primo profilo sopra illustrato (presente in tutte le ordinanze), non è fondata. La Corte d'appello di Bari (i cui argomenti sono ripresi nelle altre due ordinanze) ricorda che la legge delega n. 190 del 2012 prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 64, lettera m), quello di "disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica", e ritiene che tale norma sia violata dagli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, che contemplano la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva, anche precedente la candidatura. Il rimettente, così come gli altri due giudici *a quibus*, invoca la lettera della disposizione e i lavori preparatori della legge delega, dai quali emergerebbe che il comma 64, lettera m), riferisce "la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive" (entrambe in caso di condanna definitiva). (...) Come si evince dall'analisi delle norme e della giurisprudenza di questa Corte, se in origine lo scopo della disciplina era quello "di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali", avendo come finalità "la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche" (sentenza n. 407 del 1992), successivamente il carattere di diffusa illegalità nella pubblica amministrazione indusse ad allargare l'ambito soggettivo e oggettivo della disciplina, a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost. Sin dall'adozione della legge n. 55 del 1990, peraltro, l'ordinamento ha sempre previsto la sospensione dalla carica politica per provvedimenti (relativi ai reati ostativi) precedenti la condanna definitiva e la

decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Dunque, prima della legge delega n. 190 del 2012, il regime della sospensione e della decadenza non ha mai conosciuto la previsione che i giudici *a quibus* imputano all'art. 1, comma 64, lettera m), ossia la sospensione dalla carica elettiva solo in caso di condanna definitiva. Questo significa che, nella prospettiva dei rimettenti, prevedendo la sospensione solo come conseguenza della condanna definitiva, il legislatore delegante avrebbe avuto l'intenzione di innovare in modo significativo la situazione previgente, non solo dunque estendendo l'incandidabilità ai parlamentari e ampliando i reati ostativi, ma anche abolendo la sospensione cautelare e la stessa decadenza dalle cariche elettive, nel senso che la condanna non definitiva non avrebbe dovuto produrre alcuna conseguenza e quella definitiva avrebbe determinato solo la sospensione dalla carica elettiva e non la decadenza (decadenza che, invece, si sarebbe verificata a carico dei titolari di cariche non elettive). L'intenzione di innovare così radicalmente il regime della sospensione e della decadenza e, in definitiva, di "ammorbidire" gli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione non trova tuttavia riscontro nella chiara lettera della legge delega. A differenza di altri criteri direttivi, che esprimono univocamente una volontà innovativa (art. 1, comma 64, lettere a, b, f, h, della legge n. 190 del 2012), il comma 64, lettera m), non menziona affatto l'eliminazione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive. La formulazione del comma 64, lettera m), del resto, non è tale da escludere un'interpretazione in continuità con il regime precedente, secondo la quale la legge delega non intendeva affatto stravolgere l'assetto anteriore. Il sintagma successivo a "decadenza" ("dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica") può infatti essere riferito solo alla decadenza stessa e non anche alla sospensione, che resterebbe così affidata alla disciplina di riordino del legislatore delegato senza la precisazione espressa dal citato sintagma, da intendere riservata al solo istituto della decadenza. In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle due diversi sensi, il suo esatto significato va individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento al testo della legge in cui si inserisce e alla sua ratio. In relazione all'interpretazione delle leggi di delega, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ribadire fra l'altro "come [...] il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000)" (sentenza n. 210 del 2015; v. anche le sentenze n. 98 del 2015, n. 229 e n. 50 del 2014, n. 119 del 2013, n. 341 del 2007, n. 425 del 2000). (...) Sotto il profilo testuale, si può osservare, in primo luogo, che, se la legge delega avesse inteso privare di qualsiasi effetto la condanna di primo grado e differenziare, come sostengono i rimettenti, le conseguenze della condanna definitiva in corso di mandato a seconda del carattere elettivo o meno della carica (sospensione dalla carica elettiva e decadenza dalla carica non elettiva), verosimilmente essa avrebbe enunciato tale criterio distintivo in modo espresso. Il silenzio del comma 64, lettera m), sul punto si può spiegare con la considerazione che il criterio di distinzione tra sospensione e decadenza doveva restare quello applicato sin dal 1990: sospensione dalla carica prima della condanna definitiva e decadenza dopo il passaggio in giudicato della condanna. Sono significativi a questo riguardo sia il titolo della legge n. 190 del 2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"), sia l'art. 1, commi 63 e 64, i quali, rispettivamente prefigurando la disciplina in parola e indicando l'oggetto del decreto legislativo, utilizzano espressioni come "testo unico" di "riordino" e "armonizzazione della vigente normativa". Si tratta di riferimenti che devono essere considerati nell'interpretazione della lettera m) (la quale, come visto, a differenza di altri criteri direttivi, sopra citati, espressamente innovativi, ha una formulazione ambigua) e che conducono a ravvisare nella previsione relativa alla disciplina della sospensione l'intento di affidare al legislatore delegato compiti di riordino e armonizzazione degli istituti esistenti. In casi del genere, "se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, [...] la conseguenza [è] che i principi sono quelli già posti dal legislatore" (sentenze n. 341 del 2007 e n. 53 del 2005), il che esclude l'illegittimità della scelta attuata dal Governo di conservazione dell'istituto nei suoi

caratteri essenziali e del suo semplice adattamento alle innovazioni introdotte su altri versanti dalla nuova disciplina. (...) Il vizio di eccesso di delega può essere escluso anche sulla base di considerazioni di carattere logico-sistematico. In primo luogo, l'abolizione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive contrasterebbe, sia con la finalità generale della legge n. 190 del 2012, sia con la finalità del comma 64, sopra illustrate, perché segnerebbe un arretramento negli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione. In secondo luogo, secondo i rimettenti, l'ipotesi di applicare la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive (entrambe in caso di condanna definitiva) si giustificherebbe sulla base di una corrispondenza con il carattere temporaneo dell'incandidabilità previsto dalle lettere a) e b) dell'art. 1, comma 64, della legge n. 190 del 2012; per cui, in altri termini, come la condanna definitiva precedente l'elezione comporta un'incandidabilità temporanea, così la condanna definitiva successiva all'elezione dovrebbe comportare la mera sospensione dalla carica elettiva, e non la decadenza. In realtà, l'incandidabilità temporanea prevista alle lettere a) e b) riguarda solo i parlamentari (come risulta espressamente dall'art. 1, comma 64, della legge n. 190 del 2012 e dall'art. 13 del d.lgs. n. 235 del 2012), mentre l'incandidabilità alle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali è definitiva, salva la riabilitazione (art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012). Dunque, la tesi dei rimettenti non favorirebbe l'omogeneità del regime della sospensione con quello dell'incandidabilità ma, al contrario, condurrebbe a una evidente disarmonia, in quanto la condanna definitiva produrrebbe un effetto definitivo (l'incandidabilità) se emessa prima dell'elezione e un effetto provvisorio (la sospensione) se emessa dopo l'elezione. Una analoga disarmonia è già stata censurata da questa Corte, a proposito della norma che sanciva l'incandidabilità a seguito di provvedimenti precedenti la condanna definitiva (art. 15 della legge n. 55 del 1990), con la considerazione che “[q]uelle stesse situazioni che – se presenti al momento dell'elezione – determinano, ai sensi del comma 1, l'ineleggibilità di coloro che vi si trovano, qualora invece sopravvengano dopo l'elezione comportano la mera sospensione dell'eletto, e non la decadenza (comma 4-bis), mentre questa consegue solo alla condanna definitiva (comma 4-*quinquies*)”, e che “[s]ono dunque evidenti l'incongruenza e la sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente – ove sopravvenuti – l'effetto meramente sospensivo” (sentenza n. 141 del 1996). In terzo luogo, non è plausibile che il legislatore delegante intendesse abolire un istituto (la sospensione cautelare) di cui in diverse occasioni questa Corte ha riconosciuto la piena legittimità in quanto rispondente a diversi interessi costituzionali (v., prima della legge n. 190 del 2012, le sentenze n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 141 del 1996 e n. 407 del 1992; dopo la legge delega, le sentenze n. 236 del 2015 e n. 118 del 2013), definendolo anche – come visto – effetto “fisiologico” della condanna non definitiva (sentenza n. 141 del 1996). In quarto luogo, si può osservare che, secondo la prospettiva dei rimettenti, il soggetto titolare di carica elettiva, condannato in via definitiva per un reato ostativo, sarebbe sospeso dalla carica e, dunque, potrebbe eventualmente riprendere la propria funzione nel corso dello stesso mandato, se di durata maggiore della sospensione, ma non potrebbe candidarsi alle elezioni successive perché la condanna definitiva fa scattare l'incandidabilità. L'incongruità di tale soluzione concorre a respingere l'ipotesi interpretativa dei rimettenti. Infine, i lavori preparatori della legge n. 190 del 2012, invocati dai giudici *a quibus*, non forniscono indizi univoci, dal momento che, accanto ad alcuni spunti a favore dell'interpretazione sostenuta dai rimettenti (carenti, peraltro, sul piano della consapevolezza dei rilevanti effetti innovativi che sarebbero discesi da tale interpretazione del criterio direttivo), si riscontrano significativi elementi in senso contrario. Da un lato, risulta che nel corso dei lavori preparatori non si sia mai fatto cenno a una volontà di abolizione della sospensione cautelare e della decadenza, mentre è sottolineato che le innovazioni consistevano nell'estensione dell'incandidabilità ai parlamentari nazionali ed europei e nell'ampliamento dei reati ostativi, in una prospettiva di rafforzamento (e non di indebolimento) della tutela degli enti pubblici. Dall'altro lato, il parere del Comitato per la legislazione della Camera presupponeva che sia la sospensione che la decadenza si riferissero alle cariche elettive. Si può ancora rilevare che neppure le commissioni parlamentari in sede consultiva hanno avuto alcun dubbio sul significato del comma 64, lettera m), che hanno inteso pacificamente in senso conservativo del regime previgente e, dunque, senza incertezze sulla conformità ad esso degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del

decreto. L'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012 è pertanto da interpretare nel senso che il periodo che segue "decadenza di diritto" (cioè, "dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica") si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione. (...) Come detto, il Tribunale ordinario di Napoli solleva anche la questione se l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 violi l'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012, là dove non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura. La questione di eccesso di delega non è fondata nemmeno con riferimento a questo profilo. Si tratta, in realtà, di un profilo privo di autonomia rispetto al primo, appena esaminato. Una volta appurato che l'inciso "sentenza definitiva di condanna" si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione, ne segue inevitabilmente che nemmeno il requisito temporale relativo alla condanna ("successiva alla candidatura") può essere applicato alla sospensione».

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 210/2015 (red. Amato)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Sentenza n. 229/2014 /red. Criscuolo)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 153/2014 (red. Mattarella)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano)

La verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché le finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente. 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 del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega.

Considerato, 1., 1.1., 2.1., 3., 3.1., 3.2., 3.3., 3.4.

«Il Tribunale ordinario di Milano, sezione fallimentare, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nella parte in cui, nel sostituire l'art. 6 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa) [d'ora in poi: legge fall.], ha espunto la previsione secondo la quale il fallimento poteva essere dichiarato – oltre che su ricorso del debitore o di uno o più creditori ovvero su richiesta del pubblico ministero – "d'ufficio". (...) Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione in tal modo introdotta dal legislatore delegato, non trovando fondamento nei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 1, commi 5 e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80

(Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), e tantomeno nelle esigenze di coordinamento della disciplina delle procedure concorsuali con altre disposizioni vigenti, di rango sia costituzionale, sia ordinario, si porrebbe in contrasto con l'art. 77 della Costituzione nonché col tenore letterale e logico della legge di delega. (...) Quanto ai parametri di costituzionalità in base ai quali esaminare le censure prospettate dal Tribunale rimettente, ritiene questa Corte che, al di là della espressa evocazione del solo art. 77 Cost. – alla luce del quale, secondo quanto ritenuto dall'Avvocatura, lo scrutinio di legittimità costituzionale andrebbe operato esclusivamente sulla base dell'assenza di delega e non anche sulla base dell'eccesso di delega, indagine quest'ultima che avrebbe richiesto l'evocazione anche dell'art. 76 Cost. – il rimettente abbia adeguatamente chiarito nella motivazione della propria ordinanza la sua intenzione di evocare quale parametro di costituzionalità anche l'art. 76 Cost., laddove osserva che il legislatore delegato avrebbe travalicato i limiti a lui imposti dalla legge di delega riguardo alla riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali ed al coordinamento di essa con le altre disposizioni vigenti (per un caso analogo, sentenza n. 272 del 2012). È, pertanto, alla luce di ambedue gli indicati parametri che la questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata. (...) Nel merito, la questione non è fondata. (...) Va premesso che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ove sia necessario verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante, è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto “del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi”, nonché le “finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata” (sentenza n. 272 del 2012). Deve, altresì, considerarsi che “la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato” (sentenza n. 98 del 2003); questa può essere “più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali [...] margini di discrezionalità occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente” (sentenza n. 98 del 2003). Infine, per quanto qui interessa, è stato, anche, precisato 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 del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega” (sentenza n. 341 del 2007). (...) In base a tale giurisprudenza, va osservato, con riferimento al caso in esame, che il legislatore delegante, nell'attribuire al Governo il compito di procedere, attraverso la adozione di uno o più decreti legislativi, alla “riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali, di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267”, aveva previsto, quale compito del legislatore delegato, quello, fra gli altri, di realizzare “il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti”. (...) Il nostro ordinamento processuale civile è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio *ne procedat iudex ex officio* (sentenza n. 123 del 1970), così da escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale. Sebbene più volte la Corte abbia chiarito che, in particolari e transitorie ipotesi, siffatta allocazione non può considerarsi di per sé violativa di parametri costituzionali (sentenze n. 148 del 1996 e n. 46 del 1995), non può, tuttavia, disconoscersi che, nonostante ciò non costituisca una necessità finalizzata ad assicurarne la congruità costituzionale, risponde ad un criterio di coerenza interno al sistema rimuovere le ipotesi normative che si contrappongano al ricordato principio tendenziale. In questo modo, infatti, ha operato il legislatore delegato in materia di procedure concorsuali, provvedendo sia a modificare l'art. 6 legge fall., rimuovendo la possibilità che il fallimento fosse dichiarato d'ufficio, sia, in occasione dell'adozione dei successivi decreti correttivi, ad espungere dal testo della legge fallimentare le residue fattispecie nelle quali la dichiarazione di fallimento interveniva in assenza di un'istanza proveniente da soggetto diverso

dall'organo decidente. In particolare, ci si riferisce al decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80). (...) Non vi è dubbio che, così operando, il legislatore delegato, lungi dal violare la delega a lui conferita, ha, viceversa, dato attuazione al precetto affidatogli di procedere al coordinamento della disciplina delle procedure concorsuali con uno dei principi del nostro sistema processuale».

Sentenza n. 134/2013 (red. Silvestri)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo)

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 norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, nel valutare se il Governo abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. I principi e i criteri direttivi della legge di delegazione, quali requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega.

Considerato, 12., 12.1., 12.2., 13.

«Devono essere esaminate con priorità, per ragioni di ordine logico, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli articoli 76 e 77 Cost., nei confronti dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, con particolare riguardo al carattere obbligatorio che detta norma, in asserita violazione della legge delega, attribuisce al preliminare esperimento della procedura di mediazione. Al riguardo, è il caso di osservare che l'ordinanza di rimessione del TAR menziona esplicitamente tra i parametri costituzionali, oltre all'art. 24, soltanto l'art. 77 Cost. Tuttavia, poiché dalla motivazione della detta ordinanza si desume con chiarezza il richiamo anche alla violazione dell'art. 76 Cost., lo scrutinio di legittimità costituzionale va condotto pure in riferimento all'eccesso di delega, peraltro evocato da altre ordinanze di rimessione. Il citato art. 5, comma 1, sotto la rubrica "Condizione di procedibilità e rapporti con il processo", così dispone: "1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente ad esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la

scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni". In forza di tale norma, la parte che intende agire in giudizio per una delle azioni specificamente indicate, è tenuta, in via preliminare, ad esperire la procedura di conciliazione, disciplinata come condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Il carattere obbligatorio così attribuito a detta procedura è censurato, per eccesso o difetto di delega, da quasi tutte le ordinanze di rimessione sopra riassunte; e tali censure sono fondate. (...) Si deve premettere che, come questa Corte ha più volte affermato, "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 norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente" (*ex plurimis*: sentenze n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, nn. 340 e 170 del 2007). In particolare, circa i requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, "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 del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega" (sentenza n. 341 del 2007, ordinanza n. 228 del 2005). Ciò posto, si deve osservare che sia la legge delega (art. 60, comma 2 e comma 3, lettera c, della legge n. 69 del 2009), sia il d.lgs. n. 28 del 2010 (preambolo) si richiamano al rispetto e alla coerenza con la normativa dell'Unione europea. È necessaria, dunque, una ricognizione, sia pure concisa, degli elementi desumibili da tale normativa. L'indagine deve prendere le mosse dalla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008, "relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale". Essa risponde alla necessità – già posta in rilievo dal Consiglio europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, nelle conclusioni adottate dal detto Consiglio nel maggio 2000, nonché dal libro verde presentato dalla Commissione nell'aprile 2002 – di garantire un migliore accesso alla giustizia, invitando gli Stati membri ad istituire procedure extragiudiziali ed alternative di risoluzione delle controversie civili e commerciali. La direttiva muove dal presupposto che la mediazione "può fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti. Gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservano più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti. Tali benefici diventano anche più evidenti nelle situazioni che mostrano elementi di portata transfrontaliera" (direttiva citata, sesto Considerando). Il quattordicesimo Considerando afferma che "La presente direttiva dovrebbe inoltre fare salva la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto ad incentivi o sanzioni, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario. Del pari, la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare gli attuali sistemi di mediazione autoregolatori nella misura in cui essi trattano aspetti non coperti dalla presente direttiva". Il principio, poi, è ripreso e precisato nell'art. 3, lettera a), della direttiva medesima che, dopo avere definito la mediazione come "un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore", in ordine alle modalità stabilisce che "Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro". Infine, l'art. 5, comma 2, dispone che

“La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l’inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario”. Merita, poi, di essere menzionata la Risoluzione del Parlamento europeo in data 25 ottobre 2011 (2011/2117-INI) sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare, ancorché priva di efficacia vincolante. Essa considera, tra l’altro, che una soluzione alternativa delle controversie (Alternative Dispute Resolution – ADR), che consenta alle parti di evitare le tradizionali procedure arbitrali, può costituire un’alternativa rapida ed economica ai contenziosi; e, al paragrafo 10, afferma che “al fine di non pregiudicare l’accesso alla giustizia, si oppone a qualsiasi imposizione generalizzata di un sistema obbligatorio di ADR a livello di UE, ma ritiene che si potrebbe valutare un meccanismo obbligatorio per la presentazione dei reclami delle parti al fine di esaminare le possibilità di ADR”. Al paragrafo 31, sesto capoverso, aggiunge (tra l’altro) che l’ADR deve avere un carattere facoltativo, fondato sul rispetto della libera scelta delle parti durante l’intero arco del processo, che lasci loro la possibilità di risolvere in qualsiasi istante la controversia dinanzi ad un tribunale, e che esso non deve essere in alcun caso una prima tappa obbligatoria preliminare all’azione in giudizio. Da ultimo, va ricordata, nei limiti in precedenza esposti, la risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 (2011/2026-INI), relativa all’attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali. Tale risoluzione, nel passare in rassegna le modalità con cui alcuni degli Stati membri hanno attuato la direttiva citata, osserva nel paragrafo 10 che “nel sistema giuridico italiano la mediazione obbligatoria sembra raggiungere l’obiettivo di diminuire la congestione nei tribunali; ciononostante sottolinea che la mediazione dovrebbe essere promossa come una forma di giustizia alternativa praticabile, a basso costo e più rapida, piuttosto che come un elemento obbligatorio della procedura giudiziaria”. Per completare il quadro, è da considerare, nei limiti di seguito precisati, la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea in data 18 marzo 2010, Sezione quarta, pronunciata nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08. Con tale pronuncia la Corte ha affermato i seguenti principi: a) l’art. 34 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, n. 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale le controversie in materia di servizi di comunicazione elettronica tra utenti finali e fornitori di tali servizi, che riguardano diritti conferiti da tale direttiva, devono formare oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali; b) neanche i principi di equivalenza e di effettività, nonché il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ostano ad una normativa nazionale che impone per siffatte controversie il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, a condizione che tale procedura non conduca ad una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi, ovvero questi non siano ingenti per le parti, e purché la via elettronica non costituisca l’unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l’urgenza della situazione lo imponga. Nella motivazione della pronuncia si legge (punto 65) che, da un lato, non esiste un’alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, dato che l’introduzione di una procedura di risoluzione extragiudiziale meramente facoltativa non costituisce uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione di detti obiettivi; dall’altro, non sussiste una sproporzione manifesta tra tali obiettivi e gli eventuali inconvenienti causati dal carattere obbligatorio della procedura di conciliazione extragiudiziale. (...) Come emerge dalla ricognizione che precede, dai richiamati atti dell’Unione europea non si desume alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell’istituto della mediazione. Fermo il *favor* dimostrato verso detto istituto, in quanto ritenuto idoneo a fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, il diritto dell’Unione disciplina le modalità con le quali il procedimento può essere strutturato (“può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto

dal diritto di uno Stato membro”, ai sensi dell’art. 3, lettera a, della direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008), ma non impone e nemmeno consiglia l’adozione del modello obbligatorio, limitandosi a stabilire che resta impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio (art. 5, comma 2, della direttiva citata). Allo stesso principio, come risulta dal dispositivo, s’ispira la sentenza della Corte di giustizia richiamata nel paragrafo che precede. Vero è che, in un passaggio argomentativo (punto 65 della motivazione) la Corte considera inesistente una alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, perché l’introduzione di una procedura di risoluzione extragiudiziale meramente facoltativa non costituirebbe uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione degli obiettivi perseguiti. Ma tale rilievo non può costituire un precedente, sia perché si tratta di un *obiter dictum*, sia perché la sentenza citata interviene su una procedura conciliativa concernente un tipo ben circoscritto di controversie (quelle in materia di servizi di comunicazioni elettroniche tra utenti finali e fornitori di tali servizi), là dove la mediazione di cui qui si discute riguarda un rilevante numero di vertenze, che rende non comparabili le due procedure anche per le differenze strutturali che le caratterizzano. Pertanto, la disciplina dell’UE si rivela neutrale in ordine alla scelta del modello di mediazione da adottare, la quale resta demandata ai singoli Stati membri, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie. Ne deriva che l’opzione a favore del modello di mediazione obbligatoria, operata dalla normativa censurata, non può trovare fondamento nella citata disciplina. Infatti, una volta raggiunta tale conclusione, si deve per conseguenza escludere che il contenuto della legge delega, richiamando la direttiva comunitaria, possa essere interpretato come scelta a favore del modello di mediazione obbligatoria. (...) Si deve ora procedere all’interpretazione della legge delega (art. 60 della legge n. 69 del 2009), al fine di verificare il rispetto dei principi da essa posti in sede di emanazione del d.lgs. n. 28 del 2010 e, in particolare, delle disposizioni oggetto di censure. Orbene, la detta legge delega, tra i principi e criteri direttivi di cui all’art. 60, comma 3, non esplicita in alcun modo la previsione del carattere obbligatorio della mediazione finalizzata alla conciliazione. Sul punto l’art. 60 della legge n. 69 del 2009, che per altri aspetti dell’istituto si rivela abbastanza dettagliato, risulta del tutto silente. Eppure, non si può certo ritenere che l’omissione riguardi un aspetto secondario o marginale. Al contrario, la scelta del modello di mediazione costituisce un profilo centrale nella disciplina dell’istituto, come risulta sia dall’ampio dibattito dottrinale svoltosi in proposito, sia dai lavori parlamentari durante i quali il tema dell’obbligatorietà o meno della mediazione fu più volte discusso. Non si potrebbe ritenere che il carattere obbligatorio sia implicitamente desumibile dall’art. 60 citato, comma 3, lettera a). Tale disposizione, nel prevedere che la mediazione abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, aggiunge la frase “senza precludere l’accesso alla giustizia”. Si tratta, però, di un’affermazione di carattere generale, non a caso collocata in apertura dell’elenco dei principi e criteri direttivi e non necessariamente collegabile alla scelta di un determinato modello procedurale, tanto più che nella norma di delega non mancano spunti ben più espliciti che orientano l’interprete in senso contrario rispetto alla volontà del legislatore delegante di introdurre una procedura a carattere obbligatorio. In particolare: l’art. 60, comma 3, lettera c), dispone che la mediazione sia disciplinata “anche attraverso l’estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5”, recante la definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia. Gli articoli da 38 a 40 di tale decreto (poi abrogati dall’art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010) prevedevano un procedimento di conciliazione stragiudiziale nel quale il ricorso alla mediazione trovava la propria fonte in un accordo tra le parti (contratto o statuto). Il modulo richiamato dal legislatore delegante era, dunque, di fonte volontaria, il che non si concilia (pur volendo considerare quel richiamo come non vincolante) con un’opzione a favore della mediazione obbligatoria. Ancora, merita di essere menzionato il disposto dell’art. 60, comma 3, lettera n), della norma di delega, alla stregua del quale nell’esercizio della delega stessa il Governo doveva attenersi (tra gli altri) al principio di “prevedere il dovere dell’avvocato di informare il cliente, prima dell’instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell’istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione”. Orbene, “possibilità” di avvalersi significa, evidentemente, facoltà, e non obbligo, di avvalersi (“è tenuto preliminarmente”), cui invece fa riferimento l’art. 5, comma

1, del decreto delegato. Il che si evince con chiarezza dall'art. 4, comma 3, di quest'ultimo. La disposizione così stabilisce: "All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto ad informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 17 e 20"; poi, così prosegue: "L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale". Com'è palese, si tratta di due disposizioni distinte, la prima riferibile alla mediazione facoltativa, la seconda alla mediazione obbligatoria e perciò costituente condizione di procedibilità della domanda. Tuttavia, soltanto il primo modello trova la necessaria copertura nella norma di delega. Il secondo compare nel decreto delegato, ma è privo di ancoraggio nella norma suddetta. Il denunciato eccesso di delega, dunque, sussiste, in relazione al carattere obbligatorio dell'istituto di conciliazione e alla conseguente strutturazione della relativa procedura come condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010. Tale vizio non potrebbe essere superato considerando la norma introdotta dal legislatore delegato come un coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal delegante, perché – come sopra messo in rilievo – in realtà con il censurato art. 5, comma 1, si è posto in essere un istituto (la mediazione obbligatoria in relazione alle controversie nella norma stessa elencate) che non soltanto è privo di riferimenti ai principi e criteri della delega ma, almeno in due punti, contrasta con la concezione della mediazione come imposta dalla normativa delegata. Né giova il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 276 del 2000. Invero, con quella pronuncia fu dichiarata (tra l'altro) non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 410, 410-bis e 412-bis cod. proc. civ., come modificati, aggiunti o sostituiti dagli artt. 36, 37 e 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e dall'art. 19 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80). La Corte pervenne a tale decisione escludendo (tra l'altro) che le norme censurate fossero viziate da eccesso di delega. A tal fine, essa, prendendo le mosse dalla complessa riforma che aveva realizzato il passaggio dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria delle controversie sul rapporto di impiego "privatizzato" con le pubbliche amministrazioni, sottolineò che la messa a punto di strumenti idonei ad agevolare la composizione stragiudiziale delle controversie, per limitare il ricorso al giudice ordinario alle sole ipotesi di inutile sperimentazione del tentativo di conciliazione, appariva un momento essenziale per la riuscita della riforma. Pose l'accento sul criterio direttivo di cui all'art. 11, comma 4, lettera g), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), rimarcando che detta norma, nel devolvere al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, prevedeva l'introduzione di "misure organizzative e processuali anche di carattere generale, atte a prevenire disfunzioni relative al sovraccarico del contenzioso", nonché di "procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato". Dopo avere ricostruito l'oggetto della delega, osservò che "la lettera della delega del 1997 – riferendosi a 'procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato' – non menziona il predicato dell'obbligatorietà. Ma è anche vero che, quando la delega venne conferita, l'articolo 410 del codice di procedura civile, nel testo allora vigente, già contemplava un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie *ex art. 409*, mentre l'art. 69 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevedeva – come si è detto – un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. In siffatto contesto deve escludersi che la delega si limitasse ad attribuire al legislatore delegato il potere di regolare diversamente le mere modalità organizzative del tentativo di conciliazione esistente, senza consentire (per le controversie *ex art. 409* del codice di procedura civile) l'introduzione dell'obbligatorietà". Come si vede, la sentenza n. 276 del 2000, per giungere alla conclusione secondo cui "L'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie *ex art. 409* del codice di procedura civile ha dunque rispettato la delega" (punto 2.5. quarto capoverso, del Considerato in diritto), fece leva sia sul contesto

della riforma attuata, senza dubbio di ampio respiro ma circoscritta alle controversie nel settore del diritto del lavoro, sia sulla presenza in tale settore di un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie ai sensi dell'art. 409 cod. proc. civ., e di un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. Pertanto la previsione dell'obbligatorietà, nel quadro delle "misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso" (art. 11, comma 4, lettera g, della citata norma di delega) non appariva come un *novum* avulso da questa, ma costituiva piuttosto il coerente sviluppo di un principio già presente nello specifico settore. La fattispecie qui in esame è, invece, diversa: a parte la differenza di contesto, essa delinea un istituto a carattere generale, destinato ad operare per un numero consistente di controversie, in relazione alle quali, però, alla stregua delle considerazioni sopra svolte, il carattere dell'obbligatorietà per la mediazione non trova alcun ancoraggio nella legge delega. Né varrebbe addurre che l'ordinamento conosce varie procedure obbligatorie di conciliazione, trattandosi di procedimenti specifici, per singoli settori, in relazione ai quali nessun rapporto di derivazione è configurabile in riferimento all'istituto in esame. Infine, quanto alla finalità ispiratrice del detto istituto, consistente nell'esigenza di individuare misure alternative per la definizione delle controversie civili e commerciali, anche al fine di ridurre il contenzioso gravante sui giudici professionali, va rilevato che il carattere obbligatorio della mediazione non è intrinseco alla sua ratio, come agevolmente si desume dalla previsione di altri moduli procedurali (facoltativi o disposti su invito del giudice), del pari ritenuti idonei a perseguire effetti deflattivi e quindi volti a semplificare e migliorare l'accesso alla giustizia. In definitiva, alla stregua delle considerazioni fin qui esposte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. La declaratoria deve essere estesa all'intero comma 1, perché gli ultimi tre periodi sono strettamente collegati a quelli precedenti (oggetto delle censure), sicché resterebbero privi di significato a seguito della caducazione di questi. Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e quindi in via consequenziale alla decisione adottata, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2010, limitatamente al secondo periodo ("L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale") e al sesto periodo, limitatamente alla frase "se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1"; b) dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole "Fermo quanto previsto dal comma 1 e"; c) dell'art. 5, comma 4, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole "I commi 1 e"; d) dell'art. 5, comma 5, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole "Fermo quanto previsto dal comma 1 e"; e) dell'art. 6, comma 2, del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase "e, anche nei casi in cui il giudice dispone il rinvio della causa ai sensi del quarto o del quinto periodo del comma 1 dell'articolo cinque,"; f) dell'art. 7 del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase "e il periodo del rinvio disposto dal giudice ai sensi dell'art. 5, comma 1"; g) dello stesso articolo 7 nella parte in cui usa il verbo "computano", anziché "computa"; h) dell'art. 8, comma 5, del detto decreto legislativo; i) dell'art. 11, comma 1, del detto decreto legislativo, limitatamente al periodo "Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'art. 13"; l) dell'intero art. 13 del detto decreto legislativo, escluso il periodo "resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile"; m) dell'art. 17, comma 4, lettera d), del detto decreto legislativo; n) dell'art. 17, comma 5, del detto decreto legislativo; o) dell'art. 24 del detto decreto legislativo».

Sentenza n. 75/2012 (red. Tesauro)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)

V. *infra*, sub Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Ordinanza n. 231/2009 (red. Napolitano)

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. Occorre altresì tener conto delle finalità che, attraverso i principi e i criteri enunciati, la legge delega si prefigge con il complessivo contesto delle norme nel significato compatibile con quei principi e criteri.

Considerato

«(...) la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, solleva questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione – dell’art. 54-*bis* del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 198 (Attuazione dell’art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino dei ruoli e modifica delle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo e non dirigente dell’Arma dei carabinieri), introdotto dall’art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 83 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 198, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo e non dirigente dell’Arma dei carabinieri); (...) la Corte dei conti rimettente precisa di sollevare la questione nella parte in cui la norma censurata non prevede per i pari grado dell’Arma dei carabinieri lo stesso beneficio contemplato dall’art. 73-*quinquies*, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 (Attuazione dell’art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza), introdotto dall’art. 9, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 67 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza), per gli appartenenti alla Guardia di finanza; (...) ad avviso del rimettente, la norma censurata viola, altresì, l’art. 76 Cost., in ragione del contrasto del suddetto regime normativo con il principio direttivo di cui all’art. 3 della legge n. 216 del 1992, il quale avrebbe imposto al legislatore delegato la tendenziale omogeneizzazione dei trattamenti economici e normativi degli appartenenti al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e del personale delle Forze armate; (...) parimenti, manifestamente infondata è la censura svolta in riferimento all’art. 76 Cost.; (...) “questa Corte ha [...] ripetutamente affermato, con riferimento al contenuto dell’art. 76 Cost., 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 [...] e che occorre tener conto delle finalità che, attraverso i principi e i criteri enunciati, la legge delega si prefigge con il complessivo contesto delle norme nel significato compatibile con quei principi e criteri” (sentenza n. 341 del 2007; si veda anche la sentenza n. 426 del 2008); (...) il significato della delega contenuta nell’art. 3 della legge n. 216 del 1992 - i cui principi e criteri direttivi sono posti a riferimento della censurata disposizione - è stato già chiarito da questa Corte con l’ordinanza n. 296 del 2000, nella quale si è precisato che “né tale legge, né le norme successive, hanno inteso perseguire un’assoluta identità di posizioni e trattamenti e, del resto, le funzioni svolte e i compiti demandati [...] differiscono sensibilmente [...] sicché, data la non comparabilità delle rispettive posizioni, la scelta, nella specie operata dal legislatore, rientra nel corretto esercizio, non arbitrario né manifestamente irragionevole, della discrezionalità a lui riservata”; (...) il legislatore delegato, nell’attuare, con il censurato art. 54-*bis* del d.lgs. n. 198 del 1995, la delega contenuta nel citato art. 3 della legge n. 216 del 1992, non ha, quindi, violato i criteri fissati dalla stessa, in quanto la norma censurata non si pone in contrasto con la *ratio* della legge delega, il cui obiettivo era quello di realizzare

“una sostanziale equiordinazione di compiti e dei connessi trattamenti economici” delle diverse forze di polizia (sentenza n. 451 del 2000; ordinanze n. 331 e n. 151 del 1999; sentenze n. 63 del 1998, n. 465 e n. 65 del 1997)».

Sentenza n. 426/2008 (red. Tesaurò)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesaurò)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 340/2007 (red. Amirante)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 54/2007 (red. Amirante)

Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato. Anche per le questioni concernenti deleghe legislative, deve essere privilegiata, tra quelle ipotizzabili, una lettura delle norme conforme a Costituzione. In via generale, è comunque auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti.

Considerato

«Nel corso di un giudizio di impugnazione - previa sospensione in via cautelare - di due delibere assembleari di una società a responsabilità limitata, il Tribunale di Tivoli in composizione collegiale ha sollevato, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366). Il Tribunale riferisce che il giudice designato per la trattazione dell'istanza cautelare di sospensione, dopo aver sentito in contraddittorio l'amministratore unico e i componenti del collegio sindacale, sul rilievo che l'esistenza della clausola compromissoria, contenuta nello statuto della società, affidava agli arbitri anche il provvedimento cautelare, ha respinto la relativa istanza e rimesso la causa al collegio in applicazione dei commi 4 e 5 del menzionato art. 24, ritenendola matura per la decisione sia per l'esistenza di siffatta clausola, sia per il suo carattere documentale. Il collegio condivideva l'opinione del giudice designato a provvedere sulla cautela riguardo all'applicabilità delle disposizioni relative al giudizio abbreviato. Sulla base di tali premesse in punto di rilevanza, il Tribunale ha sollevato la questione suindicata, osservando che le disposizioni del decreto delegato aventi ad oggetto il giudizio abbreviato non sono sorrette da adeguata delega. Riguardo alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rileva, infatti, che la delega di cui all'art. 12, comma 2, lettera d), della legge n. 366 del 2001 contrariamente a quanto esposto nella relazione del Governo che accompagna il decreto delegato, non può riferirsi al giudizio abbreviato,

perché in siffatta disposizione si prevede l'introduzione di un giudizio a cognizione sommaria definito con provvedimento inidoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata, caratteristiche estranee al giudizio abbreviato e proprie, invece, del procedimento sommario di cognizione disciplinato dall'art. 19 del d.lgs. n. 5 del 2003. Ad avviso del remittente, neppure la disposizione contenuta nella lettera a) dello stesso comma può sorreggere le disposizioni del decreto delegato applicabili nel giudizio *a quo*, in quanto essa prevede la concentrazione delle udienze e l'abbreviazione dei termini e non la configurazione di un nuovo tipo di giudizio, qual è quello disciplinato dalle disposizioni censurate, definito "abbreviato" dal legislatore. (...) In via preliminare, si osserva che il remittente pone la questione di legittimità costituzionale soltanto con riguardo alle indicate disposizioni del decreto legislativo n. 5 del 2003. Infatti, le espressioni contenute nella prima parte dell'ordinanza - con le quali si afferma che non si ravvisa "una delega rispondente ai requisiti costituzionali nell'art. 12, comma 2, lettera d) della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366, richiamato sul punto nella relazione governativa, né nell'art. 12, comma 2, lettera a) della stessa legge, costituente l'unica altra disposizione della legge delega invocabile ai fini della copertura del decreto legislativo delegato in materia di giudizio abbreviato" - vanno intese non come una censura autonoma di illegittimità delle disposizioni della legge di delega, perché inidonee per assoluta genericità a giustificare qualsiasi norma delegata, quanto piuttosto come rilievo della loro non attinenza al giudizio abbreviato. Ancora preliminarmente, si rileva che la relazione del Governo al decreto legislativo, con la quale s'individua nella lettera d) del comma 2 dell'art. 12 della legge n. 366 del 2001 la norma di conferimento della delega esercitata per introdurre le disposizioni sul giudizio abbreviato, non può valere ad escludere che un'ideale delega possa essere rinvenuta in altre disposizioni del medesimo articolo, dal momento che questo viene richiamato per intero nel preambolo del decreto legislativo. (...) La questione, così precisata, non è fondata. Secondo i principi più volte affermati da questa Corte, il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato (v., *ex plurimis* e tra le più recenti, sentenze n. 125 e n. 199 del 2003). Ciò premesso, si rileva anzitutto che le disposizioni impugnate hanno un duplice oggetto. Da un lato, esse contengono la disciplina del procedimento cautelare in corso di causa, autonomamente considerato (art. 24, commi 2 e 8); dall'altro regolano i rapporti tra il procedimento cautelare ed il giudizio di merito e l'accelerazione di questo ad iniziativa del giudice della cautela, introducendo così il giudizio abbreviato. Tali disposizioni sono censurate dal remittente per la parte in cui riguardano siffatto giudizio, perché introducono nell'ordinamento un nuovo tipo di procedimento non previsto nelle disposizioni della legge di delega, ma non anche in quanto prevedono e regolano il procedimento cautelare in corso di causa. Compiute tali precisazioni, si osserva che il giudizio abbreviato, così come configurato e definito dalle disposizioni censurate, presenta tre caratteristiche fondamentali. Esso presuppone l'esistenza di un'istanza cautelare in pendenza del procedimento di merito e l'accelerazione di questo per iniziativa del giudice della cautela, non avendo nessuna delle parti ancora presentato l'istanza di fissazione dell'udienza; è giudizio a cognizione piena e non sommaria; si conclude con una sentenza, provvedimento idoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata. Siffatti rilievi inducono a condividere l'opinione del remittente, conforme a quella della dottrina, e a dissentire dalla relazione governativa, nel senso di escludere che la delega possa rinvenirsi nella lettera d) del comma 2 dell'art. 12 della legge n. 366 del 2001, disposizione che prevede un procedimento a cognizione sommaria destinato a concludersi con provvedimento inidoneo a passare in giudicato, istituito poi regolato dall'art. 19 del decreto delegato. Questo rilievo tuttavia non esaurisce lo scrutinio, che va condotto, come prospetta lo stesso remittente, anche in relazione alla lettera a) dello stesso comma 2 dell'art. 12 citato. Tale disposizione dev'essere interpretata nell'ambito del contesto normativo in cui s'inserisce e delle finalità della delega. Come si è detto, questa Corte ha, infatti, affermato che il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula, secondo la costante giurisprudenza sugli artt. 76 e 77 Cost., un processo interpretativo relativo all'oggetto, ai principi ed ai criteri direttivi della delega, "tenendo conto del

complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione” (sentenze n. 163 e n. 425 del 2000, n. 125 del 2003 e, più di recente, n. 280 del 2004). Ora, 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 (art. 12, comma 1, alinea e lettera a, della legge n. 366 del 2001). Il remittente sostiene che, per il perseguimento dello scopo indicato, la legge delega non prevedeva la configurazione di un nuovo tipo di procedimento, dando così per accertato ciò che occorre dimostrare, e cioè che le disposizioni censurate introducono un nuovo tipo di procedimento. A tale proposito è opportuno premettere che, 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). Sulla base di tali considerazioni, si osserva anzitutto che l’iniziativa del giudice della cautela, consistente nell’invito rivolto alle parti a precisare le conclusioni e nella rimessione della causa al collegio, finalizzata in via principale alla più rapida emissione di un provvedimento sul merito, presuppone la pendenza del giudizio di merito; in secondo luogo, si rileva che, qualora l’opinione del giudice designato per il procedimento cautelare sia condivisa dal collegio, questo si pronuncia, appunto, a cognizione piena, emettendo una sentenza idonea ad acquistare l’autorità della cosa giudicata. Siffatte previsioni normative, unitamente al rilievo che in ogni caso possono essere adottati provvedimenti cautelari idonei ad assicurare gli effetti della decisione sul merito, consentono di affermare che esse non configurano 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”. A conforto di tale opinione si può rilevare, anzitutto, che l’espressione “giudizio abbreviato” ricorre soltanto nella rubrica dell’articolo oggetto della censura e mai nel suo testo normativo; in secondo luogo, che la previsione di un’iniziativa dell’organo presso il quale il processo si trova - fondata sul rilievo che non sono necessarie ulteriori attività per poter giungere alla decisione della causa e diretta, quindi, a non procrastinarla - è tutt’altro che nuova nell’ordinamento e si annovera, viceversa, fra i tradizionali poteri del giudice (quello, in particolare, di ritenere la causa matura per la decisione), senza che detta iniziativa possa essere ritenuta come sostanza di un “tipo” di procedimento. Il fatto, poi, che il giudice possa avviare la causa alla decisione di merito nell’ambito di un procedimento cautelare non è, di per sé, indice di violazione della delega, in quanto l’obiettivo è sempre quello della maggiore rapidità del procedimento, peraltro già pendente. Le norme delegate oggetto delle censure possono essere, quindi, ritenute conformi al criterio direttivo della concentrazione del procedimento. In considerazione di quanto detto sull’effettivo contenuto normativo delle disposizioni censurate e alla luce degli enunciati principi in tema di scrutinio di costituzionalità sul procedimento di delega legislativa, si può affermare che, nel caso in esame, i precetti di cui agli artt. 76 e 77 Cost non sono stati violati, ancorché in via generale sia auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l’assetto costituzionale delle fonti».

Sentenza n. 285/2006 (red. Cassese)

Ai fini della valutazione del vizio di eccesso di delega, l’esame della legge di delegazione deve essere condotto tenendo conto anche delle finalità ispiratrici della delega per verificare se la norma delegata sia ad esse rispondente.

Considerato, 1., 2.

«Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma secondo, della legge 29 gennaio 1975, n. 5 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali), e, “derivativamente”, dell’art. 31, “con specifico riferimento

al relativo comma 6”, del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805 (Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali), per contrasto con l’art. 76 della Costituzione. Secondo il remittente, l’art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975, nel delegare il Governo “a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero [per i beni culturali e ambientali] ed a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite” ai sensi del comma primo dello stesso art. 2, avrebbe omesso di prefissare qualsiasi principio o criterio direttivo per l’esercizio della delega; donde l’illegittimità derivata dell’art. 31, comma sesto, del d.P.R. n. 805 del 1975, che ha rideterminato - in assenza, appunto, di principi e criteri direttivi da parte della legge di delega - la composizione della Commissione provinciale per la compilazione degli elenchi delle bellezze naturali (*infra*, Commissione provinciale) prevista dall’art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali). (...) La questione non è fondata. È giurisprudenza costante di questa Corte che, ai fini della valutazione del vizio di eccesso di delega, l’esame della legge di delegazione dev’essere condotto tenendo conto anche delle finalità ispiratrici della delega, per verificare se la norma delegata sia ad esse rispondente (sentenze n. 308 del 2002, n. 96 del 2001, n. 163 del 2000, n. 15 del 1999; ordinanze n. 228 del 2005 e n. 248 del 2004). Nella specie, la norma di delega contenuta nell’art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975 aveva ad oggetto il riordinamento degli organi consultivi operanti nell’ambito delle attribuzioni trasferite al Ministero per i beni culturali e ambientali, contestualmente istituito, dagli apparati amministrativi (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della pubblica istruzione, Ministero dell’interno) che ne erano, in precedenza, titolari. Uno di tali organi consultivi era, appunto, la Commissione provinciale di cui all’art. 2 della legge n. 1497 del 1939, che aveva sede presso il Ministero della pubblica istruzione ed era composta - fra gli altri - da “i podestà” (poi sindaci) dei comuni interessati. Considerata l’epoca alla quale risaleva questa disciplina, l’attuazione della delega legislativa conferita dall’art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975 aveva anche la finalità di adeguare la medesima disciplina alla mutata normativa costituzionale. Perciò, la prevista “riorganizzazione” degli organi consultivi e, fra di essi, della Commissione provinciale doveva tener conto sia dell’autonomia riconosciuta e garantita agli enti locali dagli artt. 5 e 128 (nel testo all’epoca vigente) Cost., sia dell’esigenza di buon andamento dei pubblici uffici, prescritta dall’art. 97, primo comma, Cost. Gli enti locali, in precedenza parte dell’amministrazione statale indiretta, sono stati riconosciuti dalla Costituzione come soggetti dotati di autonomia politica e amministrativa, in quanto esponenziali di collettività. A tale posizione di autonomia certamente non corrispondeva, quando la delega legislativa venne esercitata, la presenza necessaria di loro organi di vertice all’interno di uffici di altri enti. L’esclusione dei sindaci dalla composizione della Commissione provinciale è valsa, inoltre, a prevenire l’insorgere di conflitti d’interesse fra gli stessi sindaci, titolari del potere di rilasciare autorizzazioni edilizie, e la Commissione, operante essenzialmente per finalità protettive del territorio. Sono, infine, significativi gli sviluppi successivi alla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 805 del 1975, che attuò la delega di cui al citato art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975. Per quanto, infatti, l’art. 140 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352) avesse nuovamente previsto la partecipazione alla Commissione provinciale dei sindaci dei comuni interessati, questi ne sono stati successivamente esclusi. Ciò è avvenuto per effetto, prima, dell’art. 137 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ora abrogato, il quale stabilì che, nei procedimenti di competenza della commissione, i sindaci dei comuni interessati dovessero essere soltanto “sentiti”; poi, del vigente art. 7 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che, nel sostituire, a livello regionale, le commissioni provinciali con commissioni regionali, ha cancellato anche l’obbligo di “sentire” i sindaci dei comuni interessati».

Sentenza n. 481/2005 (red. Vaccarella)

I principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici (perseguite con il complessivo contesto delle norme da essa poste), 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. Le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri.

Considerato, 1., 3., 4., 5., 5.1., 5.2.

«La Corte d'appello di Trieste dubita, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 2409, commi primo e settimo, 2477, comma quarto, e 2476, comma terzo, cod. civ., nella parte in cui escludono l'ammissibilità del ricorso alla procedura del controllo giudiziario sulla gestione nella società a responsabilità limitata. A sua volta, il Tribunale ordinario di Cagliari dubita, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2409 e 2476, comma terzo, cod. civ. - nella parte in cui non prevedono che, in caso di gravi irregolarità degli amministratori, i soci della società a responsabilità limitata possano invocare il controllo giudiziario *ex art.* 2409 cod. civ. - nonché dell'art. 2477, comma quarto, cod. civ. laddove, richiamando le disposizioni in tema di società per azioni con riferimento alla società a responsabilità limitata in cui sia obbligatoria la nomina del collegio sindacale, consente solo in quest'ultimo caso il ricorso alla procedura *de qua*. (...) Le ordinanze di rimessione censurano entrambe, denunciando un eccesso di delega, la disciplina disegnata dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitale e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366), in tema di controllo giudiziario sulla società a responsabilità limitata, ma muovendo da due diverse tesi: l'una (...) escludendo che la procedura di cui all'art. 2409 cod. civ. sia comunque - e cioè anche ad iniziativa del collegio sindacale obbligatoriamente nominato *ex art.* 2477, comma terzo, cod. civ. - esperibile nei confronti di una società a responsabilità limitata, l'altra (...) ritenendo che il collegio sindacale, ma non anche i soci, possa promuovere il controllo giudiziario previsto dall'art. 2409 cod. civ. L'eccesso di delega, conseguentemente, viene ravvisato ora nell'esclusione totale, ora nella limitazione dell'operatività dell'art. 2409 (...). Le questioni non sono fondate. (...) La legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), si compone, per quel che interessa in questa sede, di quattro articoli dedicati rispettivamente, ai "principi generali in materia di società di capitali" (art. 2), alle "società a responsabilità limitata" (art. 3) alle "società per azioni" (art. 4) ed alle "società cooperative" (art. 5). Entrambe le ordinanze di rimessione imputano al legislatore delegato la violazione del criterio di cui all'art. 4, comma 2, lettera *a*), numero 4, con il quale il legislatore delegato era impegnato a "prevedere la denuncia al tribunale, da parte dei sindaci o, nei casi di cui al comma 8, lettera *d*), numeri 2 [consiglio di sorveglianza n.d.r.] e 3 [comitato preposto al controllo interno sulla gestione n.d.r.], dei componenti di altro organo di controllo, di gravi irregolarità nell'adempimento dei doveri degli amministratori": criterio volto, in una disciplina che prevede "un ampliamento dell'autonomia statutaria", ad individuare "limiti e condizioni in presenza dei quali sono applicabili a società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio norme inderogabili" (così il comma 2, lettera *a*). Da tale criterio - e da quello (art. 5, comma 2, lettera *g*) che prevede il controllo giudiziario per le società cooperative non inquadrabili nella c.d. cooperazione costituzionalmente riconosciuta - i rimettenti desumono che il legislatore delegato era vincolato esclusivamente ad estendere la legittimazione attiva e l'ambito oggettivo del controllo giudiziario come previsto dall'art. 2409 cod. civ.; norma che, in quanto espressamente citata dall'art. 5, comma 2, lettera *g*), doveva rimanere "inalterata". Queste essendo "le uniche indicazioni rinvenibili nella legge delega", e cioè "volte ad operare l'estensione del controllo giudiziario", la soppressione (...) o la limitazione (...) di tale controllo sulle società a responsabilità limitata sarebbe costituzionalmente illegittima non potendosi condividere quanto si afferma nella Relazione accompagnatoria al decreto legislativo n. 6 del 2003: l'ampliamento del potere ispettivo dei soci, la legittimazione di ciascun socio all'azione sociale di responsabilità, la previsione di un provvedimento cautelare d'urgenza di revoca degli amministratori in caso di gravi irregolarità nella gestione della società (art. 2476 cod. civ.) non sarebbero idonei a coprire l'area di operatività dell'art. 2409 cod. civ., e dovrebbe negarsi, pertanto, la pretesa equivalenza di tutela che, in tal modo, si sarebbe assicurata. (...) Va premesso che la legge di delega n. 366 del 2001 fa esplicito riferimento al controllo

giudiziario esclusivamente nelle norme dedicate alle società per azioni (art. 4) ed alle società cooperative (art. 5), e non anche nella norma che fissa i principi generali in materia di società di capitali (art. 2) e in quella sui principi ai quali si sarebbe dovuta ispirare la disciplina delle società a responsabilità limitata (art. 3). La tesi dei rimettenti, secondo la quale il silenzio serbato in proposito dalla legge di delega nell'art. 3 andrebbe inteso come volontà di ribadire l'applicabilità dell'art. 2409 cod. civ. alle società a responsabilità limitata, non è condivisibile: anche a tacere la circostanza che la legittimazione riconosciuta ai sindaci potrebbe intendersi riferita (nella legge delega) alle società per azioni che “fanno ricorso al mercato del capitale di rischio” (“caratterizzate da un maggior grado di imperatività”: art. 4, comma 1), è agevole rilevare che tale tesi trascura di considerare che l'art. 2, lettera f) fissa, come generale, il principio per cui la società a responsabilità limitata e la società per azioni debbono costituire “due modelli societari” distinti. Principio generale, questo, al quale fa da corollario quello della previsione, per la società a responsabilità limitata, di “un autonomo ed organico complesso di norme” (art. 3, comma 1, lettera a), e cioè una impostazione della disciplina radicalmente divergente da quella - che aveva fatto qualificare la società a responsabilità limitata come “una piccola società per azioni” - adottata dal codice civile anteriormente alla riforma, e che trovava la sua compiuta manifestazione negli artt. 2486, comma secondo, 2487, comma secondo, e 2488, commi terzo e quarto, cod. civ. A ciò non può non aggiungersi che, se è vero che la legge delega non reca più alcuna esplicita previsione in ordine alla “ristretta compagine sociale” - che, secondo l'originaria impostazione (cosiddetto “progetto Mirone”) avrebbe dovuto caratterizzarla insieme con l'attribuzione di “rilevanza centrale al socio e ai rapporti contrattuali tra i soci”, - è anche vero che la legge delega dispone che l'autonomo ed organico complesso di norme sia “modellato sul principio della rilevanza centrale del socio e dei rapporti contrattuali tra i soci”; formula preferita alla precedente solo perché non si voleva imporre *ab externo*, ma far scaturire spontaneamente dalle caratteristiche strutturali del modello societario, la “ristretta compagine sociale”, mantenendo tuttavia ferma “la rilevanza centrale del socio e dei rapporti contrattuali tra i soci”. Avendo trascurato queste previsioni - essenziali per la natura stessa della società a responsabilità limitata immaginata dal legislatore delegante - l'accento posto dai rimettenti sul valore da attribuire agli specifici riferimenti (contenuti negli artt. 4 e 5) al controllo giudiziale appare frutto della convinzione che una società di capitali - per ciò solo che è di capitali, e del tutto a prescindere dalla sua struttura (e, quindi, anche se costruita, come da taluno si è detto, quale “società di persone con responsabilità limitata”) - non possa non essere assoggettata ad un controllo giudiziale quale quello previsto dall'art. 2409 cod. civ. (...) Le considerazioni appena svolte rendono chiaro che non è da accogliere la censura, fondata sulla violazione dell'art. 76 Cost., relativamente alla mancata previsione dell'applicabilità dell'art. 2409 cod. civ. alle società a responsabilità limitata. Questa Corte, infatti, anche recentemente ha ribadito 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” (sentenza n. 228 del 2005; n. 308 del 2002; ordinanza n. 248 del 2004). Alla luce di tale criterio è priva di fondamento anche la censura rivolta, sulla base del medesimo parametro costituzionale, nei confronti della norma (art. 2476 cod. civ.) che, ampliando i poteri di indagine e di reazione del socio nei confronti di chi gestisce la società, avrebbe (erroneamente, a giudizio dei rimettenti) preteso di conseguire per altra via la medesima intensità di tutela garantita dall'art. 2409 cod. civ. Non spetta a questa Corte valutare la condivisibilità di tale tesi, ma il principio da essa ripetutamente affermato, secondo il quale occorre tener “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 (tener) altresì conto che le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri” (sentenze n. 213 del 2005; 425 del 2000; 15 del 1999), impone di rilevare come la norma censurata si presti ad una interpretazione meno riduttiva di quella prospettata - a conforto della censura di illegittimità costituzionale - dai rimettenti. L'accesso consentito a ciascun socio a documenti della società che, nella precedente disciplina della società a responsabilità limitata - e, ancora oggi, della società per azioni -, potevano essere esaminati soltanto da chi era incaricato dell'ispezione *ex art.* 2409 cod. civ., costituisce

certamente una profonda innovazione, idonea a potenziare l'efficacia dell'azione sociale di responsabilità, alla quale viene legittimato ciascun socio, che viene altresì legittimato a "chiedere, in caso di gravi irregolarità nella gestione della società, che sia adottato provvedimento cautelare di revoca degli amministratori". Ed è appena il caso di rilevare come la formulazione letterale della norma non imponga affatto l'interpretazione che dei presupposti della misura "cautelare" di revoca propongono i rimettenti; al contrario, la qualificazione di "cautelare" data dalla legge alla misura di revoca ben può essere intesa - come peraltro ritiene una parte della giurisprudenza e della dottrina - nel senso di strumentale (ed anticipatoria rispetto) ad una azione volta ad ottenere una sentenza di revoca degli amministratori, per ciò solo che nella gestione della società sono presenti "gravi irregolarità" e v'è mero pericolo di danno per la medesima. Così come la salvezza del "diritto al risarcimento dei danni spettanti [...] al terzo" danneggiato da atti dolosi o colposi degli amministratori (art. 2476, comma sesto, cod. civ.) costituisce previsione che non preclude interpretazioni - peraltro proposte in dottrina - idonee ad assicurare efficace tutela ai creditori sociali».

Ordinanza n. 228/2005 (red. Neppi Modona)

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.

Considerato

«(...) tutti i rimettenti sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non consente il ricorso ai riti alternativi e, in particolare, all'applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento davanti al giudice di pace; (...) in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., i Giudici di pace di Pavia e di Vittorio Veneto (...) lamentano che, in assenza di un'espressa esclusione dei riti alternativi nella legge-delega, la scelta operata dal legislatore delegato non appare conforme ai principi ispiratori del procedimento davanti al giudice di pace e, soprattutto, al principio della massima semplificazione, posto che proprio il ricorso al patteggiamento contribuirebbe ad assicurare tale obiettivo; (...) quanto alle censure mosse in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., per costante giurisprudenza di questa Corte 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; (...) le questioni devono pertanto essere dichiarate manifestamente infondate in relazione a tutti i parametri costituzionali evocati dai rimettenti».

Sentenza n. 280/2004 (red. Capotosti)

V. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Ordinanza n. 248/2004 (red. Flick)

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.

Considerato

«(...) per costante giurisprudenza di questa 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 di questa 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 dunque 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 - nella pronuncia richiamata dallo stesso giudice *a quo* - hanno per l'appunto 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, a questa 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 deve essere dichiarata, pertanto, manifestamente infondata».

Ordinanza n. 214/2004 (red. Vaccarella)

Il giudice deve privilegiare, specie in presenza di un conforme orientamento giurisprudenziale, l'interpretazione idonea a superare i dubbi di costituzionalità relativi al rispetto dei limiti della delega.

Considerato

«(...) le due ordinanze della Corte di appello di Catanzaro dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, per aver questo, in violazione degli artt. 76 e 77 della

Costituzione, modificato sostanzialmente l'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998, nonostante la delega, conferita al Governo con la legge 24 novembre 2000, n. 340, fosse limitata al "riordino delle norme" e al "migliore coordinamento delle diverse disposizioni" (...), e per avere in tal modo - irragionevolmente e, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost. - sottoposto a organi giurisdizionali diversi, operanti con diversi moduli processuali, situazioni soggettive identiche in base al momento di proposizione della domanda giudiziale e consentito, inoltre, la "rinascita postuma" di diritti soggettivi che, nonostante la decadenza comminata dal citato art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998, non si estinguerebbero se la domanda sia stata proposta dopo l'entrata in vigore dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, a differenza dei diritti fatti valere davanti al Tribunale amministrativo regionale dopo il 15 settembre 2000, ma prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 165 del 2001; (...) l'ordinanza del Tribunale ordinario di Napoli (a) pone, per l'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, la medesima questione (anche con riguardo all'art. 72, comma 1, lettera *bb*) quanto al travalicamento dei limiti della delega (art. 76 Cost.), rilevando, inoltre, che il sovraccarico di lavoro del giudice ordinario, così determinato, pregiudicherebbe il "giusto processo" di cui all'art. 111 Cost.; (b) solleva, quindi, questione di legittimità costituzionale, ove venga accolta la prima questione, dell'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998 (se "reviviscente" a seguito della pronuncia), sia per aver questo travalicato i limiti della delega, conferita al Governo con la legge 15 marzo 1997, n. 59, prevedendo una decadenza con effetti di diritto sostanziale, sia per avere, in violazione degli artt. 3 e 24 Cost., irrazionalmente disposto l'estinzione di diritti soggettivi in un tempo minore di quello prescrizione e determinato una disparità irragionevole di trattamento dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati (...); (...) le questioni sollevate relativamente all'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 (da solo e in combinato disposto con l'art. 72, comma 1, lettera *bb*), del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001), per essere questa norma frutto di travalicamento dei limiti assegnati al Governo con la legge di delega n. 340 del 2000, muovono dal presupposto che la disciplina così introdotta diverga da quella di cui all'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998, avendo trasformato quello del 15 settembre 2000 da termine previsto a pena di decadenza per l'esercizio del diritto di azione in termine che si limita a segnare il confine, relativamente a diritti scaturenti da fatti costitutivi anteriori al 30 giugno 1998, tra giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e giurisdizione ordinaria; (...) tale presupposto interpretativo - certamente non avallato da questa Corte con ordinanze (n. 183 e n. 184 del 2002; n. 144 del 2003) che hanno disposto la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, perché autonomamente valutassero la questione posta dal sopravvenire di una norma non avente "identica formulazione" della precedente - non solo appare erroneo, per la ragione che la diversa formulazione delle due norme si spiega agevolmente con la circostanza che la più antica (nel 1998) prevedeva una "futura" decadenza e la più recente (nel 2001) ne disciplina una già maturata al 15 settembre 2000, ma è anche contraddetto dal diritto vivente costituito da numerose pronunce delle sezioni unite della Corte di cassazione (e recepito dal Consiglio di Stato), univoche nel ritenere che quello del 15 settembre 2000 fosse *ab origine*, e sia rimasto in seguito, un termine di decadenza con effetti sostanziali; (...) anche ove dubiti del rispetto dei limiti della delega, il giudice deve privilegiare, specie in presenza di un orientamento giurisprudenziale quale quello ricordato, l'interpretazione idonea a superare i dubbi di costituzionalità».

Sentenza n. 125/2003 (red. Capotosti)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti.

Ordinanza n. 400/2002 (red. Chieppa)

Le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega legislativa devono essere interpretate conformemente a Costituzione, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione.

Considerato

«(...) la questione è priva di fondamento, in quanto qualsiasi disposizione limitativa di facoltà processuali relative alla fase di appello non può - senza incorrere in una palese irragionevolezza e violazione dei diritti di difesa - applicarsi quando la fase procedimentale di primo grado si sia conclusa sulla base di norme processuali che non contenevano la preclusione e, quindi senza che vi potesse essere un effetto impeditivo a proporre il profilo, sia come motivo di gravame sia come eccezione, per il semplice fatto di non essere stato sollevato in primo grado; (...) nella specie considerata l'art. 57 del d.lgs. n. 546 del 1992 costituiva una innovazione preclusiva, per cui era doverosa, anche sul piano costituzionale, in sede di esercizio della delega, una norma transitoria che evitasse una preclusione per i giudizi esauriti in primo grado, con l'applicazione delle precedenti regole processuali; (...) le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi di delega legislativa devono essere interpretate conformemente a Costituzione, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione (v., da ultimo, sentenze n. 425 e n. 276 del 2000): nella specie, per la revisione della disciplina e della organizzazione dell'intero contenzioso tributario, con adeguamento alle norme del processo civile; (...) il principio direttivo contenuto nell'art. 30, comma 1, lettera u), della legge di delega 30 dicembre 1991, n. 413, riguarda fattispecie del tutto differenti da quella considerata, riferendosi tassativamente ai processi pendenti avanti alle Corti d'appello ed alla Commissione centrale tributaria; (...) di conseguenza, deve essere dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata».

Ordinanza n. 259/2001 (red. Flick)

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.

Considerato

«(...) secondo la costante giurisprudenza di questa 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 (v., *ex plurimis*, sentenze n. 96 del 2001 e n. 276, n. 292 e n. 415 del 2000); (...) nella specie, in verità, già da un punto di vista puramente logico-letterale, la direttiva di cui al numero 41, lettera d), dell'art. 2 della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale) si presenta incompatibile con quella ampia discrezionalità del pubblico ministero nella scelta della *sedes* di svolgimento delle operazioni di intercettazione, che il rimettente sostanzialmente postula; (...) nel compito, conferito all'esecutivo dalla direttiva citata, di individuare "gli impianti presso cui le intercettazioni telefoniche possono essere effettuate" è chiaramente insita, difatti, una "regola di selezione" degli impianti stessi, il cui termine di riferimento non può che essere rappresentato dalle esigenze di garanzia evocate nell'art. 15, secondo comma, Cost., in tema di limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni; (...) la validità dell'assunto risulta ancor più evidente, peraltro, ove si tenga conto dello sviluppo normativo che sta a monte del criterio di delega in parola; (...) tale sviluppo prende per vero origine dall'affermazione, fatta da questa Corte nella vigenza del codice di procedura penale del 1930, in forza della quale vanno ricondotte alla previsione dell'art. 15, secondo comma, della Costituzione anche le "garanzie" di ordine più propriamente "tecnico", attinenti alla predisposizione di servizi tali da consentire all'autorità giudiziaria "anche di fatto il controllo necessario ad assicurare che si proceda alle intercettazioni autorizzate, solo a queste e solo nei limiti dell'autorizzazione", ed al conseguente auspicio dell'intervento legislativo occorrente a tal fine (v. sentenza n. 34 del 1973); (...) di seguito a tale pronuncia, il legislatore aveva, quindi, dapprima stabilito che le intercettazioni dovessero effettuarsi esclusivamente mediante impianti installati nelle procure della Repubblica, salva la facoltà di utilizzare, in via transitoria, gli impianti di pubblico servizio, fin quando gli uffici giudiziari non fossero adeguatamente attrezzati (art. 226-*quater*, primo comma, del codice di procedura penale del 1930, aggiunto dall'art. 5 della legge 8

aprile 1974, n. 98); e poi consentito - a fronte della perdurante insufficienza degli impianti installati presso le procure - di utilizzare, ma solo “per ragioni di urgenza”, anche gli “impianti in dotazione agli uffici di polizia giudiziaria” (nuovo secondo comma del citato art. 226-*quater*, come sostituito dall’art. 8 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, nella legge 18 maggio 1978, n. 191); (...) in questa prospettiva, confermando la regola per cui le intercettazioni “possono essere compiute esclusivamente per mezzo degli impianti installati nella procura della Repubblica”, e puntualizzando ulteriormente i presupposti che legittimano, in via derogatoria, l’utilizzazione di impianti di pubblico servizio o in dotazione alla polizia giudiziaria - con la previsione, a fianco delle “ragioni di urgenza” (qualificate peraltro come “eccezionali”), del concorrente requisito dell’insufficienza o inidoneità degli impianti di procura, nonché dell’obbligo di motivazione del provvedimento del pubblico ministero - la disposizione dell’art. 268, comma 3, del nuovo codice di rito si colloca pienamente nel solco tracciato dal legislatore delegante».

Sentenza n. 96/2001 (red. Vari)

L’esame del vizio di eccesso di delega va condotto, da un lato, definendo, alla luce del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega, la portata delle norme che fissano i principi e criteri direttivi e, dall’altro, considerando che i principi posti dal delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate ma strumenti per l’interpretazione della portata delle stesse, le quali, pertanto, vanno lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con detti principi.

Considerato, 1., 2., 3., 6., 7.

«(...) la Commissione tributaria provinciale di Cagliari e la Commissione tributaria provinciale di Brescia dubitano della legittimità costituzionale dell’art. 47, commi 1 e 2, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 (Revisione ed armonizzazione dell’imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell’art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza locale), nella parte in cui stabilisce i criteri per la determinazione della tassa per l’occupazione, permanente, del sottosuolo e soprassuolo con condutture, cavi, impianti in genere ed altri manufatti destinati all’esercizio ed alla manutenzione delle reti di erogazione di pubblici servizi. Nel richiamare la disciplina posta dal legislatore delegante con l’art. 4, comma 4, lettera b), numero 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), i rimettenti assumono che la disposizione denunciata violi l’art. 76 della Costituzione. (...) Ad avviso della Commissione tributaria provinciale di Cagliari, il legislatore delegato, nonostante che la menzionata norma della legge n. 421 del 1992 preveda criteri “di carattere generale, applicabili in ogni caso e per tutti i tipi di occupazione”, avrebbe omesso, nella determinazione della predetta tassa, “di dividere i comuni in classi, di tenere conto del beneficio economico ritraibile e di rispettare il limite massimo della variazione in aumento del 50 per cento, rispetto alla tassazione precedentemente in vigore”. (...) Analoga, ma più limitata censura è prospettata dalla Commissione tributaria provinciale di Brescia, la quale lamenta il mancato rispetto della soglia di aumento del 50 per cento della tassa, fino allora vigente, che apponeva “un limite specifico ai comuni nella determinazione delle nuove tariffe”. (...) i rimettenti, nel prospettare la violazione dell’art. 76 della Costituzione, muovono, essenzialmente, dal presupposto, chiaramente esplicitato dalla Commissione tributaria provinciale di Cagliari (ma sotteso anche ai pur scarni argomenti adottati dalle altre ordinanze), secondo cui i criteri di carattere generale dettati dall’art. 4, comma 4, lettera b), numero 1, della legge delega n. 421 del 1992 riguarderebbero anche l’ipotesi di occupazioni permanenti del soprassuolo e sottosuolo stradale con cavi e condutture; ipotesi che risulterebbe, perciò, difformemente disciplinata dagli artt. 46 e 47 del decreto legislativo n. 507 del 1993. Nel valutare il fondamento della sollevata questione, giova, in premessa, rammentare l’orientamento più volte ribadito dalla Corte, secondo il quale l’esame del vizio di eccesso di delega va condotto, da un lato, definendo, alla luce del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega, la portata delle norme che fissano i principi e i criteri direttivi e, dall’altro,

considerando che 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, le quali, pertanto, vanno lette, fintanto sia possibile, nel significato compatibile con detti principi (da ultimo, vedi sentenze n. 425 e n. 276 del 2000). (...) Alla luce dei richiamati canoni, l'assunto interpretativo sul quale si fondano i dubbi avanzati dai rimettenti deve essere disatteso. La finalità di una revisione ed armonizzazione dei tributi locali, nel settore specifico delle tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di pertinenza dei comuni e delle province, è stata perseguita, da parte del legislatore delegante, attraverso l'enunciazione di una pluralità di principi e criteri direttivi, destinati, come si rende evidente già ad una prima lettura, non ad accomunare tutte le fattispecie sotto una medesima disciplina, ma a trovare distinta considerazione nell'ambito delle diverse disposizioni attuative della delega. Per la generalità delle fattispecie impositive variamente riconducibili alla nozione di "tasse" per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, secondo la formulazione che compare nella lettera b) del comma 4 dell'art. 4 della legge n. 421 del 1992 la legge di delega ha previsto che la rideterminazione delle tariffe debba ispirarsi alla finalità "di una più adeguata rispondenza al beneficio economico ritraibile", osservare il criterio della "ripartizione dei comuni in non più di cinque classi" e non oltrepassare specifici limiti, nelle variazioni in aumento, rappresentati, per le occupazioni permanenti, dal 50 per cento delle misure massime di tassazione vigente. Alla disciplina di una peculiare tipologia di occupazioni, e cioè quelle degli "spazi soprastanti e sottostanti il suolo con linee elettriche, cavi, condutture e simili", la legge di delega ha ritenuto, invece, di riservare un'apposita disposizione (numero 2 della citata lettera b), ponendo, come riferimento per l'opera del legislatore delegato, il criterio della "determinazione forfetaria" delle tariffe, da conseguire attraverso "parametri significativi", e cioè parametri che alla luce della *ratio* ispiratrice del tributo qui considerato possano reputarsi espressivi della peculiare natura dell'occupazione, tale da richiedere regole particolari di commisurazione della tassa. Le indicazioni così fornite dal legislatore delegante depongono, perciò, per un metodo di determinazione del tributo ispirato a regole di sinteticità e di omnicomprensività, alternative rispetto agli altri criteri formulati in via generale, connotati dalla pluralità e dalla analiticità degli elementi presi a riferimento. Quanto poi alla scelta della legge delega di riservare autonoma considerazione alla predetta peculiare fattispecie di occupazione, è sufficiente rilevare che ciò risponde ad una tradizione risalente, come detto, alla disciplina dell'"occupazione del sottosuolo stradale con condutture, cavi, ecc.", già regolata dall'art. 197 del testo unico per la finanza locale del 1931, tenendo conto del solo parametro dello sviluppo a metro lineare dell'occupazione (sia pure rapportato al diametro dei cavi e condutture), e prescindendo, invece, dalla graduazione della tassa in funzione dell'importanza della località e dell'area. Vero è che questi ulteriori criteri assumevano rilievo, come già ricordato, oltre che in via generale, anche per le occupazioni "con condutture elettriche" contemplate dal decreto ministeriale 25 febbraio 1933 (sostitutivo del precedente decreto ministeriale 25 novembre 1931, con il quale si era disciplinata la tassazione delle linee aeree per trasporto di energia elettrica). È evidente, tuttavia, che da tale diversità di discipline non si può trarre argomento per sostenere che il legislatore non potesse, restando pur sempre nei limiti della delega, ricondurre a considerazione unitaria le specifiche fattispecie di occupazione del soprassuolo e del sottosuolo oggetto degli artt. 46 e 47 del decreto legislativo n. 507 del 1993. Considerazione unitaria giustificata, invero, non solo dalla finalità di armonizzazione cui si ispira in generale la delega legislativa concernente i tributi locali, ma anche dalla coerente realizzazione di quell'obiettivo di semplificazione e di razionalizzazione verso il quale si è inteso orientare l'opera del legislatore delegato, attraverso l'adozione del canone di forfetizzazione, da elaborare secondo "parametri significativi", sì da consentire, di per sé, l'abbandono della pluralità dei criteri di commisurazione propri della regolamentazione previgente, non privi di difficoltà e complicazioni applicative. E ciò, secondo una linea di tendenza che, non a caso, si rinviene, particolarmente per quanto attiene al criterio di forfetizzazione, anche nella legislazione successiva, dovendosi rammentare, infatti, che la TOSAP dopo essere stata abolita dall'art. 51 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 è stata ripristinata dall'art. 31, comma 14, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sia pure in forma alternativa ed eventuale rispetto ad un canone concessorio che i comuni e le province sono legittimati a prevedere, in via regolamentare, per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Canone che, quando si tratta di "occupazioni permanenti

realizzate con cavi, condutture, impianti ...”, va determinato forfetariamente sulla base di criteri che la disposizione che attualmente li contempla, e cioè l’art. 18 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, considera valevoli anche “per la determinazione della tassa”».

Sentenza n. 292/2000 (red. Bile)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti.

Sentenza n. 276/2000 (red. Bile)

V. *supra* Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 200/1999 (red. Marini)

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.

Considerato, 1., 3., 3.1., 4., 5.

«La Commissione tributaria provinciale di Genova solleva - in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell’articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Ad avviso della Commissione rimettente, la disposizione denunciata, disponendo che per gli immobili concessi in superficie soggetto passivo dell’imposta è il concedente (del diritto di superficie) e non il proprietario superficario della costruzione, violerebbe il criterio direttivo fissato dall’art. 4, comma 1, lettera a), numero 2, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e, conseguentemente, gli artt. 76 e 77 della Costituzione. (...) La prima questione non è fondata. (...) 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. (...) Ai fini della soluzione di siffatto dubbio di costituzionalità, è necessario muovere dall’affermazione, costante nella giurisprudenza di questa 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). (...) È anzitutto indubbio, come concordemente osservato dalla dottrina, che il legislatore con la norma denunciata, colmando una lacuna della legge delega, abbia 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. Mancando 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».

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 7/1999 (red. Santosuosso)

Nel valutare la conformità del decreto delegato alla delega, occorre considerare la ratio della delega, ossia le ragioni e le finalità che hanno ispirato il legislatore delegante.

Considerato, 1., 3.

«La commissione tributaria regionale della Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), riprodotto nell'art. 22 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui sottopone ad imposta di registro le disposizioni enunciate negli atti dell'autorità giudiziaria, per contrasto con gli artt. 76, 77, 24 e 53 della Costituzione. (...) Diversamente dalla normativa previgente, il d.P.R. n. 634 del 1972, trasfuso nel testo unico n. 131 del 1986, consente alle parti - anche se esse, è il caso di sottolineare, abbiano violato la legge tributaria e non abbiano provveduto alla registrazione di atti che vi erano soggetti - di allegarli o enunciarli ugualmente negli atti processuali, né vieta al giudice di porli alla base della propria decisione (art. 63, comma terzo, del d.P.R. n. 634 del 1972, trasfuso, con modificazioni, nell'art. 65, comma 6, del d.P.R. n. 131 del 1986). Tuttavia, tali atti devono essere poi inviati all'ufficio del registro, per essere sottoposti alla tassazione ed all'applicazione delle sanzioni per la ritardata registrazione. La commissione tributaria regionale della Lombardia ritiene che la suddetta disciplina contrasti con la legge delega n. 825 del 1971, violando gli artt. 76 e 77 della Costituzione. Tale assunto è infondato, dal momento che la tassazione si riferisce non a qualunque generica menzione, in un provvedimento giudiziario, di un atto, ma alla enunciazione degli atti posti dal giudice alla base della propria decisione, come precisato dalla dottrina e dalla giurisprudenza. In tal caso, nel dovere di regolarizzare fiscalmente questi atti determinanti per la pronuncia non si ravvisa alcun ostacolo "al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi", ostacolo che la legge delega imponeva di rimuovere. Nel valutare la conformità ad essa del decreto delegato, occorre poi considerare la *ratio* della delega, ossia le ragioni e le finalità che hanno ispirato il legislatore delegante (come richiede la giurisprudenza di questa Corte: si veda, per tutte, la sentenza n. 141 del 1993). Quest'ultimo, nel caso in esame, aveva certo presente il dibattito sul divieto di allegare o enunciare in giudizio atti che non fossero stati registrati: deve, quindi, ritenersi che il suo scopo sia stato proprio quello di eliminare tale divieto, mentre non si rinviene una precisa volontà di esentare dall'imposta di registro né gli atti giudiziari, né quelli in essi enunciati».

Sentenza n. 418/1996 (red. Chieppa)

Tra le varie interpretazioni in astratto possibili, l'interprete è tenuto a scegliere quella che non si pone in contrasto con la Costituzione. Pertanto, ove possibile, le norme delegate denunciate devono essere interpretate in senso conforme ai principi e criteri direttivi fissati nella legge delega.

Considerato, 1., 3., 4.

«Le questioni sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 1, primo e ultimo comma, del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067 e l'art. 1, primo e ultimo comma, del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, nelle rispettive parti in cui riservano in via esclusiva l'esercizio professionale nelle materie dell'economia e della consulenza rispettivamente ai dottori commercialisti, e ai ragionieri e periti commerciali, sotto il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione per contrasto del decreto delegato con il criterio direttivo formulato alla lettera e) della legge delega "sulla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercente in economia e commercio e di ragioniere" (legge 28 dicembre 1952, n. 3060), secondo cui "la determinazione del campo delle attività professionali non deve importare attribuzioni di attività in via esclusiva" (...). Le questioni sono prive di fondamento, in quanto le norme delegate denunciate 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 (v., da ultimo, sentenze n. 296 del 1995 e n. 360 del 1995). Infatti, di fronte alla precisa prescrizione contenuta nell'articolo unico, lettera a), della legge 28 dicembre 1952, n. 3060 (Delega al Governo della facoltà di provvedere alla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercente in economia e commercio e di ragioniere) che "la determinazione del campo delle attività professionali non deve importare attribuzioni di attività in via esclusiva", deve ritenersi che tale principio, di per sé esaustivo, poteva intendersi derogato solo per effetto di un'univoca ed espressa disposizione attributiva di funzioni e competenze esercitabili solo dalla categoria professionale presa in considerazione dalle norme delegate, che ne stabilivano l'ordinamento (con esclusione di ogni altra categoria), a parte ogni profilo sulla legittimità di una tale deroga. Nella specie non solo nelle norme delegate non si rinviene alcuna attribuzione in via esclusiva di competenze, ma viene riaffermato che l'elencazione delle attività, oggetto della professione disciplinata, non pregiudica né "l'esercizio di ogni altra attività professionale dei professionisti considerati né quanto può formare oggetto dell'attività professionale di altre categorie a norma di leggi e regolamenti". In altri termini la disposizione comporta, da un canto, la non tassatività della elencazione delle attività; e, dall'altro, la non limitazione dell'ambito delle attribuzioni e attività in genere professionale di altre categorie di liberi professionisti. L'espressione "a norma di leggi e regolamenti", di cui all'ultimo comma di entrambe le disposizioni impugnate, dei d.P.R. nn. 1067 e 1068 del 1953, deve doverosamente essere intesa non con esclusivo riferimento a professioni regolamentate mediante iscrizione ad albo, ma anche, per quel che qui più rileva, con riferimento agli spazi di libertà di espressione di lavoro autonomo e di libero esercizio di attività intellettuale autonoma non collegati a iscrizione in albi. Inoltre, una tale interpretazione si impone alla luce dei principi affermati da questa Corte (sentenza n. 345 del 1995), in materia di ordinamenti di categorie professionali, improntati a concorrenza parziale ed interdisciplinarietà e, non già a tutela corporativa di ordini e collegi professionali, "il che porta ad escludere una interpretazione delle sfere di competenza professionale in chiave di generale esclusività monopolistica". Al di fuori delle attività comportanti prestazioni che possono essere fornite solo da soggetti iscritti ad albi o provvisti di specifica abilitazione (iscrizione o abilitazione prevista per legge come condizione di esercizio), per tutte le altre attività di professione intellettuale o per tutte le altre prestazioni di assistenza o consulenza (che non si risolvano in una attività di professione protetta ed attribuita in via esclusiva, quale l'assistenza in giudizio), vige il principio generale di libertà di lavoro autonomo o di libertà di impresa di servizi a seconda del contenuto delle prestazioni e della relativa organizzazione (salvi gli oneri amministrativi o tributari). (...) Passando all'esame della specifica attività oggetto della ordinanza di rimessione, deve essere sottolineato che la giurisprudenza prevalente, coerentemente al quadro normativo di riferimento delineato, ha maturato l'indirizzo di considerare l'attività di consulenza aziendale come non riservata agli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti o nell'albo dei ragionieri e periti commerciali, potendo essere svolta anche da altri soggetti non iscritti in albo. Dalle predette considerazioni (...) risulta la esclusione della violazione dell'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 356/1996 (red. Zagrebelsky)

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.

Considerato, 1.1., 1.2., 2., 4.

«Il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Asti dubita della legittimità costituzionale degli articoli 18, comma 2, e 29, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari), in quanto essi, contrastando con l'art. 2, punto d), della legge-delega 29 dicembre 1990, n. 428, violerebbero l'art. 76 della Costituzione. (...) La vigente situazione normativa nella quale è posta la presente questione di costituzionalità, attinente alla repressione della pubblicità ingannevole in materia di commercio di sostanze alimentari, può essere ricostruita sulla base di tre testi normativi. a) L'art. 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande) prevede come reato, sanzionato con la pena dell'ammenda, il fatto di offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni, o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose. b) In attuazione di direttive comunitarie in materia, la legge 29 dicembre 1990, n. 428 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee - legge comunitaria per il 1990), attribuisce al Governo poteri legislativi delegati, stabilendo all'art. 2, lettera d), quale principio e criterio generale, che "saranno previste, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, salve le norme penali vigenti, norme contenenti le sanzioni amministrative e penali, o il loro adeguamento, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi, nei limiti, rispettivamente, della pena pecuniaria fino a lire 100 milioni, dell'ammenda fino a lire 100 milioni e dell'arresto fino a tre anni, da comminare in via alternativa o congiunta". c) L'art. 18, comma 2, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, emanato in esecuzione della predetta delega legislativa, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da lire sei milioni a lire trentasei milioni di lire per le ipotesi indicate dall'art. 2 del medesimo testo normativo, cioè (comma 1) per l'"etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari" che inducano "in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto e precisamente sulla natura, sulla identità, sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla durabilità, sul luogo di origine o di provenienza, sul modo di ottenimento o di fabbricazione del prodotto stesso". Infine, l'art. 29, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 109 del 1992 dispone (oltre all'abrogazione della precedente disciplina della materia contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1982, n. 322) l'abrogazione di "tutte le disposizioni in materia di etichettatura, di presentazione e di pubblicità dei prodotti alimentari e relative modalità, diverse o incompatibili con quelle previste dal presente decreto, ad eccezione di quelle contenute nei regolamenti comunitari e nelle norme di attuazione di direttive comunitarie relative a singole categorie di prodotti". In questo quadro, il giudice rimettente ritiene che la normativa richiamata in c) abbia abrogato la norma penale indicata in a), con ciò violando il principio e criterio generale della salvaguardia delle norme penali vigenti, salvaguardia disposta dalla legge-delega menzionata in b). Su questa base - nella quale non entrano a far parte elementi di diritto dell'Unione europea, le direttive disposte dalla quale tacendo in ordine alla natura delle sanzioni nazionali da prevedersi per il commercio dei prodotti non conformi alle direttive stesse - si richiede, in base all'art. 76 della Costituzione, una pronuncia d'incostituzionalità delle norme denunciate, nella parte in cui esse abrogerebbero l'art. 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283, in contrasto con l'art. 2, punto d), della legge 29 dicembre 1990, n. 428. (...) La questione d'incostituzionalità così proposta è inammissibile. (...) Nel quadro delle norme e delle loro interpretazioni così esposto, due posizioni si fronteggiano dunque: la prima - risultante incidentalmente da una pronuncia della Corte di cassazione e assunta dal giudice

rimettente come premessa della presente questione d'incostituzionalità - afferma l'avvenuta abrogazione dell'art. 13 della legge n. 283 del 1962 a opera degli artt. 18, comma 2, e 29, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 1992; la seconda - accolta da altra e più numerosa giurisprudenza, di merito e di legittimità - ritiene viceversa la perdurante vigenza della prima norma, pur in presenza di quelle successive, sottraendo così alla questione d'incostituzionalità sollevata la sua premessa. Entrambe queste posizioni, come si è mostrato, non mancano di argomenti interpretativi a loro sostegno. In questa situazione, la richiesta pronuncia d'incostituzionalità risulta ingiustificata. 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. Ora, nel caso di specie, argomenti e precedenti giurisprudenziali non mancano a dimostrazione che il risultato al quale il giudice rimettente mira e ch'egli considera dovuto per ragioni costituzionali - la perdurante vigenza della norma del 1962 - può essere raggiunto sulla base dell'interpretazione delle norme vigenti, senza involgere la questione di legittimità costituzionale delle norme del 1992. Il caso in esame presenta inoltre questa singolarità: di nascere in presenza di un contrasto interpretativo interno alla giurisprudenza comune, al di là del quale, però, vi è convergenza sul risultato cui si mira e che è ritenuto conforme alla Costituzione. La divergenza riguarda soltanto le vie da percorrere: l'una richiede una previa declaratoria d'incostituzionalità; l'altra implica semplici operazioni interpretative di norme legislative. La questione di costituzionalità proposta tende così a configurarsi come un improprio tentativo per ottenere dalla Corte costituzionale l'avallo a favore di un'interpretazione, contro un'altra interpretazione, senza che da ciò conseguano differenze in ordine alla difesa dei principi e delle regole costituzionali, ciò in cui, esclusivamente, consiste il compito della giurisdizione costituzionale».

Sentenza n. 82/1993 (red. Vassalli)

Benché la verifica della conformità o meno delle disposizioni delegate ai principi e criteri formulati nella legge di delegazione non possa prescindere dal dato testuale in cui risulta espressa la volontà del delegante, l'analisi non può dirsi correttamente esaurita ove al raffronto dei testi non si sovrapponga il necessario controllo circa la compatibilità dei fini che fonte delegante e norma delegata hanno inteso perseguire, nel quadro di ciascun istituto e del sistema nel suo insieme. In presenza di una delega composita, in cui a previsioni di carattere generale si trovano non di rado affiancati criteri di dettaglio che circoscrivono in confini assai ristretti i margini di discrezionalità del legislatore delegato, le scelte operate dal Parlamento possono ricevere coerente lettura solo nei limiti in cui ogni singola prescrizione, impartita a norma dell'art. 76 Cost., venga interpretata in stretta aderenza alla funzione che la stessa è destinata a svolgere.

Considerato, 1., 2., 3., 4.

«Il dubbio di legittimità costituzionale che solleva la Corte rimettente si incentra sulla compatibilità tra l'art. 425 del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere “quando risulta evidente ... che il fatto non costituisce reato”, e l'art. 2, numero 52), sesto periodo, della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, ove si enuncia il principio che il giudice, all'esito dell'udienza preliminare, pronuncia sentenza di non luogo a procedere allo stato degli atti ...” se il fatto non è previsto dalla legge come reato, ovvero quando risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso”. Ponendo così a raffronto i due enunciati normativi e sulla base del contrasto che, su di un piano squisitamente testuale, è dato cogliere tra le formule “in fatto” che compaiono nell'art. 425 del codice rispetto a quelle indicate dal legislatore delegante, il giudice *a quo* desume il mancato rispetto dei limiti imposti dalla legge-delega e, conseguentemente, la violazione dell'art. 76 della Costituzione. All'assunto del rimettente l'Avvocatura oppone argomentazioni anch'esse fondate sull'analisi testuale della direttiva della legge-delega che si assume violata: posto, infatti, sostiene l'Avvocatura, che tale direttiva espressamente prevede la formula del fatto non previsto dalla legge come reato, e tenuto conto che questa Corte ha avuto modo di affermare, nella sentenza n. 175 del 1971, che a detta formula dovesse essere attribuito un significato generico, comprensivo anche delle ipotesi riconducibili alla formula del fatto non costituente reato, se ne deve concludere che, tale essendo

l'interpretazione *secundum Constitutionem*, nessun eccesso di delega può ritenersi nella specie realizzato. (...) Così delineate le contrapposte tesi, va subito rilevato come, ai fini di una compiuta disamina della questione oggetto del presente giudizio, non possano ritenersi in sé risolutive né le considerazioni di natura meramente formale che sostengono la censura del giudice *a quo*, né la estensione interpretativa che propone l'Avvocatura estrapolando i *dicta* enunciati in tema di formule di proscioglimento nella richiamata sentenza n. 175 del 1971. Quanto al primo aspetto, infatti, se, da un lato, la verifica della conformità o meno delle disposizioni del codice di rito ai principi ed ai criteri formulati nella legge di delegazione non può prescindere dal dato testuale in cui risulta espressa la volontà del delegante, è altrettanto vero che l'analisi non può dirsi correttamente esaurita ove al raffronto dei testi non si sovrapponga il necessario controllo circa la compatibilità dei fini che fonte delegante e norma delegata hanno inteso perseguire, nel quadro di ciascun istituto e del sistema nel suo insieme. In un tessuto così composito, quale è quello in cui risulta articolata la legge-delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, ove a previsioni di carattere generale si trovano non di rado affiancati criteri di dettaglio che circoscrivono in confini assai ristretti i margini entro i quali può essere esercitata la discrezionalità del legislatore delegato, le scelte operate dal Parlamento possono pertanto ricevere coerente lettura solo nei limiti in cui ogni singola "prescrizione", impartita a norma dell'art. 76 della Costituzione, venga interpretata in stretta aderenza alla funzione che la stessa è destinata a svolgere nell'ambito di quello specifico modello processuale che il delegante stesso ha inteso tracciare. D'altra parte, per giungere alla soluzione del dubbio avanzato dal giudice *a quo*, non può neppure ritenersi sufficiente un generico rinvio a quanto questa Corte ha avuto modo di affermare nella sentenza n. 175 del 1971 circa l'equivalenza delle formule che vengono qui in discorso, posto che le considerazioni ivi svolte si riferivano alla portata da annettere alla regola dettata dall'art. 152 cpv. del codice di rito abrogato, la cui *ratio* era "quella di evitare, di fronte all'evidenza delle prove, l'adozione della formula di proscioglimento per cause di estinzione del reato, che presuppone o può far presupporre l'esistenza, o per lo meno l'astratta possibilità, di fatti in sé suscettibili di sanzione penale". Un contesto, dunque, troppo specifico per poter desumere, senza ulteriore verifica, l'automatica estensibilità di quelle affermazioni ad un istituto che, come l'udienza preliminare, presenta anch'esso una fisionomia del tutto peculiare. (...) Assorbente diviene, allora, l'esame di quale sia la funzione che l'udienza preliminare è destinata a svolgere nel quadro del sistema delineato dalla delega, per verificare, all'esito, se la mancata previsione della formula "il fatto non costituisce reato", tra quelle che la direttiva di cui al numero 52) enuncia in tema di sentenza di non luogo a procedere, possa intendersi come espressione di una volontà del legislatore intesa ad escluderla dal novero delle cause che legittimano il giudice ad adottare quella pronuncia che si pone come alternativa al rinvio a giudizio. Non v'è dubbio, al riguardo, che nella sequenza procedimentale scandita dalla legge di delegazione l'udienza preliminare sia stata contrassegnata dai caratteri tipici della fase giurisdizionale, in cui le parti, in contraddittorio fra loro, si misurano su un determinato *thema decidendum*, la cui deliberazione è affidata ad un giudice di regola estraneo alla raccolta degli elementi sulla cui base è chiamato ad adottare la pronuncia conclusiva. Ciò significa che l'udienza, proprio perché è la sede in cui si introduce per la prima volta la dialettica processuale dinanzi ad un giudice che si colloca in una funzione di sostanziale terzietà, è destinata a svolgere essenzialmente una funzione di garanzia, quale certamente è quella di consentire all'imputato di difendersi e contrastare la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero. Che l'udienza preliminare possa poi concludersi con una sentenza di non luogo a procedere, e quindi svolgere anche una funzione di economia processuale, è aspetto che non interferisce con quanto si è detto, rappresentandone, semmai, il naturale corollario: a fronte della domanda di giudizio infondata, infatti, sta anzitutto l'esigenza di assicurare il pronto ristoro dei diritti dell'inquisito, e non certo quella, secondaria e consequenziale, di impedire una superflua prosecuzione dell'attività processuale. D'altra parte, che questa sia stata la linea prescelta dal legislatore, lo si desume con certezza dalla stessa direttiva 52), la quale, assicurando all'imputato la facoltà "di chiedere il giudizio immediato rinunciando all'udienza preliminare", pone in evidenza come, anche nella ipotesi di imputazione priva di fondamento e che pertanto avrebbe potuto rinvenire una "economica" soluzione all'interno della udienza preliminare, sia

assegnato risalto esclusivo alla scelta dell'imputato di esercitare in sede dibattimentale la propria difesa. (...) Tale essendo, dunque, la funzione che l'udienza preliminare è destinata a svolgere nel sistema, e considerato che gli epiloghi cui l'udienza stessa è volta non possono prescindere dalla *ratio* dell'istituto, costituendone, anzi, l'emblematica proiezione attuativa, l'analisi delle formule con le quali può essere adottata la sentenza di non luogo a procedere e la correlativa ricostruzione della volontà del delegante andrà condotta sulla falsariga dei "diritti" e dei "poteri" che i soggetti dell'udienza sono chiamati ad esercitare, nel quadro dei profili funzionali che, come accennato, caratterizzano quella specifica fase del processo. La sentenza di non luogo a procedere, si è detto, è l'alternativa decisoria offerta al giudice rispetto all'adozione del provvedimento che dispone il giudizio: entrambe le opzioni, peraltro, assumono a comune denominatore l'atto di esercizio della azione penale che si esprime attraverso la richiesta di rinvio a giudizio. La domanda del pubblico ministero, dunque, evocando l'intervento del giudice, per un verso soddisfa il presupposto in rito che consente la celebrazione dell'udienza, mentre, sotto altro profilo, traccia i confini del "merito" sul quale il giudice stesso è chiamato a pronunciarsi. Come recita, infatti, la direttiva 48), e come ribadisce quella di cui al numero 52), alla richiesta del pubblico ministero è coesistente la formulazione della imputazione, sicché è proprio quest'ultima a costituire "l'oggetto" sul quale si misurano il contraddittorio e il tema devoluto all'organo della giurisdizione. Il diritto dell'imputato, quindi, deve necessariamente calibrarsi in funzione di tutto ciò che l'atto di imputazione enuncia a suo carico, senza potersi a tal fine parcellizzare o, peggio, dissolvere, prendendo a riferimento aspetti che solo parzialmente esauriscono il fatto ed i suoi connotati di anti-giuridicità. Se l'udienza preliminare è sede di garanzia e se, ancora, quest'ultima è naturale espressione dell'inviolabile diritto di difesa che l'art. 24 della Costituzione riconosce in ogni stato e grado del procedimento, è di tutta evidenza, allora, che né di garanzia né di difesa potrebbe correttamente parlarsi ove all'imputato fosse consentito di contrastare alcuni soltanto dei profili in cui si articola l'atto contestativo: tra contestazione e difesa, dunque, corre un nesso di corrispondenza biunivoca che rende l'una funzionale all'altra. Così ricostruiti i contrapposti diritti e poteri delle parti, ad essi dovrà quindi necessariamente saldarsi la tipologia degli epiloghi cui l'udienza preliminare può pervenire, posto che, se la difesa è destinata a svolgersi sulla integralità della imputazione, la stessa risulterebbe del tutto sterile ove al giudice fosse poi inibito di raccoglierne i risultati. Se, pertanto, la legge-delega espressamente abilita il giudice a pronunciare sentenza di non luogo a procedere quando risulta evidente che il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, ciò non equivale affatto ad escludere dalla sfera deliberativa quelle restanti cause che parimenti incidono sul fatto contestato e che il legislatore delegato ha sussunto sotto la formula del fatto che non costituisce reato. Ove, infatti, l'enunciato della delega ricevesse una lettura riduttiva al punto da far desumere che il controllo del giudice debba limitarsi al controllo dei soli elementi materiali del reato, della ascrivibilità del fatto all'imputato, e della riconducibilità del fatto medesimo alla ipotesi-tipo legalmente determinata, qualsiasi difesa che intendesse contestare, ad esempio, l'esistenza dell'elemento psicologico del reato o dedurre la presenza di una causa di giustificazione sarebbe privata di qualsiasi "risposta" giurisdizionale, proprio perché - come mostra di ritenere il rimettente - mancherebbe nella delega una previsione esplicita circa la corrispondente formula. Ma una simile conclusione, palesemente in contrasto con i più elementari principi di garanzia, non è consentita né dalla lettera né dallo spirito della legge di delegazione, che, anzi, si è sforzata di modellare l'intero quadro del processo e la stessa udienza preliminare in funzione di quelle esigenze di parità tra accusa e difesa che rappresentano un aspetto essenziale del prescelto modello accusatorio. La previsione della delega che assegna al giudice il potere di pronunciare sentenza di non luogo a procedere quando risulta evidente che il fatto non sussiste, non comporta, infatti, né sul piano logico né su quello lessicale, l'automatica esclusione di qualsiasi potere del delegato di scandire in autonome formule le ipotesi in cui quel fatto, così come contestato, risulta essere privo dei requisiti propri della fattispecie dedotta nella imputazione. Se difetta il dolo o la colpa e l'ipotesi contestata è rispettivamente di natura dolosa o colposa, è il fatto in sé a non potersi dire conforme al modello legale, sicché l'insussistenza del fatto ipotizzata dalla delega certamente consentiva, anche sul piano letterale, la scelta del legislatore delegato di ricondurre quelle ipotesi nella formula che, per tradizione, è loro propria. Allo stesso modo, se è l'anti-giuridicità del fatto a

venire in discussione per la presenza di una scriminante, è il fatto “colpevole” a non potersi dire sussistente, con l’ovvio corollario di rendere pure sotto questo profilo conforme alla delega la norma impugnata. Ma al di là di qualsiasi teorizzazione circa la reale portata da annettersi all’una o all’altra formula, sta il dato incontrovertibile che, essendo enunciate per la sentenza di non luogo a procedere talune ipotesi “in fatto”, la legge di delega ha con esse certamente inteso consentire all’imputato di difendersi sulla integralità del fatto contestato ed al giudice di pronunciarsi in conformità. D’altra parte, se si ammette, come si ammetteva sotto la vigenza del codice abrogato, che il difetto dell’elemento psicologico del reato o la presenza di una causa di giustificazione legittimino il pubblico ministero a richiedere l’archiviazione, sarebbe del tutto incoerente escludere qualsiasi rilevanza delle medesime situazioni sol perché emerse nella udienza preliminare, giacché si porrebbe al paradosso di imporre un dibattimento negli stessi casi in cui non è imposta neppure l’azione penale. Da quanto detto, peraltro, non consegue che alla valutazione della integralità del fatto debba necessariamente corrispondere un giudizio di pieno merito, fondato sugli stessi parametri deliberativi alla stregua dei quali il giudice del dibattimento è chiamato a decidere se pronunciare sentenza di proscioglimento o di condanna. Diverse sono, infatti, la struttura e la funzione della udienza preliminare rispetto a quelle che caratterizzano la fase del dibattimento, così come diversi sono, per tipologia e denominazione, i relativi epiloghi decisori. Ciò spiega la ragione per la quale il legislatore delegante ha ritenuto di limitare ai soli casi di “evidenza” le ipotesi in cui il giudice può apprezzare l’infondatezza della imputazione e pronunciare sentenza di non luogo a procedere con le formule in fatto, così precludendo una sorta di giudizio anticipato che incrinerebbe non poco quella marcata “autonomia” del dibattimento che lo stesso sistema accusatorio ontologicamente postula. Ma la diversità “quantitativa” che caratterizza l’apprezzamento del merito che si compie nella udienza preliminare rispetto a quello riservato all’organo del dibattimento, e che si esprime attraverso la peculiare regola di giudizio di cui si è detto, non solo non esclude ma, anzi, dimostra che è l’intero merito a dover essere valutato dal giudice, giacché altrimenti non sarebbe l’imputazione a costituire il tema del giudizio ma solo parti della stessa che sarebbe arbitrario enucleare. In un simile quadro d’assieme, finisce allora per divenire superfluo esaminare se ed in quale misura possano utilmente soccorrere i principi affermati nella sentenza n. 175 del 1971, sui quali, invece, si è integralmente attestata l’Avvocatura. Può semmai osservarsi che la regola della prevalenza delle formule di merito rispetto alla causa estintiva del reato ha trovato puntuale recepimento nella direttiva di cui al numero 11), ultima parte, dell’art. 2 della legge-delega, cosicché, assumendo quella regola connotazioni tali da farla assurgere a valore di principio generale, se ne può trarre il convincimento che la stessa si renda applicabile in tutte le ipotesi in cui il medesimo delegante ha - come nel caso dell’udienza preliminare - affidato al giudice il compito di pronunciarsi sul merito e sulla causa estintiva. Essendo dunque “merito”, per stare agli esempi già fatti, l’accertata inesistenza dell’elemento psicologico del reato o la presenza di una causa di giustificazione, e dovendo queste situazioni prevalere sulla eventuale causa di estinzione del reato, sempre che si propongano in termini di “evidenza”, può desumersi, anche per questa via, la compatibilità della norma impugnata con le direttive tracciate dal legislatore delegante».

Sentenza n. 77/1993 (red. Vassalli)

L’esame della conformità della norma impugnata ai criteri e principi enunciati dalla legge di delegazione postula un controllo di compatibilità tra le scelte operate dal legislatore delegato e i limiti imposti all’esercizio del relativo potere, che non può riduttivamente circoscriversi all’interno di un acritico raffronto testuale tra le due fonti di normazione ma deve ricomprendere un’interpretazione dei criteri direttivi da condurre secondo un profilo squisitamente teleologico.

Considerato, 1., 2., 3.

«Oggetto di censura, sotto il duplice profilo dell’eccesso di delega e della violazione del diritto di difesa, è la disposizione dettata dall’art. 32, terzo comma, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, in base alla quale è consentito all’imputato e al difensore munito di procura speciale di proporre opposizione contro la sentenza di condanna pronunciata nell’udienza preliminare a norma del comma 2 dello stesso articolo. Tenuto conto, infatti, che la disposizione impugnata è stata introdotta, nella attuale formulazione,

dall'art. 46 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12, adottato con la speciale procedura prevista dall'art. 7 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, e come tale assoggettato al "rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 2 e 3" della stessa legge di delegazione, e considerato che la fonte novellatrice ha profondamente mutato la precedente disciplina, limitando ai soli casi di condanna la possibilità - prima riconosciuta in termini generali - di proporre opposizione avverso le sentenze pronunciate all'esito della udienza preliminare, si desume da ciò il contrasto con l'art. 3, lettera l), terzo periodo, della stessa legge-delega n. 81 del 1987, essendo ivi prevista l'opposizione "contro i provvedimenti adottati nell'udienza preliminare" senza che sia stata operata distinzione alcuna tra quelli di proscioglimento e quelli di condanna. (...) La tesi che invece sviluppa la difesa dello Stato per sostenere l'infondatezza della questione, si incentra essenzialmente sulle ragioni di speditezza e di coerenza sistematica che indussero il Governo ad emanare la novella che costituisce oggetto del presente giudizio. Richiamando, infatti, quanto al riguardo si afferma nella Relazione che ha accompagnato lo schema del decreto legislativo n. 12 del 1991, l'Avvocatura pone in evidenza come la soluzione prescelta sia rispondente "alle reali esigenze di garanzia dell'imputato, il quale avverso le sentenze di non luogo a procedere può efficacemente avvalersi del mezzo di impugnazione previsto in via generale dall'art. 428 c.p.p., mentre per le sentenze di condanna allo stato degli atti emesse a norma dell'art. 32 comma 2 si trova ad essere privato, senza necessità del suo consenso, della garanzia costituita dal dibattimento". Una soluzione, quella adottata, che il legislatore delegato ha ritenuto "conforme alla *ratio* della direttiva di cui all'art. 3 lettera l) legge-delega, la quale sembra doversi interpretare nel senso che non avverso tutti i provvedimenti adottati nell'udienza preliminare debba essere consentita l'opposizione, bensì soltanto avverso quelli in relazione ai quali i mezzi di impugnazione previsti dal codice non costituiscono garanzia sufficiente, tenuto conto della maggiore ampiezza dei poteri decisori del giudice dell'udienza preliminare minorile rispetto a quanto previsto dagli artt. 424 e 425 c.p.p.". (...) L'esame della conformità della norma impugnata ai criteri ed ai principi enunciati dalla legge di delegazione, postula, come è ovvio, un controllo di compatibilità tra le scelte operate dal legislatore delegato ed i limiti imposti all'esercizio del relativo potere, che non può riduttivamente circoscriversi all'interno di un acritico raffronto testuale tra le due fonti di normazione. Ciò è tanto più vero ove si consideri come alla già complessa e talora puntuale sequenza che caratterizza le numerose direttive che l'art. 2 della legge-delega n. 81 del 1987 ha fissato per l'emanazione del nuovo codice di rito, si accompagni la ritenuta necessità - fatta palese dal preambolo con cui esordisce l'art. 3 - che la disciplina del processo minorile si conformi ai "principi generali del nuovo processo penale", solo nei limiti in cui questi non debbano subire "le modificazioni ed integrazioni imposte dalle particolari condizioni psicologiche del minore, dalla sua maturità e dalle esigenze della sua educazione, nonché, in particolare, dall'attuazione" dei criteri che lo stesso art. 3 passa ad enunciare. Ciascuno dei "criteri" stabiliti per disciplinare il processo a carico di imputati minorenni, dunque, assume, secondo la precisa volontà del legislatore delegante, il significato di una deroga ai "principi generali", coesistente alle peculiari esigenze insite nella condizione minorile, cosicché qualsiasi lettura di quei criteri in funzione della corrispondente disciplina attuativa, non potrà che collocarsi in tale specifico quadro di riferimento. Ciò posto e dovendosi pertanto annettere ai criteri enunciati dall'art. 3 della legge-delega il valore di limiti saldamente ancorati alla salvaguardia delle esigenze del minore, ne consegue che la loro interpretazione non potrà che svolgersi secondo un profilo squisitamente teleologico, al precipuo scopo di raccordare ciascuna deroga ai "principi generali" del processo penale alle peculiarità insite nel rito minorile. In tale contesto, allora, è agevole cogliere quale sia la linea prescelta dal legislatore delegante nel dettare le tre "previsioni" in cui si suddivide la lettera l) del già citato art. 3: da un lato, quella di ampliare i poteri del giudice dell'udienza preliminare, così da rendere possibile una immediata conclusione della vicenda processuale, il cui ulteriore sviluppo potrebbe generare conseguenze negative per il minore; dall'altro, quella di affidare alle parti la scelta se conformarsi alla decisione del giudice, ovvero rimuoverla attraverso lo speciale rimedio della opposizione. La prima parte della direttiva che viene qui in esame stabilisce, infatti, che il giudice possa "prosciogliere" il minorenne nell'udienza preliminare anche per la non imputabilità, ai sensi dell'art. 98 del codice penale, ovvero per concessione del perdono giudiziale, così superando il circoscritto ambito della sentenza di "non luogo a procedere"

che lo stesso delegante ha tracciato nel numero 52) dell'art. 2, nella diversa prospettiva di privilegiare il dibattimento come sede naturale dove svolgere il giudizio sul pieno merito della regiudicanda. Il secondo periodo della medesima direttiva prevede, poi, la possibilità di pronunciare, all'esito della udienza preliminare, sentenza di condanna, ove il giudice ritenga di irrogare una pena pecuniaria o una sanzione sostitutiva. A chiusura, infine, dei criteri ai quali il legislatore delegato è tenuto a uniformare la disciplina dell'udienza preliminare nel processo a carico di imputati minorenni, il terzo periodo della lettera l) enuncia la previsione che avverso "i provvedimenti adottati" in quella udienza "il pubblico ministero, il difensore, l'imputato, uno dei genitori o il tutore possano proporre opposizione, in termini brevissimi, davanti al tribunale per i minorenni". Alle particolarità degli epiloghi cui può pervenire l'udienza preliminare nel processo minorile, si collega, dunque, l'altrettanto particolare rimedio della opposizione, che il delegante configura alla stregua di un istituto volto a rimuovere gli effetti di quelle pronunce e provocare l'intervento del giudice dibattimentale. Sicché, pur operando la delega un generico riferimento ai "provvedimenti adottati all'udienza preliminare", deve certamente escludersi - come osserva la Relazione al decreto legislativo n. 12 del 1991 - che l'intento del legislatore delegante fosse quello di ammettere l'opposizione nei confronti di qualsiasi tipo di decisione assunta nell'udienza, giacché, ove così fosse, sarebbe resa suscettibile di automatica caducazione qualsiasi sentenza di non luogo a procedere, in virtù di una scelta che lo stesso delegante riconosce non solo all'imputato ma anche al pubblico ministero. In altri termini, si assisterebbe alla conseguenza paradossale di attribuire al pubblico ministero il potere di rimuovere discrezionalmente una sentenza che si oppone alla sua richiesta di rinvio a giudizio, in aperto contrasto sia con i principi di rango costituzionale, sia con le finalità stesse che la direttiva mira a perseguire. Dovendosi dunque prefigurare limiti oggettivi al potere di proporre opposizione, questi non possono che desumersi dalla integralità delle "previsioni" che la stessa lettera l) partitamente enuncia. Il diritto dell'imputato alla celebrazione del dibattimento, non può, allora, ritenersi circoscritto alla sola ipotesi della sentenza di condanna, proprio perché la facoltà di proporre opposizione, enunciata nella terza parte della lettera l), è intimamente legata, sul piano logico sistematico oltre che testuale, ad entrambe le previsioni che la precedono. Posto, infatti, che la "specificità" che caratterizza l'udienza preliminare minorile viene individuata dal legislatore delegante nell'ampliamento dei poteri decisorii e nella correlativa possibilità di adottare pronunce altrimenti da riservare all'organo del dibattimento, e considerato che, come si è detto, la scelta di anticipare siffatti poteri è funzionale al soddisfacimento delle particolari esigenze di tutela della condizione minorile, ne consegue che il diritto alla opposizione, costituendo espressione del più generale diritto di difesa, deve essere riconosciuto in tutti i casi in cui è proprio quella "anticipazione di poteri" a generare l'effetto di impedire la celebrazione del dibattimento. D'altra parte, poiché l'istituto della opposizione è tradizionalmente collocato nell'ambito del procedimento monitorio, al punto che il legislatore della novella è stato indotto a modellarne le scadenze in speculare sintonia con le analoghe previsioni dettate in tema di decreto penale (v., in particolare, il comma 3-bis dell'art. 32 e l'art. 32-bis del d.P.R. n. 448 del 1988), diviene allora agevole arguire che nell'intenzione del legislatore delegante il rimedio in questione è inteso a consentire l'accertamento dibattimentale nelle ipotesi in cui la pronuncia del giudice della udienza preliminare contiene un enunciato in punto di responsabilità che la parte deve avere la facoltà di rimuovere per poter esercitare appieno il proprio diritto alla prova. Un diritto, questo, che, contrariamente a quanto si afferma nella Relazione al più volte citato decreto legislativo n. 12 del 1991, non può certo ritenersi adeguatamente tutelato attraverso "il mezzo di impugnazione previsto in via generale dall'art. 428 c.p.p.", posto che, tra l'altro, non è l'appello la sede processuale fisiologicamente destinata alla formazione della prova. Tale essendo il quadro univocamente tracciato dal legislatore delegante, può quindi desumersi, quale conclusivo corollario, che il diritto a proporre l'opposizione deve essere riconosciuto non solo quando la pronuncia sulla responsabilità è coesistente alla sentenza che definisce l'udienza preliminare, come nel caso della condanna, ma anche quando la responsabilità dell'imputato è ontologicamente presupposta, come nel perdono giudiziale, ovvero, infine, è logicamente postulata, come nella ipotesi di sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità a norma dell'art. 98 del codice penale. La

norma impugnata va pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*, restando assorbiti gli ulteriori profili denunciati dal giudice rimettente».

Sentenza n. 33/1982 (rel. O. Reale)

Il legislatore delegato non può attribuire al criterio direttivo cui è tenuto ad attenersi una portata più ampia di quella determinata dalla sua espressione letterale, come comunemente intesa nel tempo in cui la delega è stata data ed esercitata.

Considerato, 2., 3.

«La legge 10 maggio 1964, n. 336 (“Norme sullo stato giuridico del personale sanitario degli ospedali”) nelle norme transitorie stabiliva (art. 6) che “... i primari, che all’entrata in vigore della presente legge occupino un posto di ruolo, sono trattenuti in servizio fino al compimento del 70° anno di età”. Il d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130 (“Stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri”) all’art. 60 stabilisce il collocamento a riposo obbligatorio d’ufficio “al compimento del 65° anno di età per il personale sanitario, tecnico laureato, amministrativo e di assistenza religiosa; al compimento del 60° anno di età per il restante personale”; e stabilisce all’art. 135 che “è abrogata ogni disposizione incompatibile con le norme contenute nel presente decreto”. Il citato d.P.R. n. 130 è stato emanato in virtù della legge delega 12 febbraio 1968, n. 132 (“Enti ospedalieri ed assistenza ospedaliera”) che nell’art. 42 (“Principi direttivi per lo stato giuridico del personale”) stabilisce: “In ogni caso dovranno essere riconosciute le posizioni giuridiche ed economiche acquisite dal personale già in servizio”. Il TAR per l’Abruzzo con le due ordinanze in esame nn. 276 e 305 del reg. ord. del 1978 dubita della legittimità costituzionale delle citate disposizioni del d.P.R. n. 130 del 1969 in ragione del contrasto in cui esse si porrebbero con i principi direttivi stabiliti nell’art. 42 della legge delega n. 132 del 1968, per non aver riconosciuto “le posizioni giuridiche ed economiche del personale già in servizio”, posizioni (diritto a restare in servizio fino al compimento del 70° anno di età) che sarebbero state acquisite in virtù della citata norma transitoria (art. 6) della legge n. 336 del 1964. Eguale è la questione sollevata dal Consiglio di Stato, Sez. V, con l’ordinanza n. 383 del reg. ord. del 1978, con la sola differenza che questa si riferisce, quale fondamento del diritto del sanitario a restare in servizio fino al 70° anno di età, all’articolo unico della legge 20 febbraio 1956, n. 68 (“Collocamento a riposo dei sanitari ospedalieri di ruolo”) il quale dispone che i sanitari ospedalieri di ruolo in servizio alla data di entrata in vigore del R.D. 30 settembre 1938, n. 1631 sono collocati a riposo quando hanno compiuto 65 anni di età e 40 di servizio, “salvo in ogni caso il collocamento a riposo al compimento del 70° anno di età”. Sostanzialmente eguale è anche la questione sollevata con l’ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 939 del reg. ord. del 1979. Nel caso in esame si trattava dell’asserito diritto di una direttrice e di una vice direttrice infermiere a restare in servizio dopo il superamento dei 60 anni di età. Questo diritto avrebbe avuto la sua fonte nel Regolamento della Scuola Convitto Professionale “Regina Elena” per infermiere presso il Policlinico di Roma approvato con decreto 23 agosto 1946 dall’Alto Commissario per l’Igiene e la Sanità Pubblica, il quale all’art. 137 fissava a 65 anni i limiti di età per la cessazione dal servizio per la direttrice, per la vicedirettrice e infermiere caposala. Il Consiglio di Stato, ritenendo motivatamente che l’art. 42 della legge delega n. 132 del 1968 si riferiva anche alla direttrice e vice direttrice della Scuola Convitto “Regina Elena”, aventi mansioni proprie del personale ospedaliero, benché la loro posizione giuridica derivasse da un regolamento e non da una legge, ha dubitato anche in questo caso che l’art. 60 del d.P.R. n. 130 del 1969 potesse stabilire il collocamento a riposo obbligatorio a 60 anni, senza porsi in contrasto con il citato art. 42 della legge delega n. 132 del 1968, che imponeva il riconoscimento delle “posizioni giuridiche ed economiche” acquisite dal personale già in servizio. Le quattro ordinanze ora esaminate chiamano dunque la Corte a decidere l’unica questione se l’art. 60 del d.P.R. n. 130 del 1969, disponendo il collocamento a riposo rispettivamente a 65 anni per il personale sanitario (nonché tecnico laureato, amministrativo e di assistenza religiosa) e a 60 anni per il restante personale, e l’art. 135 dello stesso decreto dichiarando “abrogata ogni disposizione incompatibile con le norme contenute nel presente decreto”, siano in contrasto con il principio direttivo indicato nell’art. 42 della legge delega n. 132 del 1968 (“in ogni caso

dovranno essere riconosciute le posizioni giuridiche ed economiche acquisite dal personale già in servizio”), con conseguente violazione dell’art. 76 della Costituzione. (...) La questione non è fondata. Il legislatore delegato non poteva attribuire al criterio direttivo cui era tenuto ad attenersi portata più ampia di quella determinata dalla sua espressione letterale, come era comunemente intesa nel tempo in cui la delega fu data ed esercitata. Ora in quel tempo era concordemente escluso dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che l’età del collocamento a riposo costituisse un elemento immutabile dello *status* del dipendente, costituisse, in altre parole, non una semplice aspettativa, ma un diritto quesito di fronte al quale doveva cedere la potestà della pubblica amministrazione di operare le scelte organizzative ritenute necessarie in vista del suo buon andamento (art. 97 Cost.). Pertanto ben poteva il legislatore delegato determinare con disposizione generale e senza eccezioni l’età per il collocamento a riposo in 65 anni per il personale sanitario, tecnico laureato, amministrativo e di assistenza religiosa e in 60 anni per il restante personale. Del resto, anche in tempo successivo, con la sola eccezione (oltre che delle ordinanze che hanno sollevato le questioni in esame) di qualche isolata recente decisione, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, e, senza eccezioni, quella della Corte dei conti continuano ad escludere che fra le posizioni giuridiche ed economiche acquisite sia compresa la disciplina del collocamento a riposo, la quale attiene al potere di organizzazione della pubblica amministrazione. Ma anche a prescindere dalla attuale netta prevalenza di questa opinione, decisiva, al fine di determinare l’esatta portata del criterio direttivo cui il legislatore delegato doveva attenersi, è la considerazione che, di fronte a tale opinione, allora pacifica, se il legislatore delegante avesse voluto far salve in via di eccezione le disposizioni di favore contenute nella normativa precedente alla legge del 1968, avrebbe fatto espresso e distinto riferimento, in aggiunta alle “posizioni giuridiche ed economiche”, al collocamento a riposo. Ciò che non è avvenuto, né è dato rinvenire nei lavori preparatori della legge traccia alcuna della intenzione del legislatore di salvare anche le aspettative dei dipendenti in ordine all’età del collocamento a riposo. Aspettative che - come in materia analoga e con riferimento allo stesso d.P.R. n. 130 del 1969 ebbe già a ritenere la Corte (sentenza n. 131 del 1974) - non rientrano fra le “posizioni giuridiche ed economiche” del personale già in servizio, tanto che il legislatore quando in altra circostanza volle assicurarne la soddisfazione sentì il bisogno di menzionarle espressamente e distintamente dal trattamento economico e dalle posizioni giuridiche già conseguite. Per sottrarsi alla detta conclusione circa la rispondenza della legge delegata ai criteri della legge delega una delle ordinanze di rimessione, cioè quella del TAR per l’Abruzzo emessa il 4 ottobre 1977 (n. 276 del reg. ord. del 1978) richiama anche l’art. 66 della legge n. 132 del 1968, il quale dispone l’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 6 della legge 10 maggio 1964, n. 336 anche nel caso di successivo trasferimento del personale da un ospedale all’altro. Senonché, come lo stesso TAR per l’Abruzzo rileva nell’altra ordinanza emessa il 21 febbraio 1978 (n. 305 del reg. ord. 1979), con la quale pure solleva la stessa questione di legittimità costituzionale, “è vero che l’art. 66 considera ancora in vigore l’art. 6 più volte citato, tuttavia esso non contiene direttive (a meno di volerle desumere implicitamente, il che sembra da escludere, dal fatto stesso della “estensione”) al legislatore delegato in merito alla considerazione del beneficio di cui si tratta”. Ed è inoltre significativo che nelle ordinanze del Consiglio di Stato nelle quali pure si imputa al legislatore delegato di aver disatteso i criteri direttivi fissati nell’art. 42 della legge delega, non vi è traccia di riferimento all’art. 66 della legge del 1968. Segno evidente che anche il Consiglio di Stato ha ritenuto l’art. 66 estraneo alla delega, quindi non influente sulle determinazioni del legislatore delegato. Si può pertanto concludere che la denunciata violazione dell’art. 76 della Costituzione non sussiste, corrispondendo la legge delegata ai criteri direttivi fissati nella legge delega».

Sentenza n. 106/1967 (rel. Papaldo)

Per restare nei limiti della delega, non basta che le misure stabilite con le norme delegate rispondano genericamente alle finalità che la legge delegante intendeva conseguire; occorre pur sempre che le norme delegate si adeguino ai criteri specificamente fissati nella delega.

Considerato, 3.

«Con le prime due ordinanze in esame è stata, inoltre, sollevata questione circa la costituzionalità dell'art. 35 dello stesso D. P. 12 febbraio 1965, il quale, imponendo l'istituzione di registri di carico e scarico, avrebbe ecceduto dai limiti della delega, in quanto nessuno dei 14 punti elencati nell'art. 2 della legge di delegazione autorizza il Governo a disciplinare in genere il movimento dei prodotti vinicoli, ma soltanto lo specifico movimento che trovi causa in ragioni di commercio. La questione non è fondata. Vero è che l'art. 2 della legge di delegazione non parla specificamente di registri di carico e scarico, ed è anche vero che, per restare nei limiti della delega, non basta che le misure stabilite con le norme delegate rispondano genericamente alle finalità che la legge delegante intendeva conseguire: occorre pur sempre che le norme delegate si adeguino ai criteri specificamente fissati nella delega. Ma la disposizione che impone la tenuta di registri di carico e scarico è strettamente in aderenza al n. 3 dell'art. 2 della legge di delegazione, il quale prevede la predisposizione di cautele per impedire frodi e facilitare il controllo. Ora, le frodi si possono verificare nel campo della preparazione oltre che in quello del commercio e nell'uno e nell'altro campo si svolge il controllo. La tenuta dei registri di carico e scarico, imposta per le grandi cantine e per gli stabilimenti, è uno dei mezzi precipi per rendere possibile la prevenzione ed il controllo».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all'istituto della delega legislativa – Attribuzione di potestà regolamentare o, più in generale, di compiti amministrativi e Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale.

Sentenza n. 74/1957 (rel. Cassandro)

L'interpretazione delle norme di delega e del rapporto che intercorre tra esse si risolve nella determinazione dei limiti e dei criteri della legge di delegazione e costituisce uno dei termini del giudizio di legittimità costituzionale di una legge delegata.

Considerato, 2.

«La Corte non ritiene nemmeno che possa essere accolta l'altra eccezione, pure sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale la questione di legittimità non avrebbe dovuto essere sottoposta al giudizio della Corte, perché la controversia sorta davanti al Tribunale di Cosenza si sarebbe potuta e dovuta risolvere sulla base dell'art. 27 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (c.d. legge Sila), e dell'art. 4 della legge 18 maggio 1951, n. 333 (c.d. legge Salomone). L'ordinanza di rinvio del Tribunale di Cosenza ha sufficientemente svolto i motivi per i quali la proposta questione era da ritenere "rilevante" ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. A quei motivi è sufficiente aggiungere che l'interpretazione dei due articoli sopra richiamati e del rapporto che tra loro intercorre, si risolve nella determinazione dei limiti e dei criteri della legge di delegazione e costituisce pertanto uno dei termini del giudizio di legittimità costituzionale di una legge delegata la cui legittimità non può essere accertata senza aver prima definiti i criteri e i limiti stabiliti dalla legge di delegazione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale.

L'interpretazione del silenzio del legislatore delegante

Sentenza n. 229/2014 (red. Criscuolo)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 47/2014 (red. Frigo)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 184/2013 (red. Napolitano)

V. *supra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 272/2012 (red. Criscuolo)

V. *supra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali.

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali nonché *infra*, *sub* Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Ordinanza n. 231/2009 (red. Napolitano)

V. *supra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 98/2008 (red. Tesauro)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 481/2005 (red. Vaccarella)

V. *supra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Ordinanza n. 228/2005 (red. Neppi Modona)

V. *supra*, L'impiego degli ordinari strumenti ermeneutici: interpretazione letterale, sistematica, teleologica e adeguatrice.

Sentenza n. 15/1999 (red. Mirabelli)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 531/1995 (red. Chieppa)

Il controllo dei limiti posti al legislatore delegato postula l'individuazione sia dell'oggetto sia della ratio della delega ovvero impone la necessità di verificare le ragioni e le finalità che, avuto riguardo anche al complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, onde accertare se la norma delegata sia ad essa rispondente. Il silenzio del legislatore delegante su un aspetto ritenuto particolarmente innovativo in confronto al previgente sistema non può non risultare chiaramente

rivelatore della volontà diretta a non introdurre sul punto alcuna innovazione; e non può essere superato dal parere delle Commissioni parlamentari, pure espressamente previsto dalla legge delega, che non solo non è vincolante ma non può nemmeno esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega né può, ancor meno, dilatare l'oggetto della delega, anche se formulato all'unanimità.

Considerato, 1., 3.

«La questione sottoposta all'esame di questa Corte concerne l'art. 11 del decreto legislativo 24 marzo 1993, n. 117 (Istituzione dei ruoli normale, speciale e tecnico degli ufficiali in servizio permanente dell'Arma dei carabinieri) nella parte in cui preclude agli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, appartenenti al ruolo ad esaurimento in servizio permanente, il transito nel neo-istituito ruolo speciale, di cui all'art. 8 dello stesso decreto legislativo. Ad avviso del giudice *a quo* detta preclusione violerebbe gli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione. (...) Sarebbe violato, inoltre, l'art. 76 della Costituzione, in quanto l'art. 2 della legge di delega 28 febbraio 1992, n. 217, disponendo che la disciplina delle dotazioni organiche degli ufficiali dei carabinieri, avvenga mediante la "istituzione, per gli ufficiali in servizio permanente dei ruoli normale, speciale e tecnico" avrebbe inteso destinare i predetti ruoli ad accogliere tutti gli ufficiali in servizio permanente, compresi quelli del ruolo ad esaurimento. Volontà disattesa dal legislatore delegato con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione. (...) Nel merito la questione è infondata. Preliminarmente occorre rilevare che nell'ordinamento dell'Arma dei carabinieri - prima del decreto legislativo n. 117 del 1993 - erano previsti (oltre il ruolo tecnico operativo che qui non rileva) due soli ruoli. Nel primo (ruolo Arma carabinieri - unico) confluivano gli ufficiali provenienti dalla accademia e quelli di complemento provenienti dal ruolo ad esaurimento che, parimenti ai sottufficiali in servizio permanente effettivo, avessero superato l'apposito concorso di ufficiale in servizio permanente effettivo (art. 9 della legge 18 dicembre 1964, n. 1414). Nel secondo (ruolo ad esaurimento privo, peraltro, di dotazione organica), trovavano collocazione i restanti ufficiali di complemento rafforzati che non avevano scelto la via del concorso o che, avendovi partecipato, non lo avessero superato (artt. 35 e 42, lettera a), n. 1 della legge 20 settembre 1980, n. 574). Il quadro normativo, così ricostruito, vigente all'emanazione del decreto delegato va tenuto presente ai fini del sindacato di costituzionalità sul corretto esercizio della funzione legislativa delegata. Al riguardo questa Corte ha costantemente affermato che il controllo dei limiti posti al legislatore delegato postula la individuazione sia dell'oggetto sia della *ratio* della delega, ovvero impone la necessità di verificare le ragioni e le finalità che, avuto riguardo anche al complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, onde accertare se la norma delegata sia ad essa rispondente (sentenze n. 305 del 1995, nn. 237 e 141 del 1993, e n. 261 del 1992). L'esame del testo dell'art. 2 della legge 28 febbraio 1992, n. 117 fa emergere in modo assai chiaro che il legislatore delegante - disponendo che la disciplina delle dotazioni organiche degli ufficiali dei carabinieri dovesse avvenire mediante la "istituzione, per gli ufficiali in servizio permanente dei ruoli normale, speciale e tecnico" - non ha, affatto, inteso innovare i principi che presiedono al reclutamento e all'avanzamento degli ufficiali, come invece sarebbe avvenuto ove con la locuzione "ufficiali in servizio permanente", senza altra specificazione, avesse voluto comprendere anche gli ufficiali del ruolo ad esaurimento in servizio permanente. Per i predetti ruoli di ufficiali vigono, invero, regole di reclutamento e di carriera ben diverse. Diversità che connotano il vigente quadro normativo (legge n. 574 del 1980, legge 19 maggio 1986, n. 224, specialmente artt. 24, 31 e 32) e che sono da ultimo riaffermate con la legge 27 dicembre 1990, n. 404 la quale all'art. 12 - dopo avere disposto che "gli ufficiali iscritti nei ruoli ad esaurimento.... transitano nella categoria del servizio permanente" ed assumono la denominazione di "ruoli ad esaurimento in servizio permanente" (primo e secondo comma) - precisa che il grado vertice per i predetti ruoli è quello di tenente colonnello (terzo comma) e soprattutto detta all'ultimo comma una norma di chiusura stabilendo che "restano valide per i suddetti ruoli ad esaurimento tutte le norme previste dalle leggi 12 novembre 1955, n. 1137, 20 settembre 1980, n. 574 e 19 maggio 1986, n. 224 e successive modifiche ed integrazioni". Il suddetto quadro normativo implica - come già ritenuto da questa Corte (ord. n. 253 del 1993) - che "il transito" degli ufficiali dal ruolo ad esaurimento nella categoria del servizio permanente non ha affatto determinato la "soppressione dei ruoli ad esaurimento ... né la

riunificazione di tali ruoli con i ruoli normali e speciali degli ufficiali in servizio permanente effettivo”, ma semplicemente la “confluenza” nella categoria del servizio permanente del ruolo ad esaurimento che “continua a rimanere tale, affiancandosi ai ruoli normale e speciale, già facenti parte della citata categoria” comprendente una pluralità di ruoli. Tutto ciò ha, tra l’altro, come conseguenza la legittimità della persistente differenziazione tra i due ruoli in ordine alla progressione in carriera, “diversità afferente a situazioni disomogenee di stato giuridico”. Da quanto sopra detto emergono le profonde diversità che connotano le due categorie di ufficiali in esame. Deriva, altresì, che il preteso superamento di tali diversità ed il conseguente “allineamento” delle due categorie di ufficiali - operazione certo possibile nell’ambito della valutazione e determinazione riservata alla discrezionalità del legislatore - avrebbe comunque sostanzialmente mutato i principi ed i criteri che presiedono alla formazione dei quadri ufficiali e quindi alla progressione in carriera. Le suesposte considerazioni sono tali da far ritenere necessaria ed indispensabile una espressa indicazione in tal senso del legislatore delegante. In particolare occorre tenere presente che, soprattutto nell’Arma dei carabinieri, la formazione dei quadri ufficiali e lo sviluppo di carriera è problema di particolare importanza, e che una riforma volta ad attuare il predetto “allineamento” degli ufficiali avrebbe comportato la sostituzione dell’accesso e della progressione fondata sulla selezione, con quella *ope legis*, sconvolgendo, altresì, l’assetto dei ruoli, (uno con dotazione organica, l’altro senza) dato che nell’ordinamento militare le promozioni sono limitate o “contingentate”, mentre nella specie vi sarebbe stata una vera e propria “occupazione” del ruolo). Perché fosse ritenuta nelle nuove norme una portata così ampiamente innovativa e riformativa vi era la necessità che l’oggetto della riforma fosse previsto in termini specificamente espressi (nella specie menzionando il ruolo ad esaurimento), e che fossero, altresì, previsti principi e criteri direttivi in ordine al superamento della normativa vigente (sentenza n. 173 del 1981). Al contrario l’esame degli atti parlamentari esclude qualsivoglia elemento di sostegno ad una riforma siffatta della quale non vi è neppure incidentalmente menzione. Così ove il legislatore avesse voluto - avuto riguardo al dato testuale - indicare gli ufficiali del ruolo ad esaurimento con la semplice locuzione “ufficiali in servizio permanente”, discostandosi da quella usata in leggi precedenti, avrebbe dato sicuramente esplicite e specifiche indicazioni sia nel testo della norma, sia nel corso dei lavori preparatori, rivelandosi consapevole della innovazione e delle relative ragioni modificative del precedente sistema. Peraltro, come già detto, nulla viene detto al riguardo, il che non può non risultare chiaramente rivelatore della volontà diretta a non introdurre sul punto alcuna innovazione. Ne consegue che il legislatore delegante si è limitato a prevedere - in concomitanza con l’aumento considerevole delle dotazioni organiche degli ufficiali dei carabinieri stabilite con decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9 - la necessità di una regolamentazione attraverso la razionalizzazione del vecchio ruolo unico, scindendolo in tre ruoli, avuto riguardo particolare alle specializzazioni ed alle connesse potenzialità dei singoli ruoli. Né, al riguardo, può essere decisivo il parere (in sede di attuazione della delega) delle Commissioni parlamentari, espressamente previsto nella specie, dall’art. 2, comma 2, della legge delega n. 217 del 1992, che non solo non è vincolante, ma non può nemmeno esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega (sentenza n. 173 del 1981) né può, ancor meno, dilatare l’oggetto della delega mediante l’approvazione, sia pure all’unanimità, dei richiesti pareri. V’è da rilevare, nella specie, che l’originario schema di decreto delegato conteneva, all’art. 12, una previsione volta a consentire l’accesso al ruolo speciale degli ufficiali del ruolo ad esaurimento. Previsione che - com’è agevole rilevare dal dibattito in sede di Commissione - fu all’origine di vivaci critiche ed alla fine venne espunta, tant’è che non figura più nel testo definitivamente emanato. Deriva da tutto ciò non solo che in sede di attuazione della delega prevalse una volontà interpretatrice della delega in senso restrittivo (non ricomprendente il ruolo ad esaurimento), ma che la disposizione impugnata costituisce un coerente sviluppo della *ratio* del legislatore delegante, nonché delle ragioni ad essa sottese, limitandosi - coerentemente con i principi che presiedono al sistema di avanzamento degli ufficiali - a razionalizzare il vecchio ruolo unico inadeguato a fronteggiare l’aumento considerevole delle dotazioni organiche degli ufficiali dell’Arma dei carabinieri, stabilite dall’art. 2 del d.l. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, ovvero dalla stessa legge delega. Il ruolo unico (e solo questo) viene, pertanto, in rilievo con riguardo alla previsione dei tre ruoli distinti senza, peraltro, che siano operate

innovazioni sui criteri di progressione in carriera degli stessi ufficiali. Ne consegue che la norma censurata supera il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 76 della Costituzione. Il ruolo ad esaurimento non venne toccato dalla delega e quindi non poteva essere oggetto di norme delegate. La Corte, tuttavia, proprio nel rilevare l'ambito limitato della delega, auspica che il problema della normale evoluzione del ruolo ad esaurimento degli ufficiali dei carabinieri - anche attraverso una necessaria e speciale selezione concorsuale per il passaggio al ruolo speciale con più ampia possibilità di progressione - possa essere affrontato in sede di disegno di legge organica sull'avanzamento degli ufficiali, tuttora pendente, o in altra sede legislativa. Spetta alla discrezionalità del legislatore evitare - con il sostegno di un'ottica globale - situazioni disarmoniche che certamente alimentano una conflittualità diffusa, non risolvibile in sede di sindacato di legittimità costituzionale».

Sentenza n. 448/1995 (red. Mirabelli)

La verifica del sostanziale rispetto della direttiva della delega impone di accertare se ricorrano, anche in casi non esplicitamente previsti, le ragioni che hanno ispirato i principi della stessa.

Considerato, 1., 2., 3.

«La questione di legittimità costituzionale concerne il regime, disciplinato dall'art. 34 del codice di procedura penale, delle cause di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento. La Corte d'appello di Venezia ritiene che questa disposizione, nella parte in cui non comprende tra le cause di incompatibilità la posizione del giudice d'appello che non ha aderito alla richiesta delle parti che hanno concordato sull'accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi d'appello ed hanno indicato la misura della pena (secondo quanto previsto dall'art. 599, comma 4, cod. proc. pen.), sia in contrasto: (...) con l'art. 76 della Costituzione, per violazione della direttiva della legge delega in relazione al principio di terzietà del giudice che decide sul merito (art. 2, numero 67, della legge 16 febbraio 1987, n. 81). (...) La disciplina legislativa dell'incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento penale risponde ad una generale esigenza di garanzia nel giudizio, che si deve formare in base al libero e razionale apprezzamento delle prove legittimamente raccolte, idonee a costituire il fondamento del motivato convincimento del giudice. Ciò implica e presuppone la sostanziale ed evidente imparzialità del giudice, che non deve essere, né deve apparire, condizionato da precedenti attività svolte quale parte, sia pure pubblica, del processo o da giudizi espressi, in uno stadio anteriore del procedimento, sul merito della stessa controversia. Esaminando il regime delle incompatibilità del giudice nella nuova disciplina del processo penale, la Corte ha affermato, sin dalla sentenza n. 496 del 1990, la necessità di evitare che la valutazione di merito del giudice possa essere condizionata dallo svolgimento di determinate attività nelle precedenti fasi del procedimento o dalla previa conoscenza dei relativi atti processuali, così come emerge dalle enunciazioni espresse nella delega legislativa al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (art. 2, numero 67, della legge n. 81 del 1987). La direttiva della delega, se pure non copre tutte le attività svolte in precedenza nel medesimo procedimento, richiede, per il suo sostanziale rispetto, di verificare se ricorrano, anche in casi non esplicitamente previsti, le ragioni che hanno ispirato i principi della stessa. Le medesime necessità poste a base del regime delle incompatibilità, ancorato al principio di imparzialità del giudice rispetto alla decisione sul merito oggetto del giudizio, si sono manifestate in tutti i casi nei quali vi sia già stata da parte dello stesso giudice, sulla base dei risultati delle indagini preliminari, una valutazione contenutistica dell'ipotesi accusatoria (sentenze nn. 401 e 502 del 1991). È stata così dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare all'udienza dibattimentale del giudice per le indagini preliminari e del giudice del dibattimento che hanno respinto la richiesta di applicazione di pena concordata *in limine litis*, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (sentenze nn. 124, 186, 399 del 1992 e 439 del 1993). Si è ritenuto necessario evitare il rischio che la valutazione del giudice sia, o possa apparire, condizionata dalla sua propensione a confermare una propria precedente decisione, basata sugli elementi probatori raccolti nelle indagini preliminari, con la possibilità quindi di incidere sulla garanzia di un giudizio che

deve essere basato sugli elementi di valutazione e di prova assunti in contraddittorio nel dibattimento. Da ultimo la Corte ha ritenuto che l'incompatibilità del giudice si estenda anche a decisioni che non riguardano immediatamente il merito del giudizio, quando lo stesso giudice abbia adottato decisioni cautelari sulla libertà personale che implicino una valutazione non formale, ma di contenuto, sulla probabile fondatezza dell'accusa ed esprimano un giudizio di alta probabilità dell'esistenza del reato e della sua attribuibilità all'indagato (sentenza n. 432 del 1995). (...) La questione ora sottoposta all'esame della Corte riguarda la compatibilità a giudicare il merito dell'impugnazione da parte del giudice che non ha accolto la richiesta dell'imputato e del pubblico ministero, i quali, concordando sull'accoglimento di uno o più motivi d'appello, con rinuncia agli altri motivi eventualmente proposti, hanno indicato la pena da applicare. Questa figura di accordo fra le parti, disciplinata dall'art. 599 cod. proc. pen., implica una valutazione di merito da parte del giudice ai fini del giudizio di congruità della pena concordata. Tuttavia la valutazione contenutistica del giudice non è idonea a configurare una situazione per la quale valgano le ragioni dell'incompatibilità per il giudizio di merito, giacché il "patteggiamento" in appello presenta peculiarità che lo differenziano dal patteggiamento in senso proprio che si svolge in primo grado, prima dell'apertura del dibattimento (artt. 444 e ss. cod. proc. pen.). Nel caso dell'appello si tratta, difatti, del giudice già investito, nella sede propria, del merito, il quale valuta la congruità della pena in base agli stessi elementi sui quali dovrà fondare la propria decisione al termine del giudizio di impugnazione. La decisione sulla richiesta delle parti (che, in caso di rigetto, è riproponibile sino alla chiusura del dibattimento) costituisce un giudizio eventuale ed anticipato, formulato in base alle prove sulle quali il giudice, investito del giudizio di merito, dovrà fondare il proprio convincimento. Non si è quindi in presenza, come nel caso dell'accordo delle parti sulla pena in primo grado, di un'anticipazione di giudizio, effettuata sulla base della consultazione e della valutazione degli atti del fascicolo del pubblico ministero. Le valutazioni del giudice nel patteggiamento in appello si esprimono dunque in situazioni diverse da quelle del patteggiamento in primo grado. Questo è sufficiente per escludere la lesione del principio di parità di trattamento nelle due diverse situazioni. Le stesse considerazioni consentono di ritenere che non sono neppure contraddette le esigenze sostanziali poste a base delle enunciazioni espresse dalla legge di delega e dirette ad evitare che le valutazioni di merito del giudice possano essere condizionate dal precedente svolgimento di determinate attività nello stesso procedimento. L'adesione o meno alla richiesta concorde di accoglimento di motivi di appello, con determinazione della pena in conformità alle indicazioni delle parti, costituisce sempre una valutazione propria espressa dal giudice, già investito del merito del giudizio di impugnazione e che deve pronunciarsi sulla stessa al termine del dibattimento o, se in conformità della richiesta delle parti, anticipatamente. La questione di legittimità costituzionale non è, pertanto, fondata».

Sentenza n. 355/1993 (red. Baldassarre)

Determina l'illegittimità della norma delegata l'accertamento di una difformità non soltanto formale ma incidente altresì sulla ratio che ha ispirato la legge delega, a cui deve essere commisurato il giudizio sul rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti ad esso posti. Al silenzio del legislatore delegante su uno specifico punto non può automaticamente attribuirsi il significato di una volontà contraria alla scelta assunta dal legislatore delegato ma, al fine di interpretarne con esattezza il senso, occorre individuare la ratio che ha ispirato la corrispondente norma di delega, rientrando nella fisiologia delle relazioni tra principi e criteri direttivi e norma delegata la circostanza che i primi non prevedano la concreta disciplina della materia, per via del naturale rapporto di riempimento che lega i due distinti livelli normativi.

Considerato, 12., 17., 18.

«Fondata è, invece, la questione sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 4, terzo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui prevede la costituzione in aziende di ospedali diversi da quelli determinati nella legge di delega n. 421 del 1992. Nel delegare al Governo la definizione dei criteri per la individuazione degli ospedali da incorporare dalle unità sanitarie locali e da costituire in aziende,

l'art. 1, primo comma, lettera n), della legge n. 421 del 1992, delimita tale possibilità agli "ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, compresi i policlinici universitari", e agli "ospedali che in ogni regione saranno destinati a centro di riferimento della rete dei servizi di emergenza". In difformità da ciò, il legislatore delegato ha previsto ulteriori ipotesi, là dove (art. 4, terzo comma) ha inserito nella stessa categoria sia i presidi ospedalieri in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico della facoltà di medicina e chirurgia, sia, sempreché sia richiesto dall'università interessata, i presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università stessa. Tale difformità non è soltanto formale, ma incide altresì sulla *ratio* che ha ispirato la legge delega, a cui deve essere commisurato il giudizio sul rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti ad esso posti (v., da ultimo, sentt. nn. 141 e 41 del 1993). Infatti, la legge delega ha inteso creare un sistema chiuso per gli ospedali di rilievo nazionale, nel senso che di questi ultimi ha individuato precisamente la tipologia prevedendo per essi il conferimento della personalità giuridica (con conseguente autonomia di bilancio, finanziaria, gestionale e tecnica), mentre per tutti gli altri presidi ha prescritto semplicemente che siano informati al principio dell'autonomia economico-finanziaria, oltreché a ulteriori criteri di buon andamento gestionale e di efficienza finanziaria. (...) Non fondata è la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 7, primo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, lettera s), della legge delega n. 421 del 1992. Secondo le ricorrenti, l'incostituzionalità della disposizione impugnata deriverebbe dall'aver essa istituito "un apposito organismo per la prevenzione, unico per tutto il territorio regionale", volto ad assicurare la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, del quale la legge di delega non fa menzione. In realtà, in tema di rapporto fra legge delegante e decreto delegato questa Corte ha affermato che al silenzio del legislatore delegante non può automaticamente attribuirsi il significato di una volontà contraria, ma, al fine di interpretarne con esattezza il senso, occorre individuare la *ratio* che ha ispirato la corrispondente norma di delega (v. sentt. nn. 141 e 41 del 1993; v. anche sent. n. 261 del 1962), tanto più che rientra nella fisiologia delle relazioni tra "principi e criteri direttivi" e norma delegata la circostanza che i primi non prevedano la concreta disciplina della materia, per via del naturale rapporto di riempimento che lega i due distinti livelli normativi (v. sent. n. 4 del 1992). Nella sua insindacabile discrezionalità politica il legislatore delegante, muovendo evidentemente da una valutazione non positiva del funzionamento del precedente modello organizzativo delle attività di prevenzione, ha affidato al legislatore delegato (art. 1, lettera s) la definizione dei principi e dei criteri "per la riorganizzazione, da parte delle regioni e province autonome, su base dipartimentale, dei presidi multizonali di prevenzione, di cui all'articolo 22 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, cui competono le funzioni di coordinamento tecnico dei servizi delle unità sanitarie locali, nonché di consulenza e di supporto in materia di prevenzione a comuni, province o altre amministrazioni pubbliche ed al ministero dell'ambiente". Tenuto conto che il precedente modello del sistema di prevenzione si basava su un'organizzazione articolata su due piani - uno, consistente nelle attività di analisi, specialistiche e simili, svolgentisi al livello dei presidi multizonali di prevenzione, con operatività estesa al territorio di più unità sanitarie locali, ma gestiti dalla unità sanitaria nel cui territorio aveva sede il presidio multizonale; l'altro, consistente in attività di controllo e di vigilanza, svolgentisi al livello di ciascuna unità sanitaria locale -, il legislatore delegato ha interpretato la legge di delega nel senso di essere autorizzato a predisporre un modello organizzativo basato sulla massima semplificazione e integrazione. Più in particolare, esso ha provveduto alla: a) creazione di un unico organismo regionale, organizzato come unità sanitaria locale, avente lo specifico compito di gestire i presidi multizonali di prevenzione; b) riorganizzazione degli attuali presidi multizonali e degli attuali servizi di prevenzione delle unità sanitarie locali secondo determinati principi e criteri; c) attribuzione ai presidi multizonali delle funzioni di coordinamento tecnico dei servizi delle unità sanitarie locali. Benché la legge delega non faccia menzione dell'organismo regionale "unico", la *ratio* stessa autorizza l'interpretazione che il legislatore delegato, nell'esercizio della sua discrezionalità politica all'interno dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega, ha provveduto a dare. La creazione di un organismo unico al livello regionale per la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, infatti, sostituisce con un modello accentrato nell'ambito del territorio di ciascuna regione un sistema decentrato,

che il legislatore delegante, come si è accennato, intendeva modificare radicalmente. In ciò non può non vedersi una sufficiente e ragionevole corrispondenza della disciplina posta in essere dal legislatore delegato rispetto alla volontà espressa dal delegante. (...) Per ragioni in parte analoghe a quelle appena enunciate vanno rigettate le questioni che le regioni a statuto ordinario ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 7, quarto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992. La disposizione impugnata affida all'esercizio congiunto del Ministro della sanità e di quello dell'ambiente "le attività di indirizzo e coordinamento necessarie per assicurare la uniforme attuazione delle normative comunitarie e degli organismi internazionali", avvalendosi, per gli aspetti di rispettiva competenza, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, degli istituti di ricerca del Cnr e dell'Enea, degli istituti zooprofilattici sperimentali. Come si è detto nel numero precedente di questa sentenza, il rilievo che la legge di delega non preveda espressamente tali specifiche funzioni non comporta per ciò stesso l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. Se, infatti, si tiene conto dell'ampia delega di riorganizzazione del settore dei presidi multizonali di prevenzione affidata al Governo e se si considera che la disposizione esaminata risponde largamente ai principi relativi alla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni sussistente in materia, lo svolgimento del potere delegato da parte del Governo non può certo esser ritenuto un esercizio arbitrario dell'ampio potere d'interpretazione che il legislatore delegato ha verso la norma di delega. Né può condividersi l'ulteriore censura delle ricorrenti, secondo la quale la disposizione impugnata disciplinerebbe una funzione di indirizzo e coordinamento in difformità con il principio che ne esige l'esercizio sulla base di una specifica e puntuale previsione legislativa. Infatti, l'espresso obbligo dei predetti ministri di avvalersi di organi od enti dotati di competenze spiccatamente tecniche lascia chiaramente trasparire che la disposizione impugnata intende prevedere una forma di coordinamento tecnico, vale a dire una funzione che, come questa Corte ha costantemente affermato (v., per tutte, sent. n. 49 del 1991), si distingue da quella concernente l'indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e che, pertanto, può essere esercitata senza bisogno di attenersi alle rigorose regole della legalità sostanziale».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo e Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 141/1993 (red. Ferri)

Quanto più i principi e i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato. Per valutare 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. Nel silenzio della legge delega su uno specifico aspetto, deve ritenersi legittima la disposizione delegata che costituisce un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni a essa sottese.

Considerato, 1., 2., 3.

«Il Pretore di Torino, sezione distaccata di Moncalieri, con due ordinanze di identico contenuto - per cui va disposta la riunione dei relativi giudizi -, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 444, primo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui comprende, tra le categorie di pene delle quali l'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione nella specie e nella misura concordata, anche quella delle pene pecuniarie. Tale previsione, ad avviso del remittente, sarebbe viziata da eccesso di delega (art. 76 della Costituzione), in quanto la legge di delegazione 16 febbraio 1987, n. 81, alla direttiva n. 45, nell'indicare le pene in ordine alle quali è ammissibile il ricorso al c.d. patteggiamento, menziona esclusivamente le sanzioni sostitutive e le pene detentive. (...) La questione non è fondata. Va, innanzitutto, ribadito che in materia di delega - come questa Corte ha costantemente affermato, anche con specifico riferimento al nuovo codice di procedura

penale (cfr. sentt. nn. 250 e 259 del 1991) - 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. Ciò posto, costituisce ulteriore 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 (cfr., tra le tante, sentt. nn. 158 del 1985, 40 e 205 del 1989, e, sul nuovo codice di procedura penale, oltre a quelle sopra richiamate, nn. 435 e 496 del 1990, 68 e 176 del 1991, 4 e 261 del 1992, 41 del 1993). Ora, dall'esame dei lavori parlamentari della citata direttiva n. 45 della legge delega emerge con evidenza che l'*iter* legislativo è stato caratterizzato - come sottolinea anche la relazione al progetto preliminare del codice - da un progressivo ampliamento dell'ambito operativo dell'istituto del "patteggiamento": basti considerare al riguardo che il limite della pena detentiva applicabile su richiesta delle parti è stato gradualmente elevato da tre mesi a due anni. Tale linea tendenziale si è iscritta in un generale orientamento, costantemente espresso durante il cammino parlamentare, di sempre maggiore *favor* per i riti differenziati, nella considerazione che in ordine ai "reati meno gravi" dovessero essere adottati meccanismi processuali particolari che assicurassero la deflazione e quindi la rapida definizione dei processi. Da ciò deriva non solo che al silenzio della norma delegante in ordine all'applicabilità, su richiesta, delle pene pecuniarie non può certo attribuirsi il significato di volontà contraria a tale previsione, ma che anzi la disposizione impugnata costituisce un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese. Né può condividersi, al riguardo, la tesi del remittente secondo cui la "richiesta di applicazione della pena pecuniaria diminuita fino ad un terzo" costituirebbe un "istituto" del tutto nuovo e diverso rispetto a quello previsto nella direttiva n. 45: trattasi, viceversa, evidentemente, nel caso in esame (a differenza, ad esempio, di quello deciso con la sent. n. 435 del 1990), della semplice estensione dello spazio applicativo del rito speciale delineato nella citata direttiva (in particolare, relativamente al tipo di pena in presenza della quale è possibile farvi ricorso), nel rispetto - come si è visto - della *ratio* della direttiva medesima e delle altre caratteristiche essenziali dell'istituto ivi indicate. (...) Ma v'è anche un ulteriore argomento: questa Corte, con sentenza n. 148 del 1984, pur dichiarando inammissibile - per la pluralità delle possibili soluzioni e la conseguente spettanza al legislatore delle relative scelte - la questione della mancata previsione della pena pecuniaria tra le sanzioni sostituibili su richiesta dell'imputato *ex art. 77* della legge n. 689 del 1981, ebbe modo di affermare che "una volta che il legislatore ha ritenuto di introdurre nell'ordinamento, sotto determinate condizioni, il ricorso a misure alternative, potrebbe non sembrare giustificata la differenza fra il trattamento usato al cittadino autore di reato più grave, ammesso a fruire della particolare procedura, e quello che tocca a chi ne rimane escluso pur essendo incorso in più lieve infrazione, se questa è punita astrattamente, o viene comunque in concreto punita, con pena pecuniaria". Tali considerazioni, che certamente sarebbero in ipotesi riferibili anche all'istituto ora in esame, valgono a dimostrare ulteriormente l'infondatezza della presente questione, tenuto anche conto del fatto che nella prima parte dell'art. 2 della legge delega è espressamente enunciato il principio direttivo generale secondo cui "il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione"».

Sentenza n. 230/1991 (red. Cheli)

Nel silenzio del legislatore delegante su uno specifico aspetto, occorre verificare, per l'accertamento del vizio di eccesso di delega, se la soluzione adottata dal legislatore delegato risulti o meno in contrasto con altri criteri, espliciti o impliciti, desumibili dagli indirizzi formulati nella legge di delegazione.

Considerato, 1., 2., 3., 4.

«Le ordinanze in esame pongono la stessa questione di legittimità costituzionale, diretta a censurare l'art. 443, quarto comma, del nuovo codice di procedura penale per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, in relazione agli artt. 1 e 2, comma primo, primo inciso e numeri 53 e 93, della delega

legislativa al Governo approvata con legge 16 febbraio 1987, n. 81. (...) Il quarto comma dell'art. 443 c.p.p. dispone che, nel giudizio abbreviato di cui agli artt. 438 e ss. di tale codice, la fase dell'appello "si svolge con le forme previste dall'art. 599". Quest'ultimo articolo, a sua volta, stabilisce, al primo comma, che "quando l'appello ha esclusivamente per oggetto la specie o la misura della pena, anche con riferimento al giudizio di comparazione fra circostanze, o l'applicabilità delle circostanze attenuanti generiche, di sanzioni sostitutive, della sospensione condizionale della pena o della non menzione della condanna sul certificato del casellario giudiziale, la corte provvede in camera di consiglio con le forme dell'art. 127": forme che comportano la presenza soltanto eventuale delle parti e dei difensori e lo svolgimento dell'udienza senza la presenza del pubblico. Il rinvio operato dalla norma impugnata alle forme previste dall'art. 599 impone, dunque, l'adozione del rito camerale per tutti i casi di appello contro le sentenze adottate con giudizio abbreviato, anche al di fuori dei limiti di oggetto specificati nel primo comma dello stesso art. 599. Questa estensione del rito camerale anche al di là di tali limiti verrebbe a violare - secondo le ordinanze di rimessione - i principi e criteri direttivi fissati nella legge di delegazione 16 febbraio 1987, n. 81, con riferimento particolare a quanto specificato, in tema di appello, dalla direttiva di cui all'art. 2, n. 93 (dove la previsione di un procedimento in camera di consiglio è riferita esclusivamente alle ipotesi particolari indicate nel primo comma dell'art. 599 c.p.p.), e, in tema di giudizio abbreviato, dalla direttiva di cui all'art. 2, n. 53 (dove si indirizza il legislatore delegato verso la previsione di limiti alla appellabilità della sentenza adottata in tale giudizio, senza, peraltro, fare alcun richiamo alle forme del procedimento di appello). Dal che la conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega. (...) La questione non è fondata. Le due ordinanze di rimessione muovono dal presupposto che la direttiva espressa nell'art. 2, n. 93, della legge di delegazione debba intendersi riferita non soltanto all'appello nel giudizio ordinario, ma anche all'appello nel giudizio abbreviato, con la conseguenza che, in ambedue i giudizi, l'adozione del procedimento in camera di consiglio dovrebbe incontrare i limiti di oggetto fissati in tale direttiva e recepiti puntualmente, per il giudizio ordinario, nel primo comma dell'art. 599 c.p.p. Ambedue le ordinanze ritengono altresì di poter avallare tale convincimento con il richiamo alla sentenza n. 435 del 1990 di questa Corte, che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 599, quarto e quinto comma, c.p.p., ha sottolineato il carattere tassativo dell'elencazione formulata nella direttiva n. 93 della legge di delegazione in ordine all'adozione del rito camerale nella fase di appello, dal momento che dai lavori preparatori del nuovo codice di procedura penale è possibile desumere "la precisa volontà del legislatore delegante di delimitare rigorosamente i casi di decisione in camera di consiglio degli appelli". Tale lettura della direttiva n. 93 - anche alla luce del precedente giurisprudenziale richiamato - non può, peraltro, essere condivisa. Nessun elemento, né letterale né sistematico, induce, infatti, a ritenere che il legislatore delegante, nel formulare la direttiva in questione, abbia inteso riferirsi a tutti i possibili tipi di appello (ivi compreso l'appello proprio del rito abbreviato, di cui all'art. 443 c.p.p.) e non al solo appello proponibile nell'ambito del rito ordinario. Al contrario, la stessa collocazione della direttiva n. 93 nel quadro delle direttive in tema di impugnazione connesse al rito ordinario (v. nn. 83 e ss.) convince del fatto che i principi ed i criteri espressi in tale direttiva non siano estensibili anche agli appelli proposti nell'ambito dei procedimenti speciali, la cui disciplina è stata fatta salva, come differenziata, dall'art. 593, primo comma, c.p.p.: e questo tanto più ove si consideri che, per quanto concerne il giudizio abbreviato, la materia ha formato oggetto della direttiva specificamente enunciata nell'art. 2, n. 53, della legge di delegazione, dove risulta formulata una indicazione particolare anche per quanto concerne la fase dell'appello, sia pure con riferimento ad un aspetto diverso dalla forma del procedimento. Né la limitazione della direttiva n. 93 al solo procedimento ordinario è tale da confliggere con quanto enunciato da questa Corte nella richiamata sentenza n. 435 del 1990, dove l'interpretazione tassativa e restrittiva delle ipotesi di ricorso al rito camerale elencate in tale direttiva risulta chiaramente riferita al giudizio ordinario, senza investire in alcun modo il problema della applicabilità della stessa direttiva anche ai giudizi speciali. (...) Esclusa, dunque, l'applicabilità - per la diversità degli oggetti - della direttiva n. 93 alla norma espressa nel quarto comma dell'art. 443 c.p.p., occorre verificare se tale norma possa essere censurata per eccesso di delega sotto il profilo della violazione della direttiva n. 53, formulata dal legislatore delegante con riferimento

specifico al giudizio abbreviato. In proposito, va ricordato che la direttiva in questione prevede, per il rito abbreviato, “limiti all’appellabilità delle sentenze”, ma non enuncia alcun criterio in ordine al rito da adottare per la fase di appello di tale giudizio. Nel silenzio del legislatore delegante su questo aspetto occorre, dunque, verificare - sempre ai fini dell’accertamento del vizio denunciato di eccesso di delega - se la soluzione adottata dal legislatore delegato con il richiamo generalizzato al rito camerale risulti o meno in contrasto con altri criteri, espliciti o impliciti, desumibili dagli indirizzi formulati nella legge di delegazione in tema di giudizio abbreviato. Tale verifica, mentre, da un lato, non consente di individuare motivi di contrasto tra la norma impugnata ed i contenuti espressi dalla legge di delegazione con la direttiva n. 53, dall’altro conduce a rilevare come la soluzione adottata dal legislatore delegato in tema di forma dell’appello nel giudizio abbreviato si presenti rispondente alla natura stessa di questo giudizio, che trova la sua base in quella esigenza di “massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto o attività non essenziale” richiamata dal legislatore delegante, nell’art. 2, n. 1, della legge n. 81 del 1987, come il primo dei criteri ispiratori della riforma. Su questo piano, l’adozione del rito camerale nella fase di appello del giudizio abbreviato - oltre che ad un criterio di economicità - finisce per rispondere anche ad una esigenza razionale, quale quella che si collega all’unità del processo penale nelle sue varie fasi e che ispira un principio consolidato nel diritto positivo, secondo cui al giudizio di appello si estendono normalmente, in quanto applicabili, le norme relative al giudizio di primo grado (v. l’art. 598 c.p.p. vigente e, in precedenza, art. 519 c.p.p. del 1930). In altri termini, l’esigenza di accelerazione del procedimento che, nel giudizio abbreviato, viene a giustificare il ricorso in primo grado al rito camerale (con le conseguenti limitazioni in tema di difesa e di pubblicità) risulterebbe frustrata ove non dovesse produrre il suo effetto - nel caso di permanenza dei presupposti che hanno dato luogo alla scelta del rito abbreviato in primo grado - anche in relazione alla fase dell’appello. Rispetto a questa fase risulta, d’altro canto, chiaro che il legislatore delegante, con la direttiva n. 53, pur senza toccare l’aspetto del rito, ha limitato la proponibilità dell’appello proprio in relazione agli specifici presupposti del rito abbreviato».

Sentenza n. 68/1991 (red. Conso)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 57/1982 (rel. Saja)

Il silenzio serbato dal legislatore delegante su uno specifico punto non può non risultare significativo e chiaramente rivelatore della volontà diretta a non introdurre alcuna innovazione. Il parere della Commissione parlamentare, ove previsto dalla legge delega, può confortare il significato attribuito dal legislatore delegato a una norma della suddetta legge in virtù della sua provenienza da un organo particolarmente idoneo a ricostruire la volontà del legislatore delegante.

Considerato, 2., 3., 4., 5., 6.

«(...) la Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell’art. 26 della legge delegata, relativa alla revisione della disciplina del contenzioso tributario (d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636), in riferimento all’art. 76 della Cost., per eccesso dai limiti posti dalla legge delega 9 ottobre 1971 n. 825 sulla riforma tributaria. Precisamente, si deduce che, mentre l’art. 10, secondo comma, n. 14, di detta legge prevede la possibilità di ricorso alla Commissione tributaria centrale “per soli motivi di legittimità”, il denunciato art. 26 dispone che il ricorso è proponibile, oltre che per violazione di legge, anche per “questioni di fatto”, escluse soltanto quelle relative a valutazione estimativa ed alla misura delle pene pecuniarie. Questa ultima norma potrebbe così dar luogo ad un contrasto con la norma posta dal menzionato art. 10, secondo comma, n. 14, in quanto essa amplierebbe illegittimamente la previsione accolta dal legislatore delegante. (...) La questione non è fondata, dovendosi escludere il prospettato eccesso di delega. Preliminarmente è necessario stabilire il significato della espressione “per soli motivi di legittimità”, con cui nel ricordato art. 10, secondo comma, n. 14 della legge delega è indicata la

competenza da attribuire da parte del legislatore delegato alla Commissione tributaria centrale. Nelle ordinanze con le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, si deduce che l'espressione "per soli motivi di legittimità" potrebbe equivalere a motivi attinenti esclusivamente a questioni di diritto. Essa corrisponderebbe, in sostanza, al disposto dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. relativo all'ambito del giudizio di cassazione, nel quale, com'è noto, non è ammesso l'esame del "fatto", sicché l'attribuzione alla Commissione tributaria centrale della cognizione anche delle "questioni di fatto", operata dalla legge delegata, trascenderebbe i limiti della delega. Tale corrispondenza non può però ritenersi sussistente. La formula usata dalla legge delega è tradizionalmente propria del processo amministrativo nel quale, secondo un orientamento generalmente accolto, il giudice, anche quando è investito del solo sindacato di legittimità dell'atto amministrativo, ha il potere di conoscere le questioni di fatto la cui risoluzione è necessaria per verificare l'esistenza dei vizi dell'atto impugnato. Il giudice amministrativo, invero, dispone di un ampio potere di ricostruire la realtà materiale presupposta dall'atto amministrativo o sulla quale quest'ultimo deve esplicitare i suoi effetti, in quanto l'erronea supposizione o conoscenza di detta realtà da parte dell'amministrazione può stare alla base dei vizi di legittimità dell'atto: il che macroscopicamente si verifica nel caso di eccesso di potere per travisamento dei fatti. Il controllo sulla ricostruzione della realtà materiale risulta di più difficile distinzione dalla valutazione di tale realtà alla stregua di precetti non giuridici (ossia dalla valutazione "di merito"), quando il giudizio verta sull'applicazione di disposizioni di legge formulate per clausole generali (quali "urgenza", "pericolosità", "grave inadempimento", "operazione speculativa") in cui il giudizio sul fatto si intreccia con giudizi di valore. Peraltro, anche gli apprezzamenti dell'amministrazione, sottratti per il loro oggetto al sindacato giurisdizionale, ben possono essere controllati dal giudice al fine di accertare la correttezza del procedimento di formazione di essi, per cui può essere necessaria la ricostruzione dei fatti posti a base della valutazione effettuata dalla pubblica amministrazione. L'espressione "per soli motivi di legittimità" non si riferisce dunque, nel suo significato letterale, ad un giudizio che verta esclusivamente su questioni di diritto, ma comprende - nel senso e nei limiti predetti - anche quello relativo alla realtà materiale. Conseguentemente la formula, usata dall'art. 10 n. 14 della legge delega n. 825 del 1971 per delimitare la competenza della Commissione centrale, non autorizza affatto l'interprete a ritenere che essa escluda la cognizione delle questioni di fatto. (...) Ulteriori argomenti, di carattere storico e sistematico, confortano quanto ora osservato sull'elemento letterale e inducono a dare con sicurezza soluzione negativa al dubbio prospettato. Nel sistema del contenzioso tributario vigente all'epoca dell'approvazione della ricordata legge delega n. 825 del 1971, la Commissione centrale delle imposte aveva una competenza che, per *communis opinio*, si estendeva anche alle questioni di fatto, restandone escluse solo le controversie di "estimazione semplice"; si controverteva in dottrina e in giurisprudenza sull'estensione di questa ultima nozione, ma non si dubitava che le altre questioni di fatto (per esempio quelle concernenti i presupposti materiali necessari per l'imposizione tributaria ovvero richiesti per una agevolazione) rientrassero nell'ambito della competenza della Commissione centrale. E ciò, malgrado che le diverse disposizioni di legge succedutesi nel tempo non si riferissero mai ad accertamenti o questioni di fatto, ma usassero solo espressioni varie, quali "applicazione della legge" (art. 48 l. 24 agosto 1877 n. 4201 per l'imposta sui redditi di ricchezza mobile e art. 29 l. 7 agosto 1936 n. 1639 sulla riforma degli ordinamenti tributari) o "motivi di legittimità" (art. 284 *bis* r.d. 14 settembre 1931 n. 1175, testo unico sulla finanza locale), espressione questa ultima su cui all'evidenza è modellata la formula usata dalla legge delega. Dato ciò, si deve ritenere che se il legislatore del 1971 avesse voluto innovare, escludendo dall'ambito della competenza della Commissione centrale qualsiasi questione relativa alla realtà materiale, non avrebbe adoperato, nell'indicare la possibilità di ricorso, la espressione "per soli motivi di legittimità", la quale, come ora si è accennato, nella comune accezione in materia tributaria, non escludeva l'esame delle questioni di fatto. Peraltro, se il legislatore, pur adoperando una locuzione analoga o addirittura eguale a quella usata in leggi precedenti, avesse voluto mutarne il significato, avrebbe dato sicuramente esplicite indicazioni nel corso dei lavori preparatori, opportunamente enunciando le ragioni che lo avevano indotto a distaccarsi dai criteri del precedente sistema. Tali lavori, per contro, nulla dicono al riguardo e il silenzio non può non risultare significativo e chiaramente rivelatore della volontà diretta a non introdurre

sul punto alcuna innovazione. (...) Sotto diverso profilo, va osservato che l'art. 10, secondo comma, n. 14 cit. dispone l'alternatività tra il ricorso alla Commissione centrale e l'impugnazione avanti la Corte d'appello, ma questa può essere proposta soltanto dopo che sia decorso inutilmente il termine per il ricorso alla Commissione centrale. Si tratta, com'è evidente, di un'alternatività imperfetta, in quanto il legislatore delegato dà la preferenza al ricorso avanti la Commissione tributaria centrale (perché più agevole ed economico), condizionando alla mancata proposizione di esso l'impugnazione alla Corte d'appello. Ora, poiché questa ha istituzionalmente competenza anche sulle questioni di fatto, il che è ribadito dall'art. 40 del cit. decreto delegato, sarebbe veramente assurdo, oltre che palesemente in contrasto con i precetti costituzionali (artt. 3 e 24 Cost.), che una parte fosse arbitra, ricorrendo alla Commissione tributaria centrale, di limitare la difesa del proprio contraddittore impedendo il riesame sulle questioni di fatto. L'inaccettabile conseguenza ora rilevata esclude la possibilità che il legislatore delegante abbia potuto volere una competenza differenziata tra i due organi (Commissione tributaria centrale e Corte d'appello) e impone di ritenere, invece, che l'ambito del giudizio sia lo stesso nei due casi, così che egualmente la decisione della Commissione di secondo grado possa essere impugnata per violazione di legge e per questioni di fatto (escluse, ben s'intende, quelle relative a valutazioni estimative ed alla misura delle pene pecuniarie). L'identità di competenza costituisce perciò un'imprescindibile esigenza logica e giuridica e quindi, contrariamente a quanto si adombra nelle ordinanze di remissione e si afferma dalla difesa delle parti private, non può essere adottata per sostenere l'illegittimità costituzionale della norma denunciata. (...) Non è da trascurare infine che al testo dell'art. 26 cit. d.P.R. il legislatore delegato pervenne consapevolmente, osservando in proposito, nella relazione allo schema di detto decreto, da sottoporre al parere della Commissione parlamentare istituita ai sensi dell'art. 17 della legge delega, che dal sistema voluto dalla legge ora menzionata doveva dedursi come il legislatore delegante avesse inteso parificare la competenza della Commissione tributaria centrale a quella della Corte d'appello. E la Commissione parlamentare diede la sua adesione, condividendo l'opportunità di chiarire espressamente, nella norma delegata, che alla Commissione centrale erano devolute, oltre alle questioni di diritto, anche quelle di fatto non estimative. Il significato dell'art. 10 n. 14 della legge delega nel senso accolto dal legislatore delegato risulta dunque anche confortato da un organo, come la ricordata Commissione parlamentare, particolarmente idoneo per sua natura a ricostruire la volontà del legislatore delegante. Per le suesposte considerazioni, si deve concludere che tutto concorre a fare ritenere infondata la proposta questione di costituzionalità».

Sentenza n. 34/1968 (rel. Chiarelli)

La mancanza di una specifica ed espressa indicazione nella legge delega non osta alla previsione, disposta dal decreto delegato nei limiti e in conformità dei criteri fissati dalla prima, di una misura che rappresenta un mezzo di attuazione delle finalità che la legge stessa intendeva conseguire.

Considerato, 2.

«La questione proposta ha per oggetto l'art. 35, secondo comma, del D.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, contenente norme per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di mosti, vini e aceti. Si assume nelle ordinanze che l'art. 35, secondo comma, con l'imporre l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico per l'introduzione e l'estrazione di mosti, vini ed aceti dalle cantine e dagli stabilimenti enologici, avrebbe ecceduto dai limiti della delega, contenuta nell'art. 2, comma primo, della legge 9 ottobre 1964, n. 991, perché, quando il legislatore delegante ha voluto imporre tale obbligo, lo ha fatto esplicitamente come per gli zuccheri, nel n. 8 dello stesso comma prima dell'art. 2. Questa Corte, nella sentenza n. 106 del 1967, ha già ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, per eccesso della delega, del predetto art. 35, secondo comma. In tale sentenza si è rilevato che la disposizione che impone la tenuta di registri di carico e scarico è in stretta aderenza al n. 3 dell'art. 2 della legge di delegazione, il quale prevede la predisposizione di cautele per impedire frodi e facilitare il controllo; la tenuta di questi registri è uno dei mezzi precipui per rendere possibile la prevenzione delle frodi e il controllo degli organi di vigilanza. Le presenti ordinanze non recano argomenti che, a giudizio

della Corte, inducano a discostarsi dalla precedente decisione. L'aver la legge di delega previsto l'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico per la preparazione e il commercio degli zuccheri non indica una volontà del legislatore delegante di escludere negli altri casi tale mezzo di prevenzione e controllo, che rientra tra quelle cautele che lo stesso legislatore ha voluto assicurare per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei vini, e di cui ha rimesso la predisposizione alla legge delegata. L'obbligo di annotare negli appositi registri l'ingresso e l'uscita dei vini dagli stabilimenti e dalle cantine è pertanto un mezzo di attuazione delle finalità che intendeva conseguire la legge contenente la delega, disposto dalla legge delegata nei limiti e in conformità dei criteri fissati dalla prima».

Sentenza n. 106/1963 (rel. Cassandro)

La mancata indicazione nella legge di delegazione di criteri in ordine a una specifica ipotesi non configura un vizio di costituzionalità della legge medesima ma pone comunque il problema degli effetti di codesta omissione in confronto all'esercizio della delega.

Considerato, 2., 3., 4.

«La questione di legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1959, n. 741, è stata già esaminata dalla Corte, che ne ha chiarato la non fondatezza con sentenza 11 dicembre 1962, n. 106; né essa viene ora presentata sotto profili nuovi o diversi che ne impongano il riesame. La precedente decisione deve perciò essere confermata. Vero è che è stato anche riproposto, come motivo di incostituzionalità, il fatto che la legge di delegazione non indichi criteri per l'esercizio della delega nei casi in cui siano stati depositati, ai sensi della legge, più contratti di lavoro relativi alla medesima categoria, ed è anche vero che la questione di costituzionalità dei due decreti delegati, che è portata per la prima volta all'esame di questa Corte, è collegata con questo aspetto della legge di delegazione. Ma la Corte ha già dichiarato, nella citata sentenza, che la mancanza di una norma, la quale ipotizzi e regoli il concorso di una duplice disciplina contrattuale per una medesima categoria, non configura un vizio di costituzionalità della legge di delegazione, ma pone soltanto il problema degli effetti di codesta omissione in confronto all'esercizio della delega: che è appunto il *thema decidendum* della presente controversia. (...) Senonché, la Corte deve esaminare in primo luogo se sia fondata la tesi, sostenuta dalla difesa dei signori Sabbi e Vitali e dall'Avvocatura dello Stato, che i due decreti impugnati riguardino due categorie affatto diverse: quella generale dei dipendenti dalle aziende lattiero-casearie e quella particolare dei dipendenti dalle centrali del latte e dai centri di trattamento e confezionamento del latte alimentare. È, infatti, evidente il carattere pregiudiziale e assorbente di questa tesi e la necessità che essa venga, quindi, esaminata per prima. Non è controverso che il contratto collettivo 9 dicembre 1957 regolasse anche i rapporti di lavoro dei dipendenti dalle centrali e dai centri di trattamento del latte: una categoria speciale nel seno della categoria generale dei dipendenti dalle aziende che hanno ad oggetto la lavorazione del latte e già individuata nel contratto collettivo 12 marzo 1949, alla medesima stregua di quella formata dagli operai addetti alla salagione e stagionatura del formaggio pecorino, per la quale intervenne tra le parti l'accordo aggiuntivo del 21 novembre 1949, "recepito" nel decreto legislativo 16 gennaio 1961, n. 106. Né la circostanza che un accordo analogo non fosse stato raggiunto tra le parti per i dipendenti dalle centrali e dai centri di trattamento del latte, può significare che costoro fossero rimasti senza tutela contrattuale, dovendosi, viceversa, trarne la conclusione che per essi valessero le norme del contratto per così dire generale, come, del resto, non è contestato sia di fatto avvenuto. La difesa dei signori Sabbi e Vitali, nonché l'Avvocatura dello Stato, hanno insistito sulla circostanza che l'enucleazione di categorie e subcategorie da una categoria più generale e comprensiva o lo scindersi di una categoria in altre e diverse o, infine, l'aggrupparsi e fondersi di più categorie in una sola, è vicenda ordinaria di un mondo sindacale che si conformi alle modifiche tecniche e al moto economico-sociale, ed è espressione del principio di libertà sindacale. In conseguenza di che le categorie, nel sistema instaurato dall'art. 39 della Costituzione, non sarebbero più un *prius*, ma un *posterius* rispetto all'inquadramento sindacale e alla stipulazione collettiva. La Corte non ha ragione di respingere queste argomentazioni, delle quali, del resto, essa stessa ha ammesso la fondatezza nella sentenza n. 70 dell'8 maggio 1963. Inammissibili sono, invece, le

conseguenze che se ne vogliono trarre. L'enucleazione di nuove categorie o di subcategorie o, detto diversamente, la specificazione di categorie di imprese e di categorie di lavoratori, che si assume e si ammette conforme alla dinamica delle forze del lavoro e alla struttura delle imprese, non può comportare, in un regime di libera organizzazione sindacale e di libera contrattazione collettiva (quando ancora non è stata data esecuzione al precetto del quarto comma dell'art. 39 della Costituzione), che le organizzazioni preesistenti perdano la rappresentanza, rispettivamente, delle imprese e dei lavoratori che esercitano una attività identica a quella oggetto di sopravvenute associazioni sindacali e di sopraggiunti contratti collettivi. In un regime di piena libertà e autonomia le antiche associazioni continuano a rappresentare le imprese ed i lavoratori che ad esse aderiscono e gli antichi contratti collettivi a regolare i reciproci rapporti delle imprese e dei lavoratori rappresentati dalle associazioni stipulanti. Se si accogliesse la tesi opposta, cioè che il nuovo sindacato, che assuma la rappresentanza di una subcategoria, attragga a sé la rappresentanza delle aziende e dei lavoratori fino a quel momento inseriti in associazioni, le quali hanno un ambito che abbraccia quelle stesse ed altre imprese, quegli stessi ed altri lavoratori, si porrebbe davvero a una violazione dell'invocato principio di libertà e di autonomia sindacale. Il richiamo, che le difese hanno fatto ai rapporti tra contratto generale e contratto speciale, in analogia a quelli che passano tra legge generale e legge particolare, non ha senso in un regime come quello attuale; lo avrebbe soltanto in un sistema che definisse e predeterminasse autoritativamente le categorie e ne regolasse autoritativamente la rappresentanza. (...) Nel caso in esame il legislatore delegato si è trovato di fronte a due contratti: uno che regola i rapporti di lavoro dei dipendenti da aziende che esercitano ogni forma di attività connessa con la lavorazione del latte, l'altro che limita il suo ambito ai dipendenti dalle centrali del latte e dai centri di trattamento; si è trovato, cioè, di fronte a due contratti, uno dei quali, il più ampio e comprensivo, regola anche i rapporti di lavoro di una categoria regolata dall'altro: una ipotesi, come si vede, particolare, ma non diversa rispetto a quella di due o più contratti che regolino i rapporti economici e normativi relativi agli appartenenti a una sola e medesima categoria. Ritiene la Corte che casi come questi restino fuori dell'ambito della delegazione conferita al Governo, sicché se questo l'esercita, ne travalica i limiti, con la conseguenza che i decreti delegati devono essere, in tutto o in parte, dichiarati illegittimi. Che questa sia la conseguenza del silenzio del legislatore, venuto per di più dopo un parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che appunto riteneva in casi siffatti non dovesse essere esercitata la delega, non pare contestabile. Il sistema introdotto con la legge n. 741 del 1959 è un sistema transitorio ed eccezionale, che non deve ledere la libertà e l'autonomia sindacale e che solo in questi limiti, come già la Corte ha affermato, può non considerarsi in contrasto col precetto costituzionale. Ora, di fronte a due contratti, depositati ai sensi della legge e che regolino i rapporti di una medesima categoria - poco importa se uno di essi regoli anche i rapporti di altre categorie o quelli della stessa categoria nell'ambito di una categoria più vasta -, ogni scelta del legislatore delegato violerebbe quella libertà e quell'autonomia costituzionalmente garantite. Né a superare questo punto vale dire che il legislatore sarebbe tenuto a "recepire" nei decreti delegati l'uno e l'altro contratto, perché anche questo configurerebbe l'esercizio di un potere non conferito al Governo e in contrasto col fine della legge, che è quello di assicurare a tutti gli appartenenti alla medesima categoria un identico minimo trattamento economico e normativo. Né la situazione che si verrebbe a creare dal contemporaneo vigore di più leggi nella medesima materia, può essere risolta dal giudice ordinario col ricorso a principi generali, come quelli, ad esempio, della successione delle leggi nel tempo o quelli relativi ai rapporti tra legge generale e legge speciale, che non possono ovviamente trovare applicazione nel caso presente. Tuttavia la pronuncia d'illegittimità non travolge anche quella parte del decreto n. 106 che regola i rapporti di categorie diverse da quelle degli addetti alle centrali o ai centri di trattamento del latte. Per questa parte, com'è evidente, non c'è se non un solo contratto e un solo decreto e, pertanto, il Governo ha esercitato legittimamente il potere-dovere conferitogli dalla delega».

Inapplicabilità di canoni generali validi in astratto

Sentenza n. 31/1967 (rel. Papaldo)

In tema di giudizio di conformità alle deleghe legislative non si possono delineare principi generali valevoli per tutti i casi. Il conferimento di una delega per disciplinare organicamente una materia non impone alla legge delegata di comprendere un corpo di norme completo senza alcun riferimento a norme precedenti; perciò, non costituisce vizio di non conformità alla delega il fatto che la legge delegata abbia dichiarato di tener ferme alcune disposizioni precedenti. Disciplinare in via organica non significa necessariamente dettare un corpo di norme nuove e autonome; ben può essere organico un corpo di norme che richiamino in parte norme precedenti.

Considerato

«Il fatto che la legge delegata abbia dichiarato di tener ferme alcune disposizioni della legge sulla repressione delle frodi nei prodotti agrari e del relativo regolamento nonché le disposizioni del testo unico delle leggi sanitarie, non costituisce vizio di non conformità alla delega. Questa ha demandato al Governo di disciplinare organicamente la materia. Ma non è esatto che per disciplinare organicamente una materia la legge delegata debba comprendere un corpo di norme completo senza alcun riferimento a norme precedenti. La Corte, pur dovendo ripetere che in tema di giudizio di conformità alle deleghe legislative non si possono delineare principi generali valevoli per tutti i casi, ritiene che la legge in esame, imponendo la organicità della disciplina, non importava il divieto di fare riferimento a norme precedenti. Disciplinare in via organica non significa necessariamente dettare un corpo di norme nuove ed autonome. Può bene essere organico un corpo di norme che richiamino in parte norme precedenti. Nella specie questa considerazione è tanto più valida se si tien presente che il tener ferme norme del testo unico delle leggi sanitarie e della legge sulle frodi nei prodotti agrari non appare contrastante con un criterio di organicità, trattandosi di norme contenenti principi generali sui poteri dell'Amministrazione sanitaria e degli altri organi che operano nel campo della tutela igienica degli alimenti. Per quanto si riferisce alla censura relativa alla comminazione di pene accessorie non previste dalla legge delega, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata, non essendo state prospettate nuove o diverse argomentazioni rispetto alla pronuncia di questa Corte emanata sulla stessa questione con sentenza n. 14 del 1 febbraio 1967. La sostanziale infondatezza delle questioni dispensa dall'esaminare se sia esatto il richiamo dell'art. 77 della Costituzione che si legge nell'ordinanza di rinvio».

Sentenza n. 14/1967 (rel. Papaldo)

Nelle questioni volte a censurare l'eccesso di delega non possono valere canoni generali ma bisogna interpretare caso per caso la volontà del legislatore delegante.

Considerato

«La questione non è fondata. La norma che, secondo l'art. 36 del Codice penale, deve determinare i casi di pubblicazione della sentenza di condanna, che non sia quella dell'ergastolo, può bene essere contenuta in una legge delegata. L'essenziale è che questa non ecceda i limiti della delega e sia valida sotto ogni altro aspetto. Ed è l'unica indagine da compiere ai fini del giudizio di legittimità costituzionale sottoposto alla Corte. Nell'ordinanza si deduce che la norma denunziata sarebbe illegittima perché la legge delega non avrebbe previsto la comminazione di pene accessorie in quanto non avrebbe fatto alcuna menzione di tali sanzioni, anzi le avrebbe escluse, come si evincerebbe anche dalla considerazione che, mentre non si è accennato alla pubblicazione delle sentenze, sono state espressamente previste misure particolari, quali la chiusura degli esercizi e la sospensione o la revoca delle licenze. La Corte osserva che nelle questioni del genere non possono valere canoni generali, ma bisogna interpretare caso per caso la volontà del legislatore delegante. E pertanto, mentre da una parte non si può negare valore all'argomento addotto dall'Avvocatura dello Stato nel senso che le pene accessorie possono considerarsi comprese nell'ambito della delega quando questa si riferisca genericamente alle pene o alle sanzioni penali, d'altra parte questo criterio d'interpretazione non può essere assunto come regola assoluta valevole in tutti i casi. Nella specie sussistono valide ragioni per ritenere che nell'espressione sanzioni penali, usata nell'art. 2

della legge 9 ottobre 1964, n. 991, rientri anche la pena accessoria della pubblicazione della sentenza. Nella complessa legislazione riguardante l'igiene degli alimenti la pubblicazione della sentenza di condanna è una sanzione che da molto tempo fa parte del sistema. Basti ricordare, fra altre analoghe disposizioni, l'art. 61 del R.D. L. 15 ottobre 1925, n. 2033, sulla repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario, e l'art. 4 della più recente legge 26 febbraio 1963, n. 441, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita degli alimenti, cui si può aggiungere, nella specifica materia qui considerata – anche per mostrare l'anzianità di queste sanzioni – l'art. 22 del D. L. L. 12 aprile 1917, n. 729, contenente disposizioni per la preparazione, la vendita ed il commercio dei vini. La pubblicazione della sentenza è uno strumento assai efficace ai fini della prevenzione e della repressione delle attività criminose in materia alimentare, giacché uno dei costanti obiettivi da raggiungere è quello di mettere in guardia il pubblico e specialmente la massa dei consumatori. Non può, dunque, ritenersi che il legislatore, conferendo la delega, non avesse compreso nella espressione “sanzioni penali”, una pena accessoria tradizionale e necessaria. Né vale a scuotere questa considerazione il fatto che la legge, mentre non ha parlato di pubblicazione della sentenza, ha fatto espresso cenno di altre misure repressive. Questo argomento non è probante, giacché non sempre la inclusione di una previsione indica che un'altra previsione sia stata esclusa. Del resto, poiché le altre misure repressive corrispondono solo in parte ai tipi di pena accessoria previsti dal Codice penale, non sarebbe bastata la menzione delle sanzioni penali per comprendervi anche le dette misure. Con ciò la Corte non vuoi risolvere la questione - non rilevante in questa sede - circa il carattere di tali misure, ma vuole semplicemente trarre un argomento per dimostrare che la specifica previsione di esse era necessaria, mentre tale necessità non si presentava per la pena accessoria della pubblicazione della sentenza».

Non censurabilità di meri inconvenienti

Sentenza n. 230/2010 (red. Criscuolo)

V. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

Sentenza n. 64/1957 (rel. Jaeger)

Meri inconvenienti derivanti dal sistema adottato dal legislatore non integrano di per sé violazioni dirette o indirette di precetti costituzionali.

Considerato, 7., 8.

«Le questioni riflettenti vizi di eccesso di delega esclusive alle cause in esame riguardano la inclusione nel patrimonio espropriato di un fiume e di una cava di pietra. In quanto al primo, si legge negli scritti difensivi dell'attore che esso (Rio Apani) dalla sorgente fino allo sbocco nell'Adriatico correva in proprietà Granafei e che era pacifico trattarsi di acqua privata di esclusivo godimento del proprietario del fondo in cui esso scorreva; e già nella comparsa conclusionale davanti al Tribunale si affermava trattarsi di un fiume privato e non compreso nell'elenco delle acque pubbliche, che nasce e muore nella proprietà espropriata. Se questo è vero, però, proprio per questo esso doveva essere considerato pertinenza dei fondi, al cui servizio le sue acque potevano essere utilizzate (artt. 817, 909 e 910 Cod. civ.), e, in quanto pertinenza, seguiva la sorte della cosa principale, mentre non sarebbe neppure facile intendere quale valore potesse presentare considerato a sé, indipendentemente dai terreni attraversati. (...) In quanto alla cava, negli scritti difensivi degli attori si trova osservato che essa, comeché utilizzata privatamente dai proprietari, aveva avuto in catasto, in mancanza di una apposita voce della classifica, la classifica di “pascolo” (e tale risulta nel foglio 63, particella 3). Ne risulta che la utilizzazione della cava non costituiva oggetto di impresa autonoma e che il pietrame ricavato da essa doveva servire per lavori edilizi e stradali interessanti le stesse aziende agricole degli espropriati, molto estese e descritte in atti come dotate di molti fabbricati e di ampie strade. Queste constatazioni rendono più facile intendere e giustificare la inclusione della stessa cava fra le pertinenze del patrimonio

espropriato, mentre essa non sarebbe stata legittima ove si fosse trattato di una impresa estrattiva indipendente dalla azienda agricola. Deve essere poi rilevato, in linea generale, che la legge si è anche preoccupata di assicurare “la continuità territoriale degli appezzamenti espropriati” e a questo fine ha concesso agli Enti di riforma la facoltà di espropriare persino “limitate superfici boschive soggette al vincolo idrogeologico”, espressamente derogando ad un principio precedentemente stabilito (art. 7 della legge 18 maggio 1951, n. 333). Altre questioni, riguardanti le indennità per la espropriazione dei fabbricati rurali e di altre pertinenze dei fondi, sono state risolte con la sentenza n. 62 del 13 maggio 1957, né la Corte ravvisa ragioni per modificare nella specie il proprio convincimento. Infine, le ordinanze del Tribunale di Brindisi rimettono alla Corte costituzionale il giudizio su altre questioni di legittimità dei decreti di esproprio, concernenti la determinazione del reddito dominicale e le differenze tra le culture in catasto e quelle in atto nelle zone espropriate; ma le spiegazioni e i calcoli contenuti nelle deduzioni dell’Avvocatura generale dello Stato su tutti questi punti sono pienamente convincenti e dimostrano esaurientemente che nei decreti stessi si è fatta una applicazione corretta delle disposizioni della legge di delegazione. Anche su questi punti, in definitiva, le censure si dirigono piuttosto ad inconvenienti derivanti dal sistema adottato dal legislatore che a violazioni dirette o indirette di precetti costituzionali».

Sentenza n. 62/1957 (rel. Jaeger)

La mera critica dei criteri adottati dalla legge di delegazione è inidonea a dimostrare l’illegittimità costituzionale dei decreti legislativi conseguenti.

Considerato

«In quanto alle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Tribunale di Lecce, essa osserva che esattamente la difesa dell’Ente Puglia e Lucania ha sostenuto che i fabbricati rurali mancano di propria autonomia funzionale e costituiscono un elemento di ausilio per la conduzione di terreni agrari di cui concorrono a migliorare il reddito, onde la mancanza di estimazione delle particelle che li sopportano è soltanto apparente e l’incremento di reddito determinato dalla loro presenza è incorporato nell’estimo dei terreni cui servono e dei quali seguono le sorti. Si può aggiungere che molti dei dubbi insorti su questo punto sono dovuti al linguaggio usato dalle leggi di riforma, nel testo delle quali si leggono spesso espressioni che sembrano riferirsi soltanto a terreni (terreni classificati in un modo o nell’altro, terreni espropriabili, terreni da conservare, da trasformare, ecc.); il che deriva evidentemente dal fatto che il legislatore aveva presenti, come uno dei fini della riforma, la trasformazione e il miglioramento dei terreni. Sennonché, nella maggior parte dei casi, oggetto della espropriazione non è e non può essere soltanto il terreno, ma anche altri beni, che al terreno ineriscono e che servono, direttamente o indirettamente, alla coltivazione, quali i magazzini, le stalle, i granai, le abitazioni dei coltivatori e simili. Ed è naturale che il reddito dominicale complessivamente accertato per i terreni includa anche quella parte che può derivare dall’uso di tali beni ausiliari, ma che non si presterebbero neppure ad una valutazione distinta ed autonoma. Più delicata e più discussa è l’altra questione, se la percentuale di scorporo, calcolata con riferimento alla proprietà di tutti i beni situati in qualunque parte del territorio della Repubblica, ai sensi dell’art. 4 della legge stralcio e dell’articolo unico della legge 16 agosto 1952, n. 1206, dovesse poi concretamente applicarsi all’intera proprietà o soltanto alla porzione di beni compresa nel perimetro di riforma. Su questo punto, si deve riconoscere che la difesa degli espropriati ha posto efficacemente in evidenza diversi inconvenienti che conseguono alla applicazione del sistema adottato e che possono eventualmente anche diminuirne la efficacia; ma la indicazione di tali inconvenienti, dovuti in definitiva al fatto che non si è provveduto finora ad una riforma agraria nazionale e si è preferito procedere parzialmente e gradualmente, si risolve in una critica dei criteri adottati dalla legge di delegazione, piuttosto che in una dimostrazione di illegittimità costituzionale dei decreti legislativi conseguenti. Proprio nella legge di delegazione e in altre leggi successive si trovano disposizioni, le quali stabiliscono che “Nel caso di proprietà di terreni situati in parte nei territori indicati nell’art. 1 della presente legge, e in parte fuori di tali territori, lo scorporo derivante dall’art. 4 si applica ai

terreni situati nei territori di cui all'art. 1 fino alla totale applicazione della quota di esproprio" (art. 13 della legge stralcio); che "L'Ente espropriante può provvedere alla espropriazione dei terreni oggetto della comunione, fino ad esaurire il valore della quota ideale spettante a detto condominio. La porzione espropriata sarà imputata alla quota del condominio colpito da espropriazione" (art. 8, secondo comma, legge 18 maggio 1951, n. 333); che "Gli Enti di riforma possono pubblicare piani particolareggiati di espropriazione... fino al 30 settembre 1952... quando in conseguenza dell'applicazione dell'art. 10 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, siano stati esonerati dalla espropriazione terreni compresi in piani espropriativi pubblicati nei termini e sia così divenuta necessaria, per integrare la quota di scorporo in osservanza della legge stessa, la pubblicazione di nuovi piani che comprendono altri terreni in luogo di quelli esonerati" (art. 2, primo comma, legge 2 aprile 1952, n. 339). Anche se nessuna delle disposizioni riferite sarebbe da sola sufficiente a risolvere il problema, dal loro congiunto esame e dal loro coordinamento, oltre che dalla considerazione della *ratio* della legge 16 agosto 1952, n. 1206, si ricava la convinzione che il legislatore ha voluto che la percentuale di scorporo, calcolata con riferimento alla proprietà di tutti i beni situati in qualunque parte del territorio nazionale, possa concretarsi sui beni esistenti in una sola zona, compresa nel perimetro della riforma, anche se l'esproprio giunga ad assorbire integralmente tutti i terreni che l'espropriando possiede nella zona e perfino se la quota da espropriare superi la estensione di quei terreni. Né si può sostenere che questa soluzione si trovi in contrasto con le norme della Costituzione, e in particolare con quelle contenute nell'art. 3, senza contestare la legittimità costituzionale di tutta la riforma fondiaria, così come è stata finora compiuta, perché è chiaro che una riforma parziale non può non determinare disparità di trattamenti da zona a zona e da categorie a categorie territoriali di proprietari e di lavoratori agricoli; ma ciò appare previsto ed ammesso dalle norme contenute nell'art. 44 della Costituzione».

Non censurabilità delle scelte discrezionali del legislatore delegato (salvo il limite della ragionevolezza)

Sentenza n. 174/2005 (red. Finocchiaro)

V. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Ordinanza n. 297/2004 (red. Finocchiaro)

È inconferente il richiamo agli artt. 70 e 76 Cost. ove oggetto di censura non sia la violazione di uno specifico criterio direttivo ma il merito della scelta operata dal legislatore.

Considerato

«(...) la Commissione tributaria regionale del Piemonte dubita della legittimità costituzionale dell'art. 38, quarto comma, secondo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (*Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi*), come sostituito dall'art. 1 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (*Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale*), comma ulteriormente modificato dall'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 330, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 1994, n. 473, in riferimento agli artt. 70, 76, 3 e 100, primo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*); (...) la norma impugnata introduce e disciplina il c.d. redditometro, che è uno strumento che permette all'amministrazione finanziaria di determinare presuntivamente il reddito del contribuente sulla base di parametri che, alla luce di consolidate massime di esperienza, sono indici rivelatori di reddito del

contribuente, e demanda ad un regolamento del Ministro delle finanze la determinazione dei parametri in base ai quali determinare presuntivamente il reddito; (...) la legge stabilisce che l'ufficio delle imposte può determinare induttivamente il reddito mediante elementi e circostanze di fatto certi, quando il reddito dichiarato si discosti di almeno un quarto da quello complessivo netto accertabile e questo scostamento sia avvenuto per due o più periodi di imposta; (...) circa l'obiezione che il legislatore avrebbe dovuto disciplinare direttamente il "redditometro" e non demandarne l'attuazione ad una fonte subordinata, è inconferente il richiamo ai parametri di cui agli artt. 70 e 76 della Costituzione, in quanto ciò che è oggetto di censura non è la violazione di uno specifico criterio direttivo, ma il merito della scelta operata dal legislatore (sentenza n. 168 del 2001)».

Ordinanza n. 168/2001 (red. Marini)

È inconferente il riferimento all'art. 76 Cost. ove oggetto di censura non sia la violazione di uno specifico criterio direttivo bensì il merito della scelta operata dal legislatore delegato.

Considerato

«(...) la questione è tuttavia, nel merito, manifestamente infondata; (...) è infatti inconferente il riferimento al parametro di cui all'art. 76 della Costituzione, in quanto ciò che è oggetto di censura non è la violazione di uno specifico criterio direttivo bensì il merito della scelta operata in sede di redazione del testo unico, quanto alla mancata equiparazione, ai fini previdenziali, di tutti i pubblici dipendenti addetti alla commutazione telefonica».

Sentenza n. 198/1998 (red. Marini)

V. *supra*, sub Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 194/1995 (red. Caianiello)

La discrezionalità conferita al legislatore delegato può essere talmente ampia che, al cospetto di un sistema pur ritenuto incongruente, resta preclusa alla Corte la dichiarazione di illegittimità della norma censurata per la pluralità di soluzioni praticabili per via legislativa.

Considerato, 1., 2.

«È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), che commina la sanzione da 2 a 4 volte l'ammontare delle ritenute in caso di omessa dichiarazione del sostituto d'imposta "e non prevede una diminuzione di pena pecuniaria nelle ipotesi in cui sia stato regolarmente versato l'ammontare complessivo delle ritenute d'acconto". Il giudice rimettente ritiene la norma impugnata in contrasto con: (...) b) l'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 10, punto 11, della legge di delega n. 825 del 1971, che impone di commisurare le sanzioni all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni. (...) La questione è inammissibile. Si deve al riguardo precisare che la stessa questione è stata in precedenza disattesa da questa Corte (ord. n. 212 del 1989; sent. n. 83 del 1989; ord. n. 452 del 1987; sentt. nn. 364 del 1987 e 128 del 1986) sul rilievo del carattere cognitivo che assume la dichiarazione del sostituto d'imposta in ordine ai redditi percepiti dai soggetti nei cui confronti sono state effettuate le ritenute poi versate all'erario. In tal modo il problema, concernente l'assoggettamento a medesima sanzione in caso di omessa o tardiva denuncia, sia di chi abbia versato all'erario le ritenute, sia di chi non le abbia né effettuate né versate, sia di chi le abbia effettuate ma non versate, non risulta fino ad ora affrontato nei precisi termini nei quali è stato ora prospettato. Nel frattempo la Corte, esaminando questioni in parte diverse, perché riguardanti altre ipotesi normative rispetto alle quali era stato prospettato il medesimo problema dell'esigenza di una più razionale graduazione delle sanzioni, ha mutato l'originario indirizzo di infondatezza, rilevando in più occasioni (v., da ultimo, sentenza n. 97 del 1994) l'incongruenza dell'attuale sistema che assoggetta alla medesima sanzione fattispecie in realtà fra

loro diverse, senza distinguere in ragione della loro maggiore o minore gravità, pronunciandosi però per l'inammissibilità delle questioni nella considerazione della obiettiva difficoltà che incontrerebbe un intervento additivo della Corte nei sensi auspicati. In dette occasioni è stato tuttavia rivolto l'invito al legislatore per una revisione delle norme di volta in volta denunciate, in modo da realizzare una ragionevole graduazione del sistema sanzionatorio complessivo, in conformità al principio enunciato dall'art. 10, punto 11, della legge di delega 9 ottobre 1971, n. 825, che prevede appunto la commisurazione delle sanzioni all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni e quindi la differenziazione delle ipotesi diverse. Ciò anche nella evidente considerazione, in relazione agli inconvenienti lamentati, che il perfezionamento della disciplina sanzionatoria, nel senso di una razionale graduazione delle sanzioni, costituisca il necessario presupposto per un corretto rapporto tra cittadini e fisco (sentt. nn. 97 del 1994 e 83 del 1989). Tenuto perciò conto, da un lato, del carattere legislativo di una possibile pronuncia correttiva di questa Corte in senso additivo, come auspicato dal giudice rimettente, e dall'altro delle conseguenze che determinerebbe l'unico intervento che potrebbe essere consentito a questa Corte sullo specifico oggetto e cioè quello della dichiarazione di illegittimità della norma denunciata, deve ribadire l'auspicio di un intervento legislativo che conferisca al sistema l'invocata razionalità, in modo da eliminare gli inconvenienti che è dato obiettivamente riscontrare nella normativa vigente, come è dimostrato dalla frequenza con cui questioni del genere di quella oggetto del presente giudizio vengono sollevate, stante l'assenza di risposte nella sede legislativa che è la più appropriata per eliminare gli inconvenienti determinati dalla mancata graduazione delle sanzioni. Per le ragioni anzidette la questione deve essere dichiarata inammissibile».

Ordinanza n. 392/1993 (red. Pescatore)

Le scelte rientranti nella discrezionalità del legislatore, anche delegato, non sono censurabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale, non potendo la Corte sostituirsi al legislatore.

Considerato

«(...) quanto ai profili d'illegittimità riguardanti l'art. 92, primo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973 – (...) questa Corte ha costantemente affermato, anche con espresso riferimento a tale norma ed in relazione all'esercizio della delega di cui alla legge n. 825 del 1971, che la determinazione dei termini entro i quali le imposte debbono essere versate e la misura delle soprattasse per il ritardato pagamento, rientrano nella discrezionalità legislativa, non censurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, non potendo la Corte sostituirsi al legislatore né nella determinazione cronologica, né nella graduazione, in riferimento alla gravità del ritardo, delle sanzioni dirette ad assicurare la tempestività nella riscossione delle imposte (cfr. sent. cit. n. 84 del 1989 e le ordinanze n. 193 e n. 62 del 1989, n. 132 e n. 941 del 1988)».

Ordinanza n. 360/1990 (red. Dell'Andro)

Il giudizio sulle scelte discrezionali del legislatore delegato, che si sia mantenuto nell'ambito della delega, è rimesso esclusivamente al Parlamento; la Corte è, invece, competente a sindacare le violazioni della legge di delega, le quali soltanto concretano vizi di legittimità dei decreti legislativi in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

Considerato

«(...) l'art. 3 della legge di delega n. 81 del 1987 abilitava il governo ad introdurre, nel processo a carico di imputati minorenni, "le modificazioni ed integrazioni imposte dalle particolari condizioni psicologiche del minore, dalla sua maturità e dalle esigenze della sua educazione"; (...) nel disciplinare l'esecuzione delle misure di sicurezza, il legislatore delegato si è limitato ad attuare, su questo punto, la delega, sia pur compiendo, in tale ambito, delle scelte discrezionali; (...) il giudizio sulle scelte discrezionali del legislatore delegato, che si sia mantenuto nell'ambito della delega, è rimesso esclusivamente al Parlamento; mentre, come è stato affermato sin dalla sentenza n. 3 del 1957, questa Corte è competente a sindacare le violazioni della legge di delega, in quanto solo queste ultime

concretano vizi di legittimità dei decreti legislativi delegati, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.; (...) pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna va dichiarata manifestamente inammissibile».

Sentenza n. 87/1989 (red. Casavola)

Rispetto alle scelte operate dal Governo nell'area della discrezionalità identificata e delimitata dai principi e criteri direttivi della delega, il potere di intervento della Corte non può andare oltre il controllo di ragionevolezza. Nel caso di potestà legislativa delegata a fini di riordino o riforma, un dato ordinamentale preesistente, quando non sia espressamente escluso dal legislatore delegante, non può non funzionare come limite o criterio guida delle scelte discrezionali del Governo. E la sua adozione pone la norma delegata al riparo da censure per quanto concerne sia il controllo di ragionevolezza che quello del rispetto della delega.

Considerato, 3., 4.

«Caduta la censura del difetto di delega, resta da verificare non se il Governo abbia fatto uso di un potere non legittimamente attribuitogli, ma se nell'area della discrezionalità, identificata e delimitata dai principi e criteri direttivi della delega, abbia operato scelte rispetto alle quali "il potere di intervento della Corte (...) non può andare oltre il controllo di ragionevolezza" (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 1981). La seconda norma impugnata, l'art. 36 del d.P.R. n. 382 del 1980, al secondo comma stabilisce: "Ai professori appartenenti alla prima fascia all'atto del conseguimento della nomina ad ordinario è attribuita la classe di stipendio corrispondente al 48,6 per cento della retribuzione del dirigente generale di livello A dello Stato, comprensiva dell'eventuale indennità di funzione". Nell'esercizio delegato di potestà legislativa discrezionale, correttamente il Governo ha fatto ricorso, per l'individuazione di una base di calcolo su cui quantificare i trattamenti economici dei professori universitari, ad un dato non eludibile di riferimento, quale è la retribuzione del dirigente generale dello Stato di livello A, stante la tendenza della legislazione (d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 19; legge 18 marzo 1958, n. 311; legge 26 gennaio 1962, n. 16; d.P.R. 21 aprile 1965, n. 373; d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749; legge 18 marzo 1968, n. 249) ad equiparare il trattamento economico apicale dei professori universitari a quello dei dirigenti generali. In proposito questa Corte, con sentenza n. 219 del 1975, ha statuito che "tale equiparazione (sotto il profilo sottolineato del potenziale accesso ad identico vertice di coefficiente o parametro terminale) delle due categorie in discorso - traducendo, per la sua non accidentalità ma anzi uniforme ripetizione in un notevole arco temporale, un giudizio di valore espresso dal legislatore *ex suo ore*, in termini di equivalenza, fra le due categorie pur strutturalmente diverse dei docenti e dei dirigenti - non poteva non porsi come un limite alla permanente discrezionalità del legislatore medesimo". A maggior ragione, nel caso di potestà legislativa delegata a fini di riordino o riforma, un dato ordinamentale preesistente, quando non sia espressamente escluso dal legislatore delegante, non può non funzionare come limite o criterio guida delle scelte discrezionali del Governo. D'altra parte tale dato era presente nell'art. 12, primo comma, lettera o), della legge di delega là dove si richiamava il trattamento economico dell'ultima classe di stipendio dei professori ordinari; ed è esplicitamente qualificato come principio del sistema normativo delle carriere e retribuzioni dei dirigenti statali nell'art. 36, ottavo comma, dello stesso decreto delegato n. 382 del 1980: "Il professore ordinario che alla data dell'inquadramento giuridico nel ruolo godeva del trattamento economico corrispondente alla classe finale di stipendio conserva, qualora più favorevole, il diritto all'equiparazione economica alla retribuzione del dirigente generale di livello A dello Stato, in applicazione dei principi derivanti dalle norme sulle carriere e retribuzioni dei Dirigenti statali". Avere adottato tale criterio pone la norma al riparo da censure per quanto concerne sia il controllo di ragionevolezza che quello del rispetto della delega. (...) Il quinto comma dell'art. 36 del d.P.R. n. 382 del 1980 dispone: "Lo stipendio spettante ai professori appartenenti alla seconda fascia è pari al 70 per cento di quello spettante, a parità di posizione, al professore della prima fascia". Il Governo ha inteso con questa proporzione corrispondere al criterio direttivo di cui all'art. 12, primo comma, lettera o), della legge n. 28 del 1980 che suona: "tenendo conto

delle attribuzioni e dei compiti loro assegnati dalla presente legge”. Trattasi di misurazione del valore di prestazioni didattiche qualitativamente non omogenee *quoad personam*, i professori di prima fascia essendo selezionati per la piena maturità scientifica, *ex art.* 41 del d.P.R. n. 382 del 1980, i professori di seconda fascia per la idoneità scientifica e didattica, *ex art.* 42 dello stesso d.P.R. n. 382; oltreché di prestazioni diverse *quoad rem*, essendo i professori di seconda fascia esclusi dalle “funzioni riservate” ai professori di prima fascia (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 990 del 1988). La valutazione quantificante la differenza delle retribuzioni rientra nella discrezionalità del Governo, così come diretta dal criterio fornito dal legislatore delegante, e non appare censurabile di irragionevolezza».

Per ulteriori riferimenti tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 158/1985 (rel. Greco)

Il controllo di costituzionalità riguarda le difformità della norma delegata rispetto a quella delegante e non le scelte del legislatore che investono il merito della legge delegata. Restano sottratte al sindacato tutte le scelte di merito compiute dal legislatore delegato nell'esercizio della discrezionalità di cui gode.

Considerato, 1.

«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. Nella fattispecie, 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. La legge delegata ha attuato le direttive ed i criteri della legge di delega allorché ha compreso, tra le cariche elevate, quella di Presidente del Consiglio regionale. Non può dubitarsi che si tratti di una carica elevata se si considerano le funzioni che ne derivano. Sono, non solo quelle di rappresentanza esterna del Consiglio Regionale e nei rapporti con la Giunta, ma quelle di compilazione degli ordini del giorno, della direzione dei lavori dell'assemblea, di regolamentazione della discussione, della disposizione della votazione, della proclamazione dei risultati, del controllo di legittimità delle deliberazioni, di tutela delle minoranze, della nomina dei Commissari, della comminazione, delle sanzioni al Consiglieri ecc. ... Risulta altresì rispettata la *ratio* della legge di riforma della docenza universitaria che esige il massimo impegno del docente universitario nello svolgimento dell'attività didattica di insegnamento e di ricerca, non potendo, il docente universitario, svolgere ed attuare i suoi compiti contemporaneamente alle altre funzioni di così notevole importanza e di così notevole impegno. Per quanto riguarda, poi, più specificamente la legge delegata, non è stato certamente violato l'art. 76 Cost. per effetto della menzione, tra le elevate cariche, di quella di Presidente del Consiglio regionale per quanto riguarda le modalità dell'accesso alla stessa. Il termine “nomina”, utilizzato dalla legge di delega, è da intendersi in senso generico, con riferimento specifico alla carica e non al modo di conseguirla, di guisa che non si può distinguere la chiamata diretta dalla elezione. Il significato della norma risulta palese, senza ombra di dubbio, se si pone attenzione alle altre cariche che ugualmente creano l'incompatibilità per il docente universitario. Ad alcune di esse si accede per chiamata diretta o per elezione, quale, ad esempio, la carica di Presidente del Consiglio, la nomina a giudice della Corte costituzionale, la nomina a componente del Consiglio Superiore della Magistratura. Restano, infine, sottratte a sindacato costituzionale, da parte di questa Corte, tutte le scelte “di merito” effettuate dal legislatore delegato nell'esercizio della discrezionalità di cui gode».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 91/1984 (rel. Andrioli)

La Corte non può interloquire sull'uso che il Governo abbia fatto della discrezionalità tecnica riconosciutagli dalla legge delega.

Considerato, 6.

«Nessuno dei parametri assunti a fondamento della questione d'incostituzionalità, collocata al primo posto nel dispositivo della ordinanza di rimessione *posterior tempore* e concernente le norme in materia di revoca (norme che la Corte dei Conti è chiamata ad applicare per verificare la legittimità del provvedimento impugnato) ne giustifica l'accoglimento: (...) non l'art. 76 perché tuttora vige l'art. 8 R.D. 703/1933 e, comunque, la stessa legge di delega assegna al Governo delegato margini di discrezionalità tecnica, sull'uso della quale questa Corte non può interloquire».

Sentenza n. 12/1981 (rel. Gionfrida)

In relazione alle scelte assunte dal legislatore delegato nell'area della discrezionalità di cui gode, il potere di intervento della Corte non può andare oltre il controllo di ragionevolezza.

Considerato, 1., 2.

«Con l'ordinanza del Consiglio di Stato in epigrafe indicata, la Corte è chiamata a decidere se contrasti con l'articolo 76 della Costituzione - in quanto non conforme ai criteri della delega di cui all'art. 10 della legge n. 775 del 1970, sostitutivo dell'art. 13 della legge n. 249 del 1968 - la Sezione D quadro II della Tabella unica degli stipendi allegata al d.P.R. 28 dicembre 1970 n. 1079, nella parte in cui determina i parametri spettanti alle qualifiche terminale (dirigente - ispettore superiore) e intermedia (dirigente - ispettore capo) del personale della carriera "dell'esercizio" dell'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, di cui alla tabella XI dello art. 118 del d.P.R. n. 1077 del 1970. Come in narrativa detto, l'ipotesi di violazione della delega legislativa non è riferita al preteso mancato inquadramento delle qualifiche suddette nella carriera "direttiva", avendo, anzi, al riguardo il giudice *a quo* ritenuto - in difformità dalla prospettazione dei ricorrenti - che l'attuato inquadramento in carriera dell'"esercizio", attesa l'inerenza alle qualifiche stesse di mansioni assolutamente peculiari e tipiche dell'azienda, rispondesse proprio al criterio fondamentale della riforma voluta dal legislatore delegante, del riordinamento, cioè, secondo qualifiche funzionali. Il criterio direttivo che si dubita violato è, invece, in particolare quello - soltanto - che si rinviene nell'inciso finale del comma secondo del citato art. 10, secondo cui, rispetto ai parametri minimo e massimo stabiliti per le varie categorie dalla stessa normativa di delega, "... differenziazioni ... potranno essere ammesse in relazione a diverse od a particolari collocazioni funzionali". A motivo dell'ipotesi di incostituzionalità così delineata deduce testualmente il Consiglio di Stato che "le mansioni attribuite agli impiegati in questione e le conseguenti responsabilità, non appaiono sostanzialmente dissimili o non equivalenti a quelle che sono proprie di funzionari per i quali è prevista la possibilità di conseguire parametri più elevati, quali ad esempio gli appartenenti a molte carriere ex speciali, in particolare alle carriere di ragioneria". (...) La questione non è fondata. Va, invero, considerata l'area di discrezionalità in cui incide la scelta, qui censurata, del legislatore delegato - alla cui valutazione appunto è stato rimesso dal delegante l'eventuale superamento ("differenziazioni potranno essere ammesse") dei parametri (minimi e) massimi, stabiliti in via generale per le varie carriere, in presenza di "particolari collocazioni funzionali" - e va tenuto presente che il potere di intervento della Corte in relazione a scelte siffatte non può andare oltre il controllo di ragionevolezza. Ora, appunto, la normativa impugnata appare non irragionevole in rapporto sia al contenuto della disciplina adottata che al trattamento comparativo di situazioni sia pur latamente analoghe. Relativamente al primo profilo, va premesso che il legislatore delegato, con riguardo al personale dell'Amministrazione postale, di cui trattasi, si è trovato a dover valutare - nel contesto globale del riordinamento delle carriere di tutti i dipendenti dello Stato ed aziende pubbliche - mansioni ed attribuzioni assolutamente peculiari ed atipiche, per di più estremamente eterogenee anche nell'ambito della stessa qualifica. Ed invero, i direttori ed ispettori di cui alla tabella F (carriera di concetto) allegata alla legge 1958 n. 119 (già gruppo B della L

categoria *ex lege* 18 aprile 1940 n. 288), ai sensi della normativa indicata e dei connessi regolamenti e circolari di esecuzione (DM 14 marzo 1942, circ. 3 febbraio 1965 n. 2834 ecc.) potevano (e tale situazione non è in seguito mutata) essere alternativamente ed indifferentemente preposti alle Ragionerie provinciali aventi competenza in materia di riscontro e vigilanza contabile; ovvero invece agli Economati, che si limitano a curare la gestione di immobili e la fornitura di materiali, o alle Casse provinciali, che provvedono al movimento e custodia di fondi; agli uffici “Conti correnti”, “Vaglia e risparmi”; agli uffici di Movimento postale, svolgenti esclusivo servizio di raccolta, avviamento e distribuzione di corrispondenza; agli uffici c.d. promiscui, ecc. A ciò va aggiunta l’esistenza di rilevanti differenze dimensionali, nell’ambito dello stesso tipo di ufficio, in relazione alla diversa ampiezza dell’area di competenza territoriale delle relative sedi. Al punto che effettivamente, per talune di tali sedi considerate di maggiore importanza (Roma, Napoli, Torino ecc.) vi è stato - come dedotto dalle parti e confermato dalla istruttoria svolta dal giudice *a quo* - un avvicendamento tra personale con la qualifica dei ricorrenti e personale della carriera direttiva. In tale complesso ed articolato contesto ha appunto operato il legislatore delegato. Ed una volta che - come si è detto - la disciplina attuata non viene in discussione sotto il profilo della esistenza (anzi motivatamente esclusa) di un eventuale titolo del personale in questione ad essere inquadrato nella carriera direttiva, l’alternativa rispetto alla quale la scelta normativa va verificata è quella che in sostanza residuava al legislatore tra l’attribuire all’introdotta carriera dell’esercizio del personale delle PP.TT. (già carriera di concetto ed ex gruppo B) parametri esattamente corrispondenti a quelli del rimanente personale di concetto delle altre pubbliche amministrazioni; ovvero parametri anche superiori, ravvisando, nella specie, particolari collocazioni funzionali *ex art.* 10 comma terzo legge 1970 n. 775 cit. In questa seconda evenienza non è escluso ovviamente che il legislatore potesse anche spingersi (in risposta alle aspettative della categoria interessata) fino al punto di fissare parametri più o meno equipollenti a quelli conseguiti dai ragionieri del troncone direttivo delle ex carriere speciali di altre amministrazioni dello Stato (di cui all’art. 195 t.u. 1957 n. 3 ed alle successive leggi 29 giugno 1960 n. 650; 23 ottobre 1960 n. 1196; 20 dicembre 1961 n. 1345; d.P.R. 18 novembre 1965 n. 1479 ecc.); i quali - per il meccanismo di trasformazione previsto dagli artt. 22 legge 1970 n. 775; 147 d.P.R. 1970 n. 1077 e d.P.R. 1972 n. 319 - avevano raggiunto, con l’inquadramento nella carriera direttiva ordinaria, i livelli parametrici a questa relativi. Ma, com’è altrettanto ovvio, il legislatore poteva anche - pur di fronte ad una ritenuta non coincidenza di collocazioni funzionali tra l’introdotta carriera dell’esercizio del personale delle PP.TT. ed una normale carriera di concetto - valutare la relativa differenza in termini meno netti ed addirittura sfumati. Quest’ultima soluzione appunto è stata in concreto adottata, articolando la scala parametrica della detta carriera dello esercizio in modo che alla qualifica iniziale (“Revisore”) ed intermedia (Dirigente - ispettore) sono attribuiti parametri (173 a 232 e 262 a 302) leggermente superiori a quelli (160 a 218 e 255 e 297) delle corrispondenti qualifiche (segretario; segretario principale) della carriera ordinaria di concetto; mentre le rispettive qualifiche di vertice (dirigente superiore per l’esercizio; segretario capo, per il concetto) raggiungono il medesimo parametro terminale (370) a sua volta intermedio tra i parametri (307 e 387) assegnati al direttore di divisione ed al direttore di sezione nella carriera direttiva. Tale soluzione può anche essere discutibile sul piano del merito. Certo è che essa però non può dirsi intrinsecamente irragionevole; essendo coerente - ad 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. Né l’irragionevolezza della normativa impugnata emerge sul piano comparativo. Ché anzi, sotto tale aspetto - che investe il secondo dei due profili innanzi accennati - appare coerente l’attribuzione al personale in questione di parametri puntualmente identici a quelli stabiliti per il personale dello esercizio di tutte le altre aziende autonome, preposte a compiti (v., ad esempio, i c.d. Dirigenti delle Stazioni, nell’Amministrazione delle Ferrovie dello stato) anch’essi particolarmente impegnativi».

Sentenza n. 14/1972 (rel. Chiarelli)

Non sono sindacabili dalla Corte, investita dell'esame della censura di eccesso di delega, le discrezionali valutazioni del Governo.

Considerato

«La censura di eccesso dalla delega, in cui sarebbe incorso il decreto impugnato, non ha fondamento. La legge 29 dicembre 1961, n. 1528, (art. 6) delegò al Governo la facoltà di emanare norme concernenti il trattamento economico del personale italiano destinato all'assistenza tecnica alla Somalia, tenendo conto del trattamento da esso goduto durante l'Amministrazione fiduciaria, nonché dell'aumentato costo della vita in Somalia "in epoca successiva al 1 luglio 1960". Il d.P.R. 21 aprile 1962, n. 200, in attuazione della delega, fissò l'ammontare della cosiddetta indennità Somalia spettante al personale dal 1 luglio 1960, e, in misura maggiore, dal 1 luglio 1961. Stabili inoltre la misura dell'indennità ai magistrati esercitanti funzioni giudiziarie (tab. D) e quella di altra indennità, in relazione alla legge 16 dicembre 1961, n. 1308, per i magistrati di tribunale, giudici ed equiparati, a partire dal 1 luglio 1961. È evidente che nello stabilire l'aumento della indennità Somalia dal 1 luglio 1961 il Governo tenne conto, in base a valutazioni discrezionali non sindacabili in questa sede, dell'aumento del costo della vita verificatosi in epoca successiva al 1 luglio 1960. Col disporre tale aumento il Governo pertanto si uniformò alla legge di delega. Non può d'altra parte negarsi che il decreto impugnato abbia anche osservato l'altro criterio posto con la delega, col prescrivere che fosse tenuto conto del trattamento goduto durante l'Amministrazione fiduciaria. Da tale disposizione può dedursi che il nuovo trattamento non dovesse essere inferiore a quello già goduto; ma nell'ordinanza non si assume che tale fosse nella specie. La legge di delega non richiedeva che dal momento della cessazione dell'Amministrazione fiduciaria fossero aumentate le indennità, ma richiedeva che, nella nuova situazione instauratasi col sistema dell'assistenza tecnica, fosse stabilito il trattamento economico del personale, secondo i criteri innanzi indicati, dai quali non si è discostato il legislatore delegato. Non ha rilievo nel presente giudizio la circostanza che alcuni magistrati, in applicazione del decreto impugnato, non abbiano ottenuto un immediato miglioramento del trattamento da essi goduto in base a una interpretazione di leggi che qui non vengono in esame».

Sentenza n. 42/1958 (rel. Castelli Avolio)

V. *infra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 65/1957 (rel. Perassi)

L'apprezzamento discrezionale del Governo nella determinazione delle zone suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria non è censurabile in sede di controllo di legittimità costituzionale.

Considerato, 6.

«La questione di legittimità costituzionale del D.P.R. 7 febbraio 1951, n. 69, e stata esaminata è decisa da questa Corte con la sentenza n. 60 del 13 maggio 1957, alla quale si rinvia. In particolare è stato dedotto un vizio di eccesso di delega del decreto suddetto per avere compreso nei territori da assoggettare a scorporo il Comune di Ravenna riferendosi così ad una intera circoscrizione amministrativa senza alcun riguardo alla natura dei terreni che vi sono inclusi. Ma anche questo profilo non toglie valore alle considerazioni espresse nella sentenza richiamata, essendo la discrezionalità del Governo, nella determinazione delle zone suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria, collegata non solo al fine della migliore utilizzazione della proprietà terriera ma anche a quello di stabilire più equi rapporti sociali. In questi termini si è di fronte ad un apprezzamento incensurabile in sede di controllo di legittimità costituzionale».

Pregiudizialità dell'esame di legittimità costituzionale della legge di delegazione rispetto a quello della legge delegata

Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)

V. *infra*, Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)

V. *infra*, *sub* Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 106/1962 (rel. Cassandro)

Il nesso che lega la legge di delegazione a quella delegata (e l'una e l'altra al precetto dell'art. 76 Cost.) è tale che l'esame della legittimità della legge di delegazione, della quale si assuma l'incostituzionalità, è pregiudiziale a quello della legge delegata che non potrebbe trovare applicazione se la fonte, da cui trae la sua efficacia normativa, fosse costituzionalmente illegittima.

Considerato, 2.

«L'eccezione pregiudiziale di non rilevanza (...) deve essere respinta. Al fine è sufficiente richiamare la giurisprudenza di questa Corte sulla competenza del giudice *a quo* per quanto attiene alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, nel caso presente, si può notare, anche perché ciò giova ad una migliore definizione delle questioni sottoposte a questa Corte, che, in primo luogo, la legge di delegazione viene direttamente in questione con l'art. 8, che contiene la norma sanzionatrice per l'inosservanza delle clausole contenute nei decreti delegati e che, in secondo luogo, il nesso, il quale lega la legge di delegazione a quella delegata (e l'una e l'altra al precetto contenuto nell'art. 76 della Costituzione) è tale che l'esame della legittimità della legge di delegazione, della quale si assuma l'incostituzionalità, è pregiudiziale a quello della legge delegata, che, com'è evidente, non potrebbe trovare applicazione se la fonte, da cui trae la sua efficacia normativa, fosse costituzionalmente illegittima».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale).

Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 250/2016 (red. Barbera)

Le censure di violazione dell'art. 76 Cost. denotano una palese pregiudizialità logico-giuridica in quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza elide, in radice, ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata e determina l'assorbimento di quelle riferite a ulteriori parametri costituzionali.

Considerato, 3.

«Le censure sollevate in relazione all'art. 76 Cost. (le uniche scrutinabili nel merito, essendo inconferente il riferimento all'art. 77 Cost.) devono essere esaminate in via preliminare. Spetta, infatti, a questa Corte “valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* devoluto al suo esame” e “stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre” (*ex plurimis*, sentenza n. 293 del 2010). È, quindi, palese la pregiudizialità logico-giuridica delle censure concernenti detto parametro costituzionale, in quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza elide, in radice, ogni

questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame e determina l'assorbimento di quelle riferite agli ulteriori parametri costituzionali dianzi indicati».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata nonché *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo e Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato e Le deleghe per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Sentenza n. 146/2015 (red. Morelli)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)

In quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa e la loro eventuale fondatezza elidrebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata, le censure riferite all'art. 76 Cost. hanno pregiudizialità logico-giuridica, a cominciare da quelle relative alla genericità e indeterminatezza della delega.

Considerato, 2.

«(...) occorre anzitutto ribadire quanto più volte affermato da questa Corte a proposito della “pregiudizialità logico-giuridica” delle censure riferite all'art. 76 Cost., “giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza elidrebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame” (*ex plurimis*, sentenze n. 80 del 2012 e n. 293 del 2010). Pertanto, devono essere esaminate in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione all'art. 76 Cost. e fra queste, seguendo la medesima linea di pregiudizialità logico-giuridica, quelle relative alla genericità e indeterminatezza della delega, indipendentemente dall'ordine seguito dal giudice rimettente».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari (in generale) e Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

Sentenza n. 80/2012 (red. Silvestri)

Le censure riferite all'art. 76 Cost. hanno pregiudizialità logico-giuridica giacché investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza elidrebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata.

Considerato, 3.

«Le Regioni ricorrenti muovono, nei confronti delle norme sopra indicate, due ordini di censure: innanzitutto, è impugnato l'art. 1, comma 1, del decreto, e di riflesso l'allegato 1, ivi richiamato, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione alle attribuzioni regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost.; in secondo luogo, sono impugunate singole norme contenute nell'allegato 1, perché ritenute lesive delle competenze delle Regioni. Nel caso di specie, si deve ribadire quanto più volte affermato da questa Corte a proposito della “pregiudizialità logico-giuridica” delle censure riferite all'art. 76 Cost., “giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza elidrebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame” (*ex plurimis*, sentenza n. 293 del 2010). Pertanto, devono essere esaminate in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici e *infra*, *sub* Parte V, Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei

conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 293/2010 (red. Tesaurò)

Le censure riferite all'art. 76 Cost. hanno pregiudizialità logico-giuridica giacché investono il corretto esercizio della funzione legislativa; la loro eventuale fondatezza elidirebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma impugnata.

Considerato, 6.

«Nel merito, vanno esaminate in via preliminare le censure riferite all'art. 76, della Costituzione. Spetta, infatti, a questa Corte “valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* devoluto al suo esame” e “stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre” (da ultimo, sentenze n. 181 del 2010 e n. 262 del 2009), quando si è in presenza di “questioni tra loro autonome per l'insussistenza di un nesso di pregiudizialità” (sentenza n. 262 del 2009). Nella specie, è palese la pregiudizialità logico-giuridica delle censure riferite all'art. 76 Cost., giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza elidirebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *supra*, Il duplice processo ermeneutico relativo alla norma delegante e alla norma delegata.

L'esame delle deleghe anteriori all'entrata in vigore della Costituzione

Sentenza n. 164/1973 (rel. Crisafulli)

Gli atti adottati nell'esercizio di delegazioni legislative disposte e attuate prima della Costituzione sono fonti equiparate a leggi formali ordinarie perché si fondano su una delegazione del potere legislativo. Benché a siffatte deleghe non sia retroattivamente applicabile il sopravvenuto art. 76 Cost., non è tuttavia precluso alla Corte di accertare se il Governo si sia mantenuto nei limiti della delegazione conferitagli poiché, ove così non fosse, gli atti da esso adottati non potrebbero avere validamente forza di legge formale. Prescindendo dalle più rigorose condizioni stabilite dall'art. 76 Cost., il solo tratto essenziale e logicamente caratterizzante dell'equiparabilità, in virtù di delega, di un atto non promanante dagli organi del potere legislativo alla legge formale risiede nel rispetto dei limiti di materia e, se prefissati, di tempo della delega, e non anche nell'osservanza di tutte le modalità d'esercizio del potere delegato, che gli organi deleganti abbiano ritenuto di ulteriormente stabilire.

Considerato, 2., 3.

«(...) la questione si accentra sull'asserito contrasto delle disposizioni dei decreti testé ricordati con le disposizioni delle leggi di delegazione, prescriventi che i progetti dei decreti delegati fossero dal Governo sottoposti all'esame di quella stessa Commissione parlamentare che aveva dato parere in ordine alla legge di delega: con conseguente violazione, come si afferma, dei principi fondamentali operanti in tema di delegazioni legislative ancor prima della vigente Costituzione ed oggi consacrati nell'art. 76 di questa. Stando all'assunto delle ordinanze, infatti, il Governo del tempo avrebbe emanato gli atti normativi in oggetto senza aver tempestivamente udito il parere della predetta Commissione parlamentare, in tal modo esorbitando dai limiti della delega. (...) Non è necessario, ai fini del decidere, prendere in esame il più vasto problema dell'ammissibilità di un sindacato di questa Corte sulle leggi anteriori alla Costituzione della Repubblica, alla stregua dell'ordinamento costituzionale anteriore: del quale è dubbio, d'altronde, se e da qual momento avesse grado sopraordinato rispetto alla legge ordinaria nella gerarchia delle fonti allora vigente. Nella specie sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi, è sufficiente, invece, richiamarsi alla sua precedente giurisprudenza in tema di delegazioni legislative disposte ed attuate prima della nuova Costituzione. Gli atti normativi denunciati nelle ordinanze, benché

promananti da organi che non erano nell'ordinamento precostituzionale, e non sono nell'ordinamento in vigore, istituzionalmente investiti di potestà legislativa ordinaria, sono fonti equiparate a leggi formali ordinarie, perché ed in quanto fondantisi sopra delegazioni del potere legislativo. Ne consegue che, mentre a siffatte deleghe esauritesi in epoca anteriore, non sarebbe retroattivamente applicabile l'art. 76 della Costituzione sopravvenuta, non può tuttavia essere precluso a questa Corte di accertare se il Governo si fosse mantenuto entro i limiti della delegazione conferitagli, poiché, ove così non fosse, gli atti da esso adottati non avrebbero potuto, e non potrebbero, avere validamente forza di legge formale. Ora, l'affermata omessa audizione del parere della Commissione parlamentare (peraltro non vincolante, pur se obbligatoriamente prescritto dalle leggi di delega) non varrebbe (anche se, in punto di fatto, il rilievo corrispondesse a verità) ad escludere il rapporto di continenza della normativa dettata dal Governo rispetto all'ambito della materia in ordine alla quale la delega gli era stata concessa. Se si prescinde, infatti, come si deve, per le ragioni poc'anzi accennate, trattandosi di deleghe anteriori alla vigente Costituzione, dalle più rigorose condizioni oggi stabilite dall'art. 76, il solo tratto essenziale e logicamente caratterizzante della equiparabilità, in virtù di delega, di un atto non promanante dagli organi del potere legislativo alla legge formale, sta nel rispetto dei limiti di materia (ed eventualmente, ove prefissati, di tempo) della delega medesima, e non anche nell'osservanza di tutte le modalità d'esercizio del potere delegato, che, di volta in volta, gli organi deleganti abbiano ritenuto di ulteriormente stabilire. E poiché non è contestato che le disposizioni denunciate incidono sulle materie che furono oggetto delle leggi di delega, la questione risulta chiaramente priva di fondamento».

Sentenza n. 5/1967 (rel. Papaldo)

Non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza delle norme di cui all'art. 76 Cost., segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e la fissazione di termini.

Considerato

«La censura secondo cui l'art. 13 della legge 24 dicembre 1928, n. 3134, non avrebbe conferito una legittima delega legislativa, stante la mancanza dei principi di imposizione dei contributi a carico dei singoli utenti e della durata degli stessi, è infondata. Era chiaro che, affidando al Governo il potere di disciplinare con nuove norme la materia della bonifica idraulica ed agraria e della trasformazione fondiaria ed agraria, la legge comprendeva nella delega, come parte integrante e necessaria di tale materia, il capitolo relativo ai contributi. E questo nel caso in esame bastava ai fini della legittimità della delega. Una ulteriore specificazione dei criteri di imposizione e della durata dei contributi non era necessaria nel tempo in cui quella delega fu conferita. Con diverse sentenze (ultima quella del 4 luglio 1963, n. 127) questa Corte ha ritenuto che non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione la inosservanza delle norme di cui all'art. 76 della Costituzione e segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e la fissazione di termini. Per quanto si riferisce all'uso della delega, non esiste il denunziato eccesso. Non è esatto, infatti, che con gli artt. 11 e 59 del decreto 13 febbraio 1933, n. 215, il potere normativo circa i contributi sia stato subdelegato ai Consorzi. A questi è stato conferito il potere di imposizione concreta dei contributi, ma l'obbligo di contribuzione deriva dalla legge, come è stato ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 55 del 3 maggio 1963: sentenza con la quale è stata dichiarata infondata la questione relativa al contrasto dei citati articoli 11 e 59 con l'art. 23 della Costituzione. E poiché non sono stati dedotti motivi nuovi o contrastanti con quelli della richiamata decisione, la stessa questione deve essere dichiarata manifestamente infondata».

Sentenza n. 2/1966 (rel. Benedetti)

Nell'esame delle questioni relative a delegazioni legislative anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, l'indagine della Corte è limitata all'accertamento dell'esistenza di una legge di delegazione avente ad oggetto una materia ben definita e all'osservanza, da parte del legislatore delegato, dell'estensione della delega. Per giudicare circa la sussistenza o meno del dedotto eccesso di

delega occorre accertare, attraverso un processo di raffronto tra la norma delegata e quella delegante, se vi sia tra esse conformità o divergenza.

Considerato, 1., 2., 3.

«Secondo l'ordinanza la disposizione contenuta nell'art. 2, comma secondo, del R.D. 11 aprile 1926, n. 752, sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, estendendo alla Provincia di Napoli la giurisdizione della Giunta speciale delle espropriazioni presso la Corte di appello di quella città, il Governo avrebbe ecceduto dai limiti della delega concessagli con la legge 24 dicembre 1925, n. 2299. Trattandosi di questione di legittimità costituzionale relativa ad una delegazione legislativa anteriore alla entrata in vigore della Costituzione, l'indagine della Corte va limitata all'accertamento della esistenza di una legge di delegazione avente ad oggetto una materia ben definita, ed all'osservanza, da parte del legislatore delegato, della estensione data alla delega. (...) La Giunta speciale delle espropriazioni presso la Corte di appello di Napoli - istituita in virtù dell'art. 17 del decreto-legge luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219, concernente "Provvedimenti a favore della città di Napoli" convertito nella legge 24 agosto 1921, n. 1920 - aveva, in origine, una potestà giurisdizionale territorialmente limitata al solo Comune di Napoli. In deroga alle disposizioni della legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità, la citata norma attribuisce, infatti, alla Giunta - anziché al giudice ordinario - la determinazione, in via contenziosa, delle indennità per le espropriazioni relative a beni immobili siti nel Comune di Napoli per le quali siano applicabili le disposizioni di cui agli artt. 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sul risanamento di Napoli. L'ambito territoriale di questa speciale giurisdizione subì, però, una estensione per effetto del R.D. 11 aprile 1926, n. 752, contenente "Poteri dell'Alto Commissariato per la città e la Provincia di Napoli in materia di espropriazioni di pubblica utilità". L'art. 2 di tale decreto, infatti, nell'attribuire all'Alto Commissariato la facoltà di dichiarare indifferibili ed urgenti le opere di pubblica utilità da eseguirsi nella città e nella Provincia di Napoli, richiama, nel secondo comma, l'art. 17 del D.L.L.gt. n. 219 del 1919 riguardante la Giunta speciale, sì che dal coordinamento tra le citate disposizioni è dato chiaramente inferire l'estensione della giurisdizione della Giunta alle procedure espropriative eseguite nella Provincia di Napoli. (...) Ciò premesso, venendo all'esame di merito della questione prospettata, per giudicare circa la sussistenza o meno del dedotto eccesso di delega occorre accertare, attraverso un processo di raffronto tra la norma delegata e quella delegante, se vi sia conformità o divergenza tra le due norme; se cioè rientri nella legge di delegazione il potere del Governo in ordine alla operata estensione della competenza territoriale della Giunta. Il quesito trova facile risposta, in senso negativo, nel titolo e ancor più nel testo letterale della legge di delega 24 dicembre 1925, n. 2299. Con essa il legislatore dell'epoca, nell'intento di adottare "provvedimenti sull'organizzazione degli uffici per l'esecuzione di opere pubbliche nel mezzogiorno e nelle isole", autorizzava il Governo (art. 1) "ad emanare disposizioni aventi vigore di legge per regolare... mediante modificazioni agli ordinamenti attuali il decentramento e l'unificazione delle funzioni ora esercitate dai diversi Ministeri per l'esecuzione delle opere pubbliche nonché per l'adozione di tutte le provvidenze comunque dirette al miglioramento delle condizioni economiche, igieniche e sociali delle provincie meridionali". Trattavasi, com'è evidente, di una delega per la realizzazione di un largo decentramento e contemporanea unificazione di funzioni esclusivamente amministrative che il Governo intendeva attuare al fine di avviare a concreta soluzione l'annoso e grave problema del Mezzogiorno. La natura e l'estensione dei poteri delegati risultano, peraltro, evidenti al lume dei lavori preparatori della legge in esame in cui si parla di "decentrare i poteri amministrativi, per modo che la deliberazione sia più vicina alla realtà", di "decentramento limitato ad un campo amministrativo perfettamente identificato e determinato", di creazione di nuovi istituti nei quali "dovranno essere concentrate le facoltà che in materia di lavori pubblici e di interventi statali... sono adesso distribuite tra le varie branche dell'Amministrazione centrale" e precisamente del "Ministero dei lavori pubblici, della economia nazionale, dell'interno e della pubblica istruzione". Non poteva quindi il Governo, nell'attuazione di una delega riguardante esclusivamente gli ordinamenti amministrativi, dettare norme in materia di giurisdizione estendendo al territorio della Provincia di Napoli la competenza della Giunta speciale che l'art. 17 del D.L.L.gt. n. 219 del 1919 aveva previsto solo per la città di Napoli. Così

operando il legislatore delegato ha esorbitato dai poteri conferitigli e, pertanto, l'art. 2, comma secondo, del R.D. n. 752 del 1926 va dichiarato costituzionalmente illegittimo in relazione al disposto dell'art. 77, comma primo, della Costituzione, secondo il quale il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

Sentenza n. 127/1963 (rel. Papaldo)

Non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza delle norme di cui all'art. 76 Cost., segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e criteri direttivi e la fissazione di termini di tempo.

Considerato, 2.

«Secondo l'ordinanza, il terzo ed il quarto comma dell'articolo unico del R.D. L. 28 novembre 1938, n. 2138, sarebbero in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, per non essere stati determinati i principi ed i criteri da adottarsi nell'emanazione delle norme delegate. Per dimostrare l'infondatezza della questione, basterà richiamare quanto da ultimo ha deciso la Corte con la sentenza n. 47 del 29 maggio 1962, con la quale è stato riaffermato che non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione la inosservanza delle norme di cui all'art. 76 della Costituzione e segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e di criteri direttivi e la fissazione di termini di tempo».

Ordinanza n. 15/1963 (rel. Castelli Avolio)

Non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza delle norme di cui all'art. 76 Cost., segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e criteri direttivi e la fissazione di termini di tempo.

Considerato

«(...) con la sentenza n. 47 del 29 maggio 1962 la Corte ha già avuto occasione di affermare il principio che non può essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza delle norme di cui all'art. 76 della Costituzione medesima, segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e criteri direttivi e la fissazione di termini di tempo, come pure che la mancanza di esplicita menzione dell'adozione di disposizioni penali nella legge delegante 30 dicembre 1923, n. 2814, non esclude il potere del Governo di emanare norme penali in materia di bancarotta, ed ha conseguentemente dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale in proposito sollevate; (...) tale pronunzia è stata successivamente confermata dalla Corte e, da ultimo, con l'ordinanza n. 79 del 22 giugno 1962; (...) non essendo state addotte e non sussistendo ragioni per discostarsi dalle precedenti pronunzie, esse vanno confermate, dichiarandosi le questioni sollevate con le ordinanze sopra indicate manifestamente infondate».

Sentenza n. 47/1962 (rel. Castelli Avolio)

Il sindacato di legittimità sulle leggi delegate anteriori alla Costituzione è rivolto all'accertamento dell'esistenza della delega legislativa e della limitazione, posta al Governo e insita nella delega, di mantenersi nei relativi confini. I parametri di legittimità sono da rinvenirsi non nelle puntuali indicazioni dell'art. 76 Cost. ma in principi generalmente validi in tutti gli ordinamenti in cui viga la divisione dei poteri.

Considerato, 3., 4.

«La questione sollevata dalla Corte d'appello di Bologna deve essere per prima esaminata, perché decisiva ed assorbente rispetto alla questione sollevata dal Pretore di Venezia, che è circoscritta all'esame della legittimità o meno delle disposizioni penali in materia di bancarotta semplice e di emissione di assegni a vuoto per assunto eccesso dalla delega legislativa. Infatti, qualora quella questione fosse fondata, cadrebbero tutte le disposizioni della legge delegata, e con esse le disposizioni cui si riferisce il Pretore di Venezia, e sarebbe, quindi, frustraneo passare all'esame dell'eccesso dalla delega da

quest'ultimo denunciato. Ma la detta questione non ha fondamento. La Corte costituzionale nell'ammettere il sindacato di legittimità sulle leggi delegate anteriori alla Costituzione ha precisato che la sua indagine deve essere rivolta all'accertamento dell'esistenza della delega legislativa e della limitazione, posta al Governo ed insita nella delega, di mantenersi entro i confini della medesima (sentenza 24 gennaio 1957, n. 37). Con la sentenza dell'11 luglio 1961, n. 53, ha riaffermato l'ammissione del sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi delegate anteriori alla Costituzione, ed ha precisato che ciò deve avvenire in riferimento non alle norme della Costituzione in materia, bensì ai "principi generalmente validi in tutti gli ordinamenti in cui viga la divisione dei poteri". Di questo criterio la Corte faceva puntuale applicazione, negando che potesse essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla Costituzione l'inosservanza di questa o quella norma dell'art. 76 della Costituzione, "segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi o criteri direttivi o la fissazione di un termine di tempo". E tale pronuncia va confermata. (...) Nemmeno fondata è la questione proposta dal Pretore di Venezia, circa l'eccesso dalla delega, sul riflesso che le leggi deleganti non prevedevano l'emanazione di norme penali. Anche tale questione è stata varie volte esaminata da questa Corte e ritenuta non fondata, e segnatamente con la ricordata sentenza dell'11 luglio 1961, n. 53. Con questa, infatti, la Corte a proposito proprio dell'art. 116 del R.D. 21 dicembre 1933, n. 1736, che è l'articolo sul quale si è soffermato il Pretore di Venezia e che riguarda la sanzione penale per la emissione di assegni a vuoto, ebbe espressamente ad escludere che la mancanza di esplicita menzione nella norma delegante dell'adozione di disposizioni penali non abbia dato al Governo il potere di includere nel nuovo Codice quelle disposizioni, giacché "l'ampia formula della delegazione, la circostanza che il Codice di commercio già prevedesse e punisse, sia pure con diverse previsioni, i reati connessi con la materia degli assegni bancari, e la necessità di armonizzare queste norme con i criteri e gli orientamenti del nuovo Codice penale, consentivano di affermare che il legislatore delegato non aveva travalicato i limiti della delega concessagli". Questi principi, che qui vanno riaffermati, sono integralmente applicabili in riferimento anche all'altra disposizione citata dal Pretore di Venezia, ossia l'art. 217 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267, riguardante la bancarotta, giacché la legge di delegazione in base alla quale fu emanato il detto decreto, contenente le disposizioni sul fallimento, è la stessa legge presa in considerazione nella richiamata sentenza di questa Corte. Di più, la materia dei reati fallimentari era già contemplata nei precedenti codici che prevedevano e punivano la bancarotta semplice e fraudolenta, sia pure sotto aspetti e con sanzioni in parte diversi da quelli riscontrabili nella legge fallimentare attuale, ma in modo equivalente e con corrispondenza delle pene».

Sentenza n. 53/1961 (rel. Cassandro)

La Corte, affermando la sua competenza a conoscere della legittimità costituzionale delle delegazioni legislative anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, ha individuato i limiti che si impongono all'osservanza del legislatore delegante e di quello delegato nell'esercizio dei rispettivi poteri. Tali limiti non possono essere quelli puntualmente segnati dalle norme contenute nell'art. 76 Cost. ma discendono da principi generalmente validi in tutti gli ordinamenti in cui viga la divisione dei poteri. In particolare, la legittimità di una delegazione legislativa discende dall'esistenza di una legge di delegazione che abbia ad oggetto una materia chiaramente definita e dall'osservanza, da parte del legislatore delegato, dell'estensione data alla delega. Codesti limiti possono essere diversi per ciascuna delegazione ma, una volta posti, devono trovare da parte del Governo puntuale osservanza.

Considerato, 1., 2., 3.

«I quesiti ai quali la Corte deve rispondere sono due: il primo relativo alla legittimità costituzionale delle leggi 30 dicembre 1923, n. 2814, e 4 giugno 1931, n. 659, che autorizzavano il Governo, l'una ad emanare un nuovo Codice di commercio, l'altra a pubblicare di questo medesimo Codice separatamente libri o titoli; il secondo relativo alla legittimità dell'art. 116 del R.D. 21 dicembre 1933, n. 1736, che prevede e punisce reati connessi con la materia dell'assegno bancario. In altri termini, la Corte deve accertare la legittimità costituzionale delle leggi di delegazione e di alcune norme della legge delegata. Peraltro, nella sostanza i due quesiti, piuttosto che due questioni distinte, rappresentano due aspetti di una

medesima questione di costituzionalità: quella delle norme contenute nel ricordato art. 116 del decreto delegato n. 1736 del 1933 che è poi anche la questione proposta dall'ordinanza del Pretore di Trieste. Tuttavia essa è infondata sia sotto l'uno, sia sotto l'altro aspetto. (...) La Corte ha già affermato la sua competenza a conoscere della legittimità costituzionale delle delegazioni legislative anteriori alla entrata in vigore della Costituzione, ma ha anche segnato quali sono i limiti dei quali occorre ricercare l'osservanza da parte del legislatore delegante e di quello delegato nell'esercizio dei rispettivi poteri: limiti che, come è ovvio, non possono essere puntualmente quelli segnati dalle norme contenute nell'art. 76 della Costituzione, ma discendono da principi generalmente validi in tutti gli ordinamenti in cui viga la divisione dei poteri (cfr. sentenza n. 37 del 24 gennaio 1957). Più specificamente, e per rimanere nei confini del presente giudizio, questi limiti possono essere così stabiliti: la legittimità di una delegazione legislativa discende dall'esistenza di una legge di delegazione che abbia a oggetto una materia chiaramente definita e dalla osservanza, da parte del legislatore delegato, dell'estensione data alla delega. Codesti limiti, in conseguenza, possono essere diversi per ciascuna delegazione, ma, una volta posti, devono trovare da parte del Governo puntuale osservanza. Non può perciò essere motivo di illegittimità di una legge di delegazione anteriore alla entrata in vigore della Costituzione, l'inosservanza di questa o di quella norma dell'art. 76 Cost., segnatamente di quelle che impongono la determinazione di principi e criteri direttivi o la fissazione di un termine di tempo, alle quali si richiama l'ordinanza del Pretore di Trieste. (...) Le due ricordate leggi di delegazione autorizzavano, come s'è visto, il Governo a emanare un nuovo Codice di commercio e a pubblicare separatamente libri o titoli di questo medesimo nuovo Codice: il decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, si tenne esattamente nell'ambito della delegazione. Non vale opporre, come oppone l'ordinanza, che né la prima, né la seconda legge di delegazione autorizzassero il Governo a emanare norme penali. L'ampiezza della delegazione, la circostanza che già il Codice di commercio nell'art. 344 prevedeva e puniva, sia pure con diverse previsioni sanzionate da pene diverse, i reati connessi con la materia degli assegni bancari, la necessità di armonizzare queste norme con i criteri e gli orientamenti del nuovo Codice penale già pubblicato nel frattempo, consentono di affermare che il legislatore delegato non travalicò i limiti segnati dalla delega, che deve, pertanto, ritenersi esercitata legittimamente. Dal che consegue che è superfluo richiamare la legge 19 maggio 1941, n. 501, che, interpretando autenticamente le delegazioni precedenti per la emanazione di nuovi Codici, consentì di disciplinare anche le materie connesse con i Codici preesistenti, ma da questi non regolate, e di procedere alla sistemazione più organica di queste materie, sia dando contenuto e denominazione diversa ai nuovi Codici, sia disciplinando particolari istituti con leggi distinte».

Sentenza n. 38/1959 (rel. Manca)

Nel controllare la legittimità costituzionale dei provvedimenti legislativi delegati emanati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, la Corte è tenuta ad accertare se sussista la delega e se il Governo si sia mantenuto nei limiti della medesima.

Considerato

«Non è d'altra parte dubitabile, come correttamente osserva il Tribunale nell'ordinanza, che la competenza di questa Corte comprende anche il controllo di legittimità costituzionale dei provvedimenti legislativi delegati, emanati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione. Tale principio è stato ripetutamente affermato da questa Corte, la quale, con le sentenze n. 37 e n. 54 del 1957, ha chiarito che, per tali provvedimenti, l'indagine deve essere rivolta ad accertare se sussista la delega e se il Governo si sia mantenuto nei limiti della medesima».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Attuazione frazionata o parziale della delega ovvero mancata attuazione: irrilevanza sul piano della legittimità costituzionale nonché, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico.

Sentenza n. 54/1957 (rel. Papaldo)

Il sindacato di legittimità costituzionale dei decreti delegati anteriori alla Costituzione, pur movendo dai principi fondamentali espressi negli artt. 70 e 77, primo comma, Cost., deve constatare l'esistenza di due condizioni: l'esistenza di una delega legislativa e il rispetto dei limiti in essa segnati.

Considerato

«L'Avvocatura dello Stato ha eccepito che nelle ordinanze in esame non sono indicate le norme della Costituzione che sarebbero state violate: dal che deriverebbe una ragione di inammissibilità. Per respingere questa eccezione, basta richiamare, nei suoi presupposti essenziali, la precedente sentenza n. 37 del 24 gennaio 1957, con la quale è stata affermata la competenza di questa Corte a sindacare la legittimità costituzionale dei decreti delegati di data anteriore alla Costituzione, e sono stati fissati i confini di questo sindacato, che, pur movendo dai principi fondamentali espressi nelle disposizioni degli artt. 70 e 77, primo comma, della Costituzione, deve constatare l'esistenza di due condizioni: a) una delega legislativa; b) il rispetto dei limiti in essa delega segnati. Da ciò discende che negli atti introduttivi di queste controversie non si può richiedere la indicazione di precise norme della Costituzione attuale, che sarebbero state violate».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico – I testi unici.

Sentenza n. 37/1957 (rel. Castelli Avolio)

La Corte ha competenza a giudicare della legittimità costituzionale dei decreti delegati non solo posteriori ma anche anteriori alla Costituzione. Infatti, i decreti delegati sono atti legislativi aventi piena forza di legge, posti sullo stesso piano delle leggi ordinarie anche ai fini del controllo della loro legittimità costituzionale. Il sindacato della Corte sui decreti delegati anteriori alla Costituzione deve essere condotto in riferimento a due principi costituzionali fondamentali dai quali il Governo non poteva in nessuna guisa decampare: l'esistenza di una delega legislativa e la limitazione, insita nella delega stessa, posta al Governo di mantenersi entro i confini della delega. Questi principi costituzionali, fondamentali e tradizionali di ogni Stato di diritto, sono consacrati nelle attuali disposizioni degli artt. 70 e 77, primo comma, Cost.

Considerato

«Per quanto la questione circa la competenza di questa Corte a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi delegate in riferimento alle rispettive leggi deleganti, e col rispetto dei principi costituzionali che consentono e disciplinano la facoltà di delega al Governo di emanare norme aventi forza di legge, non abbia formato oggetto di specifica discussione da parte delle rispettive difese (e su tale questione la Corte deve richiamarsi alla propria pronuncia del 16 gennaio 1957, n. 3, nella quale questa fondamentale questione è ampiamente trattata, con l'affermazione della competenza della Corte medesima), ritiene tuttavia il Collegio che, nel caso in esame, trattandosi di delega anteriore all'entrata in vigore della Costituzione, sia necessario, innanzi tutto, affermare la competenza della Corte anche riguardo alle leggi delegate anteriori alla Costituzione e determinare poi, rispetto a queste, i limiti della propria indagine. Sul primo punto è da rilevare che, dopo l'affermazione fatta da questa Corte fin con la sua prima sentenza, del 5 giugno 1956, e ripetuta in altre numerose successive, della propria competenza a giudicare della questione circa la legittimità delle leggi emanate anche anteriormente alla entrata in vigore della Costituzione, non vi può essere dubbio alcuno circa la competenza della Corte medesima a giudicare della legittimità costituzionale dei decreti delegati emanati anteriormente alla Costituzione. I decreti delegati sono atti legislativi aventi piena forza di legge, epperò sullo stesso piano delle leggi ordinarie, ai fini del controllo della loro legittimità costituzionale, li hanno collocati l'art. 134 della Costituzione e l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, sussistendo ovviamente anche per essi la medesima esigenza di legittimità costituzionale. Sull'altro punto, e cioè sui limiti del sindacato di legittimità costituzionale della Corte sui decreti delegati anteriori alla Costituzione, è da rilevare, intanto, che nessun dubbio vi è che per le deleghe legislative posteriori all'entrata in vigore della Costituzione l'indagine deve essere innanzi tutto rivolta - come è stato precisato con la richiamata sentenza di questa Corte del 16 gennaio 1957, n. 3 - all'accertamento dell'osservanza dei limiti e delle condizioni che l'art.

76 della Costituzione pone per l'esercizio della facoltà di delega legislativa da parte del Governo. Per quanto riguarda, invece, il periodo anteriore alla entrata in vigore della Costituzione, pur non esistendo quei limiti e quelle condizioni ora tassativamente posti dalla Costituzione, sussistevano tuttavia dei principi costituzionali fondamentali, dai quali il Governo nell'emanazione dei decreti delegati non poteva in nessuna guisa decampare: fondamentalmente due, e cioè la esistenza di una delega legislativa e la limitazione, insita nella delega stessa, posta al Governo di mantenersi entro i confini della delega. Di questi principi costituzionali - fondamentali e tradizionali di ogni Stato di diritto sono ora espressione le attuali disposizioni degli artt. 70 e 77, primo comma, della Costituzione, la prima delle quali stabilisce che la funzione legislativa appartiene alle due Camere e, la seconda, che il Governo non può senza delegazione delle Camere emanare decreti aventi valore di legge ordinaria. Se così è, nel caso attuale l'indagine della Corte è circoscritta all'esame dell'assunto eccesso di delega che risulterebbe dal confronto fra l'art. 14, primo comma, del R.D. 29 giugno 1939, n. 1127 (decreto delegato), che stabilisce che non possono costituire oggetto di brevetto i processi per la produzione dei medicinali, e l'art. 2, ultimo comma, del R.D.L. 24 febbraio 1939, n. 317 (legge delegante), che differiva l'attuazione dell'art. 16 del R.D. 13 settembre 1934, n. 1602, il quale ammetteva la concessione della privativa industriale per i processi usati per la produzione dei medicinali».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici.

V. Profili processuali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

IDONEITÀ DEL DECRETO LEGISLATIVO A COSTITUIRE, IN CASI PARTICOLARI, OGGETTO DI UN GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

Ordinanza n. 273/2017 (red. Zanon)

L'idoneità di un decreto delegato, atto avente natura legislativa, a determinare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sussiste tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze, salvo che sia configurabile un giudizio nel quale la norma risulti applicabile e possa essere oggetto di una questione incidentale di legittimità costituzionale.

Considerato

«(...) il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", che impone agli ufficiali di polizia giudiziaria, a seguito di apposite istruzioni, la trasmissione per via gerarchica delle "notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale"; (...) il ricorrente lamenta che la citata norma del decreto legislativo – approvata a suo dire in violazione dell'art. 76 della Costituzione – avrebbe determinato la lesione delle proprie sfere di attribuzioni costituzionali, garantite dagli artt. 109 e 112 Cost.; (...) a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a deliberare in camera di consiglio e senza contraddittorio sull'ammissibilità del ricorso, valutando se sussistano i requisiti, sul piano soggettivo ed oggettivo, di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rimanendo tuttavia impregiudicata ogni ulteriore questione anche in ordine alla stessa ammissibilità; (...) circa l'idoneità di un atto avente natura legislativa – quale quello in questione – a determinare conflitto, la giurisprudenza di questa Corte ritiene che tale idoneità sussista tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze (ordinanze n. 17 e n. 16 del 2013, e n. 343 del 2003), salvo che sia configurabile un giudizio nel quale la norma primaria risulti applicabile e quindi possa essere su di essa sollevata, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 284 del 2005 e n. 221 del 2002); (...) nel caso di specie, l'effettiva configurabilità di un tale giudizio non emerge *prima facie*, restando impregiudicata, anche su tale aspetto, ogni diversa valutazione in seguito al pieno dispiegarsi del contraddittorio tra le parti; (...) dunque, deve essere dichiarato ammissibile il ricorso con il quale il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari lamenta, oltre alla violazione dell'art. 76 Cost., la lesione, da parte del Governo, delle proprie attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 109 e 112 Cost., a causa dell'approvazione dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016».

Sentenza n. 221/2002 (red. Zagrebelsky)

È configurabile il conflitto costituzionale di attribuzioni in relazione ad atti di valore legislativo tutte le volte in cui da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge. Il soggetto costituzionale confliggente può far valere nel conflitto esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le attribuzioni. Tali norme possono comprendere l'art. 76 Cost. in quanto il principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti di controllo sugli atti del Governo ne qualifica lo status costituzionale. L'esercizio di poteri normativi del

«Governo fuori o contro quanto consentito dalla delega legislativa viola l'ordine costituzionale delle competenze, suscettibile di essere fatto valere nel giudizio per conflitto di attribuzioni, quando da tale esercizio illegittimo possano derivare lesioni dell'ambito materiale della competenza di controllo assegnata dalla Costituzione alla Corte dei conti. Il conflitto sollevato sulla norma di legge che esclude determinate categorie di atti dal controllo preventivo della Corte dei conti dà luogo non a un giudizio sulla legge proposto in via incidentale ma, in assenza di un procedimento di controllo, a un'azione di rivendicazione di competenza proponibile come conflitto di attribuzione in riferimento alla legge che tale sottrazione prevede. Quanto ai profili costituzionali di lesione delle attribuzioni della ricorrente, prioritario è l'esame di quello riguardante il rispetto dell'art. 76 Cost. da parte del legislatore delegato. Solo una volta riconosciuto il rispetto della delega ricevuta, si potrebbe passare a esaminare se il decreto legislativo violi le attribuzioni costituzionali determinate, per la Corte dei conti, dall'art. 100, secondo comma, Cost.»

Considerato, 1., 4., 5., 5.1., 5.2., 5.3.

«La Corte dei conti, con due ricorsi, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, in relazione ad atti governativi che si assumono lesivi delle proprie competenze costituzionali di controllo sugli atti del Governo. Entrambi i ricorsi concernono l'art. 9, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale, nel suo primo periodo, stabilisce che ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dal medesimo art. 9 - in materia di personale della Presidenza del Consiglio -, dall'art. 7 - di esercizio dell'autonomia organizzativa della Presidenza del Consiglio - e dall'art. 8 - in materia di autonomia contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio - non si applica la disciplina dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti). Ciò significa, per quanto rileva ai fini del presente conflitto, che i decreti in questione non sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, previsti per l'appunto dal comma 4 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994. Il primo dei due ricorsi, inoltre, concerne il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1999 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Il secondo dei due ricorsi, a sua volta, coinvolge il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Modifiche all'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2000, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Tutti questi decreti, i quali trovano la loro base normativa nel decreto legislativo n. 303 del 1999, non sono stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, in applicazione del suddetto art. 9, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 303 del 1999. Ad avviso della ricorrente, la sottrazione al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti prevista dalla norma del decreto legislativo lederebbe la sfera di attribuzioni costituzionali della Corte dei conti, in conseguenza della violazione dell'art. 100 e dell'art. 76 della Costituzione. Quanto ai decreti del Presidente del Consiglio emanati in assenza della previa sottoposizione al controllo della Corte dei conti, essi sarebbero inefficaci, ciò di cui si chiede la relativa dichiarazione da parte di questa Corte. (...) La difesa del Presidente del Consiglio prospetta, come ragioni di inammissibilità dei ricorsi: (...); b) la non configurabilità di questioni di legittimità costituzionale (quale sarebbe, par di comprendere, quella sollevata, tramite ricorso per conflitto, sull'art. 9, comma 7, del decreto legislativo in questione) sull'atto legislativo che è a fondamento della mancata sottoposizione a controllo preventivo dei decreti del Presidente del Consiglio sopra citati (...). Nessuno di questi rilievi può essere condiviso. (...) non quello *sub b)*, poiché il conflitto sollevato sulla norma di legge che esclude determinate categorie di atti dal controllo preventivo della Corte dei conti, nel momento della presa d'atto di tale esclusione, non dà luogo a un giudizio sulla legge, proposto in via incidentale, ma, in assenza di un procedimento di controllo, dà

luogo a un'azione di rivendicazione di competenza proponibile come conflitto di attribuzione in riferimento alla legge che tale sottrazione prevede (così la sentenza n. 457 del 1999) [...]. Nel merito, i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti in relazione all'approvazione da parte del Governo dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, sono fondati. (...) Nel presente giudizio, prioritario è l'esame dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, circa la pretesa sua portata lesiva delle attribuzioni della Corte dei conti ricorrente. La sorte dei decreti del Presidente del Consiglio emanati e pubblicati sulla base di quella norma, infatti, consegue evidentemente alla decisione del conflitto sorto sulla legge che ne prevede la sottrazione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Quanto poi ai profili costituzionali di lesione delle attribuzioni della ricorrente, prioritario è l'esame di quello riguardante il rispetto dell'art. 76 della Costituzione da parte del legislatore delegato. Solo una volta riconosciuto, in ipotesi, il rispetto della delega ricevuta da parte del Governo, si potrebbe passare a esaminare se il decreto legislativo, legittimamente adottato nell'esercizio delle funzioni legislative delegate, comporti la violazione delle attribuzioni costituzionali determinate, per la Corte dei conti, dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione. (...) Seguendo l'ordine di trattazione anzidetto, deve in primo luogo confermarsi l'orientamento circa la configurabilità del conflitto costituzionale di attribuzioni in relazione ad atti di valore legislativo, tutte le volte in cui da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge (sentenza n. 457 del 1999). Ciò che si riscontra nella specie. Ugualmente, deve essere confermata la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 139 del 2001) secondo la quale il soggetto costituzionale confliggente può far valere nel conflitto esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le attribuzioni. Nel caso in esame, tali norme comprendono l'art. 76 della Costituzione, in quanto, come già chiarito nella sentenza testé ricordata, il principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti di controllo sugli atti del Governo, qualifica lo *status* costituzionale della Corte dei conti medesima. La conseguenza da trarsi è che l'esercizio di poteri normativi del Governo - soggetto costituzionale i cui atti sono, per l'appunto, l'oggetto del controllo - fuori o contro quanto consentito dalla delega legislativa, comporta violazione dell'ordine costituzionale delle competenze, suscettibile di essere fatto valere nel giudizio per conflitto di attribuzioni, quando da tale esercizio illegittimo possano derivare lesioni dell'ambito materiale della competenza di controllo assegnata dalla Costituzione alla Corte dei conti. L'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 è stato approvato dal Governo sulla base della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), in particolare nell'art. 11, comma 1, lettera *a*), esplicitamente indicato, nella premessa, quale fondamento specifico del decreto legislativo delegato. Il potere legislativo delegato al Governo da tale disposizione riguarda, per quanto qui rileva, la "razionalizzazione" dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Quanto ai criteri e principi direttivi da seguire nello svolgimento della delega relativa alla predetta lettera *a*) del comma 1 dell'art. 11, l'art. 12 della stessa legge n. 59 del 1997, anch'esso specificamente indicato nel preambolo del decreto legislativo, prevede come principi e criteri direttivi - per quanto può in questa occasione rilevare - oltre al vincolo ai principi generali desumibili dalla legge n. 400 del 1988, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), l'obiettivo di "garantire alla Presidenza del Consiglio dei ministri autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria nell'ambito dello stanziamento previsto ed approvato con le leggi finanziaria e di bilancio dell'anno in corso". Questo è tutto. Ricavare da ciò che la legge abbia delegato, anche solo per implicito, il Governo a intervenire, per sopprimerli, sui controlli riguardanti gli atti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, è impossibile. La "razionalizzazione" dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui tratta la legge di delegazione, consiste nella garanzia di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, entro i limiti

dello stanziamento stabilito per legge. L'esistenza di controlli di legittimità del tipo in esame sugli atti di esercizio di tale autonomia, in quanto svolti secondo criteri di imparzialità, non è, di per sé, incompatibile con tale garanzia, né tantomeno la pregiudica. L'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria risulta infatti dalle norme sostanziali che definiscono, in positivo e in negativo, i poteri attraverso i quali essa può estrinsecarsi e ne precisano l'ambito, cioè l'estensione e i limiti. Non può quindi ritenersi che, di per sé, la delega a dettare norme organizzative con l'obiettivo di garantire spazi di autonomia comprenda implicitamente l'autorizzazione alla revisione, tramite soppressione, del sistema dei controlli di legittimità esistenti. Questa Corte, con la sentenza n. 457 del 1999, in materia di disciplina dei controlli su enti di ricerca, ha affermato che il disegno di riforma delle amministrazioni e degli enti pubblici (si intende: operanti in quel settore) risultante dalla legge n. 59 del 1997 comprende nell'insieme i loro aspetti organizzativi; che ciò è conforme alla profondità dell'intervento riformatore e all'innovatività degli obiettivi in quella legge prefigurati, cosicché la riconsiderazione della disciplina dei controlli - disciplina richiamata espressamente dalla legge di delegazione - può essere intesa come elemento di tale riforma. Ma queste proposizioni non si prestano a valere in un campo di applicazione diverso da quello rispetto al quale sono state pronunciate, come vorrebbe invece la difesa del Governo. La formula adoperata dal legislatore delegante per definire l'innovazione consentita al Governo - la "razionalizzazione" dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio -; la mancanza di qualsivoglia riferimento, nella legge di delega, alla disciplina dei controlli; l'estraneità concettuale di questi ultimi rispetto all'autonomia di tale ordinamento, la cui garanzia costituisce l'obiettivo della legislazione delegata: tutto ciò impedisce di applicare la *ratio decidendi* della sentenza n. 457 del 1999 al caso da risolvere ora. E neppure risultano conferenti, dal punto di vista del rispetto dell'art. 76 della Costituzione, gli argomenti che l'Avvocatura generale dello Stato avanza, a partire dalla considerazione della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e dalle conseguenze che questa avrebbe sulla disciplina della Presidenza, quale sua struttura servente: conseguenze che, ad avviso di quella difesa, potrebbero condurre a soluzioni organizzative, anche con riferimento al regime dei controlli, analoghe a quelle vigenti per gli apparati amministrativi di servizio degli altri organi costituzionali dello Stato. Tali soluzioni organizzative, infatti, potrebbero in ipotesi legittimamente configurarsi - oltre che nel rispetto della riserva di legge prevista in materia dall'art. 95, ultimo comma, della Costituzione - nel rispetto del principio di legalità e quindi, nella specie, del procedimento di legislazione delegata previsto dall'art. 76 della Costituzione. E altrettanto può dirsi circa la pretesa natura interna dei decreti del Presidente del Consiglio in questione. (...) Per queste ragioni, si deve escludere che, delegando il Governo a "razionalizzare" l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza alcun altro intento che quello di assicurarne l'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, il legislatore delegante abbia inteso coinvolgere la materia dei controlli incisi dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, il quale risulta pertanto lesivo della posizione costituzionale della Corte dei conti ricorrente a causa della violazione dell'art. 76 della Costituzione che la sua adozione ha comportato e deve essere di conseguenza - limitatamente al suo primo periodo - annullato. L'accoglimento del ricorso sotto il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione rende superfluo l'esame del ricorso medesimo, sotto il profilo della violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 139/2001 (red. Zagrebelsky)

L'intervento del Governo sulla disciplina dei casi e delle forme del controllo attribuito alla Corte dei conti non giustificato dalla delega ricevuta configura un possibile conflitto a tutela del principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti.

Considerato, 1., 2., 3., 4.

«La Corte dei conti, a seguito di una "determinazione" della Sezione del controllo sugli enti, solleva conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo, in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a

norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), emanato sulla base della delega conferita con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa). La disposizione che ha dato origine al presente conflitto di attribuzione, abrogando l'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259 (Partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) legge che la ricorrente qualifica come attuativa dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, là dove prevede la partecipazione "nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" e "il potere di riferire direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito" -, sopprime la facoltà della Corte dei conti di formulare in qualsiasi momento, in caso di accertata irregolarità nella gestione di un ente e, comunque, quando ritenuto opportuno, i suoi rilievi al Ministro per il tesoro e al Ministro competente: rilievi che si aggiungevano, nel quadro dei poteri di controllo disciplinati dalla legge n. 259 del 1958, alla relazione annuale al Parlamento (art. 7) e alla presenza di un magistrato della Corte dei conti alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione degli enti medesimi (art. 12). Ad avviso della ricorrente, l'abrogazione mera dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958 ha: a) leso le attribuzioni a essa conferite dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione; (...) d) ha violato infine l'art. 76 della Costituzione, per essere stata disposta senza che al Governo fosse stato conferito il necessario potere da parte della legge di delega n. 59 del 1997. La Corte dei conti, conclusivamente, chiede testualmente che questa Corte, in risoluzione del presente conflitto, "voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con il quale è stato abrogato l'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259" - il che, trattandosi di giudizio su conflitto di attribuzione e non di giudizio sulla legge, ha più precisamente da intendersi nel senso della richiesta di una pronuncia che dichiari non spettare al Governo l'approvazione di tale disposizione e che perciò l'annuli. (...) Ammissibile è invece il ricorso sotto il profilo della violazione degli artt. 100, secondo comma, e 76 della Costituzione. L'art. 100, secondo comma, stabilisce che la Corte dei conti partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito e, come questa Corte ha ammesso, la abilita a difendere l'integrità di tali poteri nei confronti del legislatore delegato con lo strumento del conflitto di attribuzione (sentenze n. 466 del 1993; n. 457 del 1999) in riferimento ad atti anche di natura legislativa (sentenza n. 457 del 1999). L'art. 76, poi, regola l'esercizio della funzione legislativa delegata dal Parlamento al Governo e l'intervento del Governo sulla disciplina dei casi e delle forme del controllo attribuito alla Corte dei conti non giustificato dalla delega legislativa ricevuta, configura un'ipotesi possibile di conflitto, a tutela del principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti (citata sentenza n. 457 del 1999). Deve pertanto confermarsi - sia pure limitatamente ai profili attinenti la violazione degli artt. 100, secondo comma, e 76 della Costituzione il giudizio di ammissibilità del conflitto in esame, già espresso, a norma dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con l'ordinanza n. 280 del 2000 (ammissibilità ora presupposta in generale dall'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340). (...) Nel merito, viene in primo luogo in considerazione la doglianza fondata sul mancato rispetto dell'art. 76 della Costituzione. Il ricorso, argomentato su tale motivo, è fondato. La legge n. 59 del 1997, all'art. 11, comma 1, lettera c), attribuisce al Governo una delega legislativa per "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche"; l'art. 17, poi, prevede i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nello svolgimento della delega ricevuta. Il decreto legislativo n. 286 del 1999, il cui art. 3, comma 1, ha dato origine al presente conflitto, è stato adottato sulla base degli anzidetti articoli della legge n. 59 del 1997, esplicitamente richiamati nel preambolo. Nulla, nella legge, tuttavia, consente di ritenere che la delega ch'essa dispone comprenda la riforma della disciplina dei controlli sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Dove la legge determina l'oggetto della delega [art. 11, comma 1, lettera c)], si tratta di forme di controllo attinenti alle "amministrazioni pubbliche" e in questa formula non può certamente ritenersi compresa la categoria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria,

categoria eterogenea di enti i quali, nel sistema normativo vigente, conformemente a quanto accadeva nella legislazione precostituzionale, sono oggetto di disciplina distinta da quella che riguarda le strutture della pubblica amministrazione. Ciò risulta già dalle due proposizioni che formano il secondo comma dell'art. 100 della Costituzione ed è confermato dalla legislazione successiva, la quale si riferisce distintamente alla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge 21 marzo 1958, n. 259) e al controllo sugli atti della pubblica amministrazione [art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il cui comma 7 mantiene la distinzione ai fini della disciplina dei controlli, richiamando, per gli enti, la legge n. 259 del 1958]. L'estraneità della materia del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria alla delega conferita con l'art. 11, comma 1, lettera c) risulta confermata dai principi e dai criteri direttivi, previsti in materia dall'art. 17 della stessa legge. Dopo aver stabilito per quanto qui interessa - che il Governo si atterrà ai principi desumibili dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994 cioè alla legge e a una disposizione della legge che si riferiscono esclusivamente al controllo sulle amministrazioni - nelle lettere successive a), f), prevede l'emanazione di una serie di disposizioni rivolte a potenziare l'informazione e il controllo interno di gestione; a istituire forme di valutazione dei risultati, con la possibilità di interventi sanzionatori; a predisporre indicatori relativi all'efficienza e al buon andamento; a collegare l'esito della valutazione all'allocazione delle risorse; a costituire una banca-dati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; a prevedere forme di indennizzo a favore dei soggetti interessati, in caso di inadempimento o di ritardo nelle prestazioni dovute: tutte previsioni che, all'evidenza, non possono che riguardare le "amministrazioni" in senso proprio e che risulterebbero incongrue se riferite indifferenziatamente alla categoria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, enti che non fanno di per sé parte della pubblica amministrazione e costituiscono un *genus* che comprende le più svariate tipologie. Non può condurre a diversa conclusione l'argomento prospettato dalla difesa del Presidente del Consiglio a partire da un'analogia tra il caso oggetto del presente conflitto e quello deciso da questa Corte con la sentenza n. 457 del 1999. In tale occasione, il conflitto concerneva la soppressione di taluni poteri di controllo della Corte dei conti relativamente a tre enti di ricerca, riduzione operata con decreti legislativi adottati anch'essi sulla base della legge di delega n. 59 del 1997. In quell'occasione, è stato precisato che la riconsiderazione della disciplina dei controlli rappresenta un elemento del vasto disegno riformatore tracciato in tale legge con riguardo alle amministrazioni e agli enti pubblici e che, per gli organismi operanti nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, la ridefinizione degli interventi di controllo poteva essere ricondotta alla previsione dell'art. 11, comma 1, lettera d), della legge n. 59 del 1997, che delegava il Governo a emanare norme legislative per "riordinare e razionalizzare" tali soggetti, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti agli artt. 14 e 18 della legge. Ma una argomentazione del genere non potrebbe essere fatta valere nel caso in esame, per la ragione che la riforma degli organismi che operano nel settore della ricerca è oggetto di una puntuale previsione nella legge delega mentre, al contrario, di una riforma relativa agli ordinamenti degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, considerati come insieme, si tace del tutto. (...) L'accoglimento del ricorso quanto alla violazione dell'art. 76 della Costituzione rende superfluo l'esame del ricorso stesso quanto alla dedotta violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 457/1999 (red. Zagrebelsky)

Il conflitto costituzionale è preordinato alla garanzia dell'integrità della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, senza che, né dalla disciplina costituzionale né da quella legislativa, si dia alcun rilievo alla natura degli atti da cui possa derivare la lesione all'anzidetta sfera. A differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, quella sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono. Il giudizio incidentale è il mezzo specificamente previsto dal sistema italiano di giustizia costituzionale per sottoporre, nella generalità dei casi, le leggi al controllo di costituzionalità. Tuttavia, da ciò non può derivare l'esclusione assoluta dell'ammissibilità di conflitti di attribuzione prospettati

in relazione alla definizione delle competenze operata con legge o con atto equiparato. Il conflitto è da ritenere esperibile tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, non sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale.

Considerato, 1., 2.

«La Corte dei conti, con il ricorso in esame, rivendica, nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, la competenza a esercitare il controllo sulla gestione finanziaria nei confronti del Consiglio nazionale delle ricerche, dell’Agenzia spaziale italiana e dell’Ente per le nuove tecnologie, l’energia e l’ambiente, quale prevista dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, per gli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, controllo oggetto ora, rispettivamente, degli artt. 9, comma 3, 9, comma 5 e 11, comma 2, dei decreti legislativi n. 19, n. 27 e n. 36 del 30 gennaio 1999, adottati dal Governo sulla base della delega contenuta negli artt. 11, comma 1, e 18, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Le disposizioni dei decreti legislativi indicati prevedono in tutti e tre i casi la riduzione dei poteri della Corte dei conti al controllo successivo, esercitato unicamente sui conti consuntivi degli enti e finalizzato alla relazione annuale al Parlamento, con l’esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti di gestione (secondo le precisazioni esplicitamente contenute nei decreti nn. 19 e 27). Ritiene la ricorrente che tali disposizioni, derogando restrittivamente alla disciplina generale del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria - disciplina contenuta nella legge 21 marzo 1958, n. 259 - violino gli artt. 76 e 100, secondo comma, della Costituzione, da tale violazione derivando la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali, quale definita dal medesimo art. 100, secondo comma, della Costituzione. (...) La Corte dei conti chiede pertanto che questa Corte, in accoglimento del ricorso, dichiari che le spetta l’esercizio del controllo previsto dalla legge n. 259 del 1958 sugli enti cui i decreti legislativi nn. 19, 27 e 36 del 1999 si riferiscono, annullando le disposizioni di tali decreti che lo impediscono. (...) Sussistono, nella specie, le condizioni soggettive e oggettive per la proposizione del conflitto, a norma dell’art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87. (...) Anche sotto il profilo oggettivo, il conflitto è ammissibile. Conformemente a quanto previsto dall’art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953, esso è promosso per la difesa di attribuzioni costituzionali che la ricorrente ritiene di propria spettanza a norma dell’art. 100, secondo comma, della Costituzione. Né l’ammissibilità del presente conflitto potrebbe essere negata in considerazione della natura legislativa degli atti ai quali è ascritta la pretesa lesione delle competenze costituzionali in questione. Il conflitto costituzionale è preordinato alla garanzia dell’integrità “della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali” (art. 37, primo comma, citato), senza che, né dalla disciplina costituzionale né da quella legislativa, si dia alcun rilievo alla natura degli atti da cui possa derivare la lesione all’anzidetta “sfera di attribuzioni”. A differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono. E in effetti il giudizio per conflitto di attribuzioni non è giudizio sulla legittimità di atti (anche se, a seconda dell’esito del giudizio stesso, può conseguire l’annullamento dell’atto lesivo) ma è garanzia dell’ordine costituzionale delle competenze (art. 38 della legge n. 87 del 1953), quale che possa essere la natura dell’atto cui, in ipotesi, sia ascrivibile la lesione delle competenze medesime. Resta peraltro fondamentale vera l’affermazione di questa Corte contenuta nella sentenza n. 406 del 1989 - essere il giudizio incidentale il mezzo che il nostro sistema di giustizia costituzionale prevede specificamente, nella generalità dei casi, per sottoporre le leggi al controllo di costituzionalità -. Da ciò non può peraltro derivare l’esclusione assoluta dell’ammissibilità di conflitti di attribuzione prospettati in relazione alla definizione delle competenze operata con legge - con l’eventualità che all’invalidazione di tale atto si possa giungere anche all’esito di un giudizio su conflitto di attribuzione - come del resto questa Corte ha riconosciuto, in relazione a casi ed esigenze particolari, con la sentenza n. 161 del 1995 e, più ampiamente, nella motivazione dell’ordinanza n. 480 del medesimo anno. Dal valore, sì generale (rispetto alle leggi e agli atti equiparati), ma al contempo specifico (rispetto alla generalità degli atti) del giudizio incidentale sulle leggi deriva invece soltanto che deve escludersi, nella normalità dei casi, l’esperibilità

del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale, come accade di norma quando l'usurpazione o la menomazione del potere costituzionale riguardi l'autorità giudiziaria, nell'esercizio delle sue funzioni (ordinanza n. 278 del 1997): ipotesi – quest'ultima – che non ricorre evidentemente nel caso presente».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale.

Ordinanza n. 480/1995 (red. Cheli)

In linea di principio, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non può essere ammesso contro una legge o un atto equiparato dal momento che per tali atti, in posizione di preminenza tra le fonti del diritto, il sistema di garanzia costituzionale è incentrato sul giudizio incidentale. Tuttavia, il conflitto può essere ritenuto ammissibile nei confronti degli atti legislativi, ivi compreso il decreto delegato, in ipotesi particolari in cui – per il rischio di comprimere diritti fondamentali, incidere sulla materia costituzionale e determinare situazioni non più reversibili né sanabili – ciò sia necessario per apprestare una difesa immediata ed efficace.

Considerato

«(...) con riferimento ai presupposti oggettivi, il conflitto viene sollevato in relazione all'art. 9-bis del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito dalla legge 2 giugno 1995, n. 216, in combinato disposto con l'art. 45 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, e, pertanto, ha per oggetto in via primaria un atto legislativo; (...) la Corte, nella sentenza n. 406 del 1989, ha affermato che “in linea di principio” il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato non può essere ammesso contro una legge o un atto equiparato, dal momento che per tali atti, in posizione di preminenza tra le fonti del diritto, il sistema di garanzia costituzionale è incentrato sul giudizio incidentale, mentre nella sentenza n. 161 del 1995, “in sostanziale continuità” con la motivazione della sentenza n. 406, la Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto contro un decreto-legge non convertito; (...) l'estensione della garanzia costituzionale del conflitto nei confronti di un “provvedimento provvisorio” adottato dal Governo sotto la propria responsabilità è stata, in quest'ultima sentenza, giustificata in relazione al fatto che, in determinate ipotesi, l'impiego del decreto-legge può condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma; (...) nella stessa sentenza n. 161, la Corte ha ritenuto altresì che il conflitto sia ammissibile anche nei confronti della legge e del decreto legislativo, ma solo “in situazioni particolari”, quali quelle ora richiamate, in cui il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato rappresenti la forma necessaria per apprestare una difesa immediata ed efficace; (...) nella fattispecie all'esame della Corte nel presente giudizio non ricorre alcuna delle predette condizioni indicate nella sentenza n. 161 del 1995 ai fini dell'ammissibilità del conflitto contro un atto legislativo; (...) pertanto, il ricorso va dichiarato inammissibile per carenza del requisito oggettivo».

Sentenza n. 161/1995 (red. Cheli)

In linea di principio, l'esclusione delle leggi e degli atti equiparati dalla sfera di operatività del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato deriva dalla presenza, per tali atti, di un sistema di garanzia costituzionale incentrato sul sindacato incidentale, rapportato alla posizione di preminenza delle fonti primarie. Tale sindacato sottende, da un lato, un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e, dall'altro, il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro concreta incidenza sugli interessi reali. Tuttavia, possono darsi ipotesi particolari in cui – per il rischio di comprimere diritti fondamentali, incidere sulla materia costituzionale o determinare, in danno di privati, situazioni non più reversibili né sanabili – lo strumento del conflitto possa essere impiegato anche nei confronti del decreto legislativo (oltre che della legge e del decreto-legge). In simili casi, l'affiancarsi del conflitto tra poteri al sindacato incidentale rappresenta la soluzione necessaria per apprestare immediata ed efficace.

Considerato, 3.

«Per quanto riguarda i requisiti oggettivi - mentre appare evidente l'incidenza del conflitto in una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali e, in particolare, dall'art. 75 della Costituzione, dal momento che il decreto impugnato dispone in merito alle attività di propaganda, pubblicità ed informazione preordinate all'esercizio del voto referendario - maggiore attenzione va dedicata alla eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato in ordine alla natura dell'atto (decreto-legge) in relazione al quale il conflitto viene sollevato. Tale eccezione viene fondata sul richiamo alla sentenza n. 406 del 1989, dove è stato affermato che "in linea di principio" il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato non può essere ammesso contro una legge od un atto equiparato. Questa Corte ritiene, peraltro, che tale precedente - con riferimento alla limitazione desumibile dall'inciso ora richiamato - debba essere interpretato e nuovamente valutato anche alla luce degli sviluppi della prassi e dei più recenti indirizzi della dottrina. In proposito va ricordato che la sentenza n. 406 del 1989 ha giustificato l'esclusione delle leggi e degli atti equiparati dalla sfera di operatività del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato essenzialmente attraverso il richiamo alla presenza, per tali atti, di un sistema di garanzia costituzionale incentrato sul sindacato incidentale: sindacato rapportato alla posizione di "preminenza" delle fonti primarie, che sottende "da un lato un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e dall'altro il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro (concreta) incidenza sugli interessi reali". Questa motivazione, riferita in linea di massima alla legge, in quanto atto caratterizzato dalla durata e dalla stabilità dei propri effetti, mal si attaglia ad un atto quale il decreto-legge, che la stessa Costituzione viene a qualificare come "provvedimento provvisorio", che il Governo adotta sotto la propria responsabilità e che è destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato nell'art. 77 della Costituzione. Perdita di efficacia che non può far venir meno i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza, con la conseguenza che l'atto non convertito, anche se divenuto inefficace, permane di fatto come "comportamento" di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere. Tutto questo induce a sottolineare come - rispetto al decreto-legge - il profilo della garanzia si presenti essenziale e tenda a prevalere - come emerge dallo stesso disegno tracciato nell'art. 77 della Costituzione - su ogni altro. Profilo che verrebbe a risultare, se non compromesso, certamente limitato ove il controllo di costituzionalità dovesse ritenersi circoscritto alla sola ipotesi del sindacato incidentale. È noto, infatti, che, per il decreto-legge, questo tipo di sindacato, per quanto possibile, si presenta di fatto non praticabile in relazione ai tempi ordinari del giudizio incidentale ed alla limitata vigenza temporale dello stesso decreto. Questa limitazione nella garanzia costituzionale potrebbe, d'altro canto, dar luogo a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, ove si pensi - anche alla luce dell'esperienza più recente - al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti (v. sentenza n. 302 del 1988). Rischi, questi, suscettibili di assumere connotazioni ancora più gravi nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare - nei confronti dei soggetti privati - situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma. In tali ipotesi, certamente deprecabili - ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza - il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia. Appare, pertanto, giustificato riconoscere - precisati nei sensi anzidetti i contenuti enunciati nella sentenza n. 406 del 1989, in sostanziale continuità con la linea motiva in essa espressa - la possibilità di utilizzare nei confronti del decreto-legge lo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato come controllo da affiancare al sindacato incidentale. Né questa estensione delle forme di sindacato riferita al decreto-legge può assumere il significato di una rottura dell'unitarietà del regime del controllo di costituzionalità sanzionato, per le leggi e gli atti con forza di legge, dall'art. 134 della Costituzione, ove si consideri, nel quadro delle fonti, la natura particolare del decreto-legge come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti

straordinari nonché la possibilità che, in situazioni particolari quali quelle innanzi richiamate, lo strumento del conflitto possa essere impiegato anche nei confronti della legge e del decreto legislativo. Sotto il profilo preso in esame il ricorso va, pertanto, dichiarato ammissibile».

Sentenza n. 406/1989 (red. Corasaniti)

In linea di principio, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato non può ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato. La sperimentabilità del conflitto contro tali atti costituirebbe un elemento di rottura del sistema di garanzia costituzionale che, per quanto concerne la legge e gli atti equiparati, è incentrato nel sindacato incidentale. Simile strutturazione della garanzia costituzionale è da frutto di una consapevole scelta correlata all'idea di preminenza delle fonti primarie. In considerazione della riferibilità di tali atti al più alto livello di rappresentatività politica generale (riferibilità indiretta per gli atti legislativi del Governo), si è ritenuto di sottrarli in linea generale a iniziative volte a ostacolarne, in via preventiva, l'efficacia (con la sola eccezione delle impugnazioni dirette promosse, entro brevi termini perentori, nei rapporti fra Stato e Regione). A questa disciplina è sotteso, da un lato, un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e, dall'altro, il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro concreta incidenza sugli interessi reali. All'inconveniente relativo ad atti legislativi, concernenti direttamente competenze di organi pubblici e non anche l'ordine sostanziale e le connesse situazioni soggettive, per i quali si presentino scarse occasioni di controversia e conseguentemente si formino zone franche di incostituzionalità può porsi rimedio non già estendendo interpretativamente l'ambito del conflitto bensì introducendo in via di revisione costituzionale nuove impugnazioni in via principale.

Considerato, 3.

«(...) la Corte ritiene che, in linea di principio, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato non possa ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato. Ciò non soltanto in vista della ragionevole esigenza di bilanciare la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto fra poteri (non necessariamente organi costituzionali) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo del conflitto stesso. Ma soprattutto in quanto - a parte le difficoltà, avvertite anche dalla dottrina favorevole alla tesi opposta, cui andrebbe incontro il coordinamento fra il sistema delle misure previsto per gli atti invasivi dall'art. 37 segg. della legge n. 87 del 1953 (misura dell'annullamento ai sensi dell'art. 38, e, se applicabile, misura della sospensione ai sensi dell'art. 40) e quello sancito per le leggi dichiarate costituzionalmente illegittime dagli artt. 136, primo comma, della Costituzione e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 - la sperimentabilità del conflitto contro gli atti suindicati finirebbe con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato nel sindacato incidentale. Tale strutturazione della nostra garanzia costituzionale è da ritenere, infatti, frutto di una consapevole scelta operata, in riferimento agli artt. 137 e 127 della Costituzione, con la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1. È una scelta, la quale, oltre che alla ponderata valutazione dei modelli preesistenti di garanzia costituzionale, si correla all'idea, rimasta portante nel nostro sistema costituzionale, della preminenza della legge e degli atti equiparati. In considerazione della riferibilità di tali atti al più alto livello di rappresentatività politica generale (riferibilità diretta per le leggi e indiretta per gli atti di normazione primaria del Governo) e al più alto livello di autonomia (leggi regionali e provinciali), si è così ritenuto, per un verso, di sottrarli in linea generale ad iniziative volte ad ostacolarne, in via preventiva, l'efficacia (con la sola eccezione delle impugnazioni dirette promosse, entro brevi termini perentori, nei reciproci rapporti fra Stato e Regione a salvaguardia delle rispettive competenze legislative, nella prospettiva di un conflitto fra enti o fra ordinamenti, che è distinta da quella del sindacato incidentale, ma non è riconducibile, nel nostro sistema, a quella del conflitto fra poteri). Per altro verso, di impedire che gli atti stessi, se sospetti di incostituzionalità, trovassero applicazione in sede giurisdizionale, con irrimediabile pregiudizio per l'attuazione dei valori costituzionali nell'assetto dei rapporti giuridici. Complessa disciplina, questa, cui è sotteso da un lato un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e dall'altro il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro (concreta) incidenza sugli interessi reali. Certo può avvenire che, in relazione a leggi (o atti equiparati) che

concernano direttamente competenze di organi pubblici e non anche l'ordine sostanziale e le connesse situazioni soggettive, e soprattutto non influiscano restrittivamente su queste ultime, si presentino scarse occasioni di controversia, e conseguentemente si formino zone franche di incostituzionalità. Ma a tale inconveniente può porsi rimedio (non già estendendo interpretativamente l'ambito del conflitto, bensì) modificando (ovviamente in via di revisione costituzionale) il sistema con l'introduzione di nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi). E d'altra parte va considerato che questa Corte, con la sentenza n. 226 del 1976, aveva ritenuto il potere della Corte dei conti (peraltro con le conseguenti limitazioni per lo stesso controllante delle quali sarà detto appresso) di sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo: potere che, per la parte concernente il controllo preventivo sugli atti del Governo applicativi della legge e degli atti equiparati, non sarebbe incompatibile con l'entrata in vigore della norma fatta oggetto di conflitto. Tutto ciò importa l'inammissibilità del conflitto in quanto proposto contro l'art. 16 della legge n. 400 del 1988 e quindi nei confronti del Parlamento. Nulla si oppone, invece, all'ammissibilità del conflitto in quanto proposto nei confronti del Governo contro l'omessa sottoposizione al controllo preventivo della Corte dei conti, e contro l'intervenuta pubblicazione, malgrado tale omissione, del decreto delegato n. 1142 del 1985». Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Procedimento di formazione e veste formale.

IMPUGNABILITÀ IN VIA PRINCIPALE DELLA LEGGE DELEGA ANTERIORMENTE O SUCCESSIVAMENTE ALL'ADOZIONE DELLA NORMATIVA DELEGATA (CONFIGURABILITÀ DELL'INTERESSE A RICORRERE)

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)

Qualora il legislatore delegante conferisca al Governo il compito di emanare disposizioni incidenti su ambiti caratterizzati da uno stretto intreccio di materie e competenze statali e regionali, l'intesa si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni statali è rimessa a decreti legislativi adottati sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi e condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, vengono attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. È così ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione ivi prevista e di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza. L'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto e immediato di un vizio della stessa e non del decreto delegato che a essa dovrà prestare la dovuta osservanza; dall'altro, dimostra che l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente e immediatamente detta norma. Pertanto, quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali, la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega. Una diversa soluzione condurrebbe a una palese e inammissibile elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. per i ricorsi in via principale.

Considerato, 6.2.4.

«Le questioni, nella parte in cui prospettano una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il d.lgs. n. 219 del 2016 è stato adottato, nell'osservanza della norma di delega, previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, necessaria ad avviso dalle ricorrenti, è connotata, in parte, da profili di novità. Deve essere anzitutto escluso che costituiscano

precedenti congruenti rispetto ad essa le pronunce con cui la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ammissibile l'impugnazione di norme del decreto delegato, in riferimento all'art. 76 Cost., qualora la violazione dei principi e criteri direttivi determini una compressione delle competenze regionali (tra le altre, sentenze n. 219 del 2013, n. 178 del 2012, n. 33 del 2011). Nel caso in esame non è stata, infatti, denunciata una tale violazione, perché questa, al contrario, è stata ravvisata dalle ricorrenti proprio nell'osservanza di detti principi e criteri direttivi, quali fissati dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015. I principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, che tuttavia non conducono all'esito sostenuto dalle ricorrenti. Questa sentenza ha, infatti, affermato che, qualora il legislatore delegante conferisca al Governo il compito di emanare disposizioni che incidano su ambiti caratterizzati da uno stretto intreccio di materie e competenze statali e regionali, tale da fare ravvisare nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione, l'intesa "si impone [...] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze" (sentenza n. 251 del 2016). Questa Corte ha dunque ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza. La affermata immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato che ad essa dovrà prestare (ovvero che ha prestato) la dovuta osservanza; proprio per questo la norma di delega, *in parte qua*, è stata ritenuta impugnabile prima ancora dell'adozione del decreto delegato. Dall'altro, dimostra che l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega. Pertanto, sulla scorta dei principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016, va affermato che, quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali (come nel caso in esame, per quanto sopra precisato), la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia. Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. (nel testo sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"). In contrario, non giova richiamare, come opinano le ricorrenti, il pure pacifico principio secondo cui è inapplicabile l'istituto dell'acquiescenza nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (tra le altre, sentenze n. 182 e n. 169 del 2017). Nel caso in esame non si è, infatti, al cospetto di una reiterazione del contenuto di una precedente disposizione, ovvero della novazione di una fonte precedente, bensì della mera applicazione di una norma vigente che il legislatore delegato, come è necessario, si è limitato ad osservare e che neppure avrebbe potuto disattendere, a meno di incorrere proprio per questo in un vizio denunciabile *ex art. 76 Cost.* Precisi argomenti a conforto della conclusione qui affermata sono, infine, desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, quando il vizio della norma del decreto delegato deriva dall'osservanza della norma di delega, resta esclusa la censurabilità della stessa e neanche "può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale [...] della legge di delega, per violazione degli indicati [...] parametri costituzionali, poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali" (sentenza n. 206 del 2001; in senso sostanzialmente analogo è la sentenza n. 46 del 2013 che parimenti ha affermato che la Corte non era "tenuta ad esaminare" una

richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una norma diversa da quella impugnata e per un vizio che, in tesi, poteva rilevare nello scrutinio della diversa norma, che avrebbe dovuto essere tempestivamente impugnata)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza) nonché *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all'istituto della delega legislativa e Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale e Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo.

Sentenza n. 251/2016 (red. Sciarra)

La legge delega, in quanto atto avente forza di legge, non si sottrae al controllo di costituzionalità in via principale di cui può divenire oggetto quando sia possibile riscontrare una lesione dell'autonomia regionale. In tali casi, rileva non tanto la natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento con norme primarie, quanto la ricorrenza dell'interesse regionale a impugnarlo, da ritenere sussistente ove il carattere puntuale delle censurate disposizioni ne palesi l'attitudine lesiva delle sfere di competenza legislativa regionale indicate nel ricorso.

Considerato, 2.

«In via preliminare, non si riscontrano ostacoli all'esame nel merito delle censure promosse, per il sol fatto che esse sono contenute in una legge delega. Questa Corte ha, già da tempo, riconosciuto che la legge di delegazione, in quanto atto avente forza di legge, non si sottrae, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui può divenire oggetto, quando sia possibile riscontrare una lesione dell'autonomia regionale (sentenza n. 224 del 1990; e, fra le altre, sentenze n. 205 del 2005, n. 50 del 2005 e n. 359 del 1993). In tali casi, l'attenzione deve cadere non tanto “sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie”, quanto piuttosto “sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo” (sentenza n. 278 del 2010). Nella specie, il carattere puntuale delle disposizioni oggetto delle censure della legge n. 124 del 2015, contenenti deleghe, è sufficiente a dimostrare l'attitudine lesiva delle medesime, ritenute dalla ricorrente invasive delle sfere di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, indicate nel ricorso. Quest'ultimo è dunque ammissibile».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione dell'intesa in vista della successiva adozione del decreto legislativo.

Sentenza n. 234/2013 (red. Coraggio)

L'interesse regionale a dedurre l'illegittimità del decreto legislativo, censurando vizi della legge di delegazione, si radica in concreto solo con l'effettivo esercizio del potere delegato.

Considerato, 4.

«Nel merito, va rilevato che la Regione pone a fondamento della dedotta illegittimità del decreto legislativo vizi della disposizione di delega. La censura è ammissibile, perché solo dopo l'effettivo esercizio del potere delegato, con l'adozione del d.lgs. n. 155 del 2012, si è in concreto radicato l'interesse a dedurre l'illegittimità della legge di delegazione».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *infra*, Le impugnative regionali o provinciali in via principale per asserita violazione dell'art. 76 Cost. – L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza).

Sentenza n. 278/2010 (red. De Siervo)

Se le norme di delega consentono un'attuazione in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza non sussiste un vizio di costituzionalità poiché ogni dubbio può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge. Se, viceversa, la delega non rende in alcun

modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante. Per tale ragione, la Corte può decidere ricorsi proposti avverso la legge di delega, senza disporre che essi siano riuniti alle successive impugnative dirette contro il decreto delegato. In linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace al controllo di costituzionalità in via principale, di cui può divenire oggetto quando sia idonea a concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale. In simili casi rileva non già la natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento con norme primarie ma la ricorrenza dell'interesse regionale a impugnarlo: di tale interesse andrà esclusa la sussistenza, in particolare, ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione. Anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, la cui osservanza si impone allo stesso Governo, sicché a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa si presti a una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile. A maggior ragione, non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e criteri direttivi: infatti, il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, è tenuto comunque all'osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante.

Considerato, 11., 11.1.

«Appare opportuno affrontare, in primo luogo, le censure attinenti alla “materia nucleare”, ovvero all'art. 25, comma 2, lettere a), f), g) e h) e all'art. 26, comma 1, della legge impugnata. L'art. 25 reca, in particolare, delega al Governo, ai fini dell'adozione di “uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate”. Questa delega è stata esercitata con il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), numerose disposizioni del quale sono state oggetto di separati ricorsi, innanzi a questa Corte, da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. L'oggetto dell'attuale giudizio di legittimità costituzionale resta peraltro circoscritto alle sole disposizioni recate dalla legge n. 99 del 2009, giacché nel caso di specie la sopravvenuta normativa delegata non sarebbe, neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega: se queste ultime consentono di attuare la delega in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza il vizio non sussiste, poiché ogni dubbio in proposito può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge di delega; se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e certamente non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante. È per tale ragione ben possibile procedere alla decisione dei ricorsi proposti avverso la legge di delega, senza disporre che essi siano riuniti alle successive impugnative dirette contro il decreto delegato, come invece richiesto dall'Avvocatura dello Stato nell'immediata vigilia dell'udienza pubblica. (...) Tali considerazioni tornano altresì utili, ai fini di vagliare la preliminare eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, con riguardo alle censure relative alle norme di delega che sono state impugnate: a parere dell'Avvocatura, tali disposizioni non sarebbero “immediatamente lesive di alcuna prerogativa regionale”, poiché eventuali lacune, in sé pregiudizievoli della posizione costituzionale delle Regioni, ben potrebbero venire colmate in sede di esercizio della delega. Questa Corte, fin dalla sentenza n. 224 del

1990, ha affermato che, in linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui, in particolare, può divenire oggetto, quando sia idonea a “concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale” (sentenze n. 503 del 2000 e n. 359 del 1993). L'attenzione della Corte deve perciò cadere, in tali casi, non già sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, ma sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo: di tale interesse andrà esclusa la sussistenza, in particolare, ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione. Va, inoltre, aggiunto che anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. 292 del 2000), la cui osservanza si impone allo stesso Governo, sicché a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile, pur impegnando ogni strumento interpretativo utile. A maggior ragione, non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e dei criteri direttivi, pur in sé suscettibili di evolvere in un *vulnus* costituzionale, ove le carenze di idonei riferimenti ai principi costituzionali non siano colmate dalla successiva attività di “coerente sviluppo e, se del caso, di completamento” (*ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2008) che compete al Governo, ai sensi dell'art. 76 Cost.: infatti, questa Corte ha già ritenuto “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” (sentenza n. 401 del 2007, punto 5.3 del Considerato in diritto). Ne segue che l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato non può venire ora decisa in via generale, ma richiede, invece, l'esame del contenuto di ciascuna disposizione della legge di delega impugnata, al fine di determinare se essa abbia, oppure no, realizzato una lesione attuale e diretta delle competenze regionali, secondo i criteri di verifica appena enunciati».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v., *supra sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti, Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo e Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali.

Sentenza n. 205/2005 (red. Vaccarella)

V., *supra sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti

Sentenza n. 224/1990 (red. Baldassarre)

Ai fini della valutazione della ricorrenza dell'interesse delle Regioni e delle Province autonome a impugnare in via principale le leggi di delegazione, decisivo è il particolare contenuto dei principi e criteri direttivi di volta in volta considerati, non potendo escludersi che, in ragione del loro grado di determinatezza e inequivocità, ricorrano ipotesi normative sufficientemente precise e tali da poter ledere effettivamente le competenze regionali o provinciali. In simili casi, Regioni e Province autonome hanno interesse a ottenere una pronuncia d'illegittimità costituzionale delle norme di delegazione e a impedire l'adozione di decreti legislativi conseguentemente invalidi e ulteriormente lesivi delle proprie competenze; d'altra parte, sarebbe 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. I limiti di ammissibilità di un ricorso regionale o provinciale avverso disposizioni di delega coincidono con i più generali limiti posti a garanzia della non astrattezza del giudizio di legittimità costituzionale. Ove il ricorso riguardi una disposizione di legge, il cui significato sia sufficientemente determinato e plausibile in ordine alla prospettazione di un puntuale contrasto con precisi parametri costituzionali, non si può dubitare della ricorrenza dei requisiti di ammissibilità del giudizio. Più in generale, l'attualità dell'interesse a

ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale deve essere valutata non in relazione all'effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e alla loro concreta applicabilità nei rapporti della vita ma, piuttosto, in relazione all'esistenza delle disposizioni impugnate nell'ordinamento giuridico. Gli artt. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 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 dal momento in cui le relative disposizioni diventano concretamente efficaci nei rapporti della vita.

Considerato, 1., 2., 3.

«Contro il ricorso della Provincia di Bolzano ha preliminarmente proposto un'eccezione d'inammissibilità il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, 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, contesta che la ricorrente possa fondatamente lamentare una lesione concreta ed attuale delle sue competenze costituzionali e possa quindi avere un interesse al giudizio di legittimità costituzionale prima dell'adozione dei decreti delegati. (...) Va, innanzitutto, respinta l'eccezione di inammissibilità. 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. In conseguenza di ciò la legge di delega, pur se rappresenta una deroga costituzionalmente stabilita al principio per il quale "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" (art. 70) e pur se è 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. Più in particolare, occorre precisare 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. Nelle ipotesi da ultimo menzionate 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 questa Corte non possa eliminare tempestivamente eventuali illegittimità costituzionali, ma debba attendere che i relativi vizi siano riprodotti o, addirittura, ampliati nei successivi decreti delegati. Pur se questa conclusione non collima con le motivazioni addotte in alcuni lontani precedenti di questa Corte (v. sentt. nn. 3 del 1957, 13 del 1964, 11 del 1972, 91 del 1974), 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. Del resto, in senso contrario 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). (...) Sulla base dei principi enunciati non si può dubitare dell'ammissibilità del ricorso della Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della legge di delega n. 349 del 1989. Tutte le disposizioni impugnate contengono principi e criteri direttivi dotati di un grado di determinatezza tale da non poter escludere, a una valutazione *ex-ante* operata *in limine litis*, la prefigurabilità di un possibile contrasto con le norme statutarie invocate e con le

relative norme di attuazione (v. sent. n. 1012 del 1988). Non v'è dubbio, infatti, che il principio della proporzionale etnica (art. 89 dello statuto speciale) potrebbe essere plausibilmente ritenuto violato dalla norma di delegazione che demanda al Governo la riduzione su scala nazionale delle direzioni compartimentali delle dogane da 45 a 15 (art. 3, primo comma, lett. b, n. 1), allo stesso modo in cui potrebbero contrastare con le norme di attuazione esistenti in materia sia le deroghe che il legislatore delegato dovrà disporre ai vincoli di permanenza minima degli impiegati in determinate zone del territorio nazionale (art. 3, primo comma, lett. b, n. 6), sia la previsione di un ruolo unico del personale addetto ai servizi centrali e periferici dei dipartimenti da istituire con i decreti delegati (art. 3, primo comma, lett. f), sia, infine, la previsione che i posti vacanti saranno coperti con procedure rapide “anche mediante concorsi basati sulla valutazione dei titoli professionali e di cultura” (art. 3, primo comma, lett. h). *A fortiori*, poi, è, ipotizzabile un contrasto della legge impugnata con le disposizioni statutarie e di attuazione che esigono la richiesta del parere della c.d. Commissione paritetica nel caso di modificazione delle norme di attuazione e che impongono l'obbligo di sentire il presidente provinciale in occasione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri relative ad atti riguardanti la Provincia di Bolzano».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti e Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Principi e criteri direttivi.

Sentenza n. 111/1972 (rel. Fragali)

V. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

IMPUGNABILITÀ IN VIA PRINCIPALE DI NORME DI TESTI UNICI RIPETITIVE DI PRECEDENTI DISPOSIZIONI DI LEGGE (SUSSISTENZA DELL'INTERESSE A RICORRERE)

Sentenza n. 224/1994 (red. Cheli)

V. *supra*, *sub* Parte III, Il decreto delegato – Collocazione nel sistema delle fonti e regime giuridico – I testi unici.

LE IMPUGNATIVE REGIONALI O PROVINCIALI IN VIA PRINCIPALE PER ASSERITA VIOLAZIONE DELL'ART. 76 COST.

L'ammissibilità condizionata dal riscontro della potenziale lesione delle attribuzioni regionali (ridondanza)

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)

Le Regioni possono impugnare i decreti delegati (in alcune norme o anche per l'intero testo, ove abbiano ad oggetto una disciplina omogenea) anche per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sempre che la stessa ridondi sulle attribuzioni regionali. La legittimazione all'impugnazione e la valutazione della ridondanza, quando il decreto delegato incida su molteplici competenze attribuite sia allo Stato sia alle Regioni e nel caso in cui il vizio denunciato risulti sussistente, vanno verificate con riguardo alle singole norme dello stesso, allo scopo di stabilire se e quali di queste ledano attribuzioni regionali; a tale accertamento non occorre, invece, procedere se sia esclusa l'esistenza del vizio.

Considerato, 5.2.2.

«Ancora in linea preliminare, va osservato che il decreto legislativo in esame ha ad oggetto una disciplina omogenea, concernendo molteplici profili della struttura delle camere di commercio e delle

attività da queste svolte, ciò che rende ammissibile l'impugnazione dell'intero testo di tale atto normativo (tra le più recenti e per tutte, sentenza n. 14 del 2017). Secondo questa Corte, le Regioni possono, inoltre, impugnare norme di decreti delegati anche per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sempre che la stessa ridondi sulle attribuzioni regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013, n. 80 del 2012, n. 33 del 2011). Nondimeno, tenuto conto delle considerazioni dianzi svolte, la legittimazione all'impugnazione e la valutazione della ridondanza, quando il decreto delegato incida su molteplici competenze attribuite sia allo Stato sia alle Regioni e nel caso in cui il vizio denunciato risulti sussistente, vanno poi verificate con riguardo alle singole norme dello stesso, allo scopo di stabilire se e quali di queste ledano attribuzioni regionali. A tale accertamento non occorre evidentemente procedere se sia esclusa l'esistenza del vizio».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere) nonché *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all'istituto della delega legislativa e Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Il limite temporale e Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo.

Sentenza n. 234/2013 (red. Coraggio)

Le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, essendo ammessa la deducibilità di altri parametri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Pertanto, le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze regionali.

Considerato, 1., 2., 5.

«La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato – in riferimento agli articoli 5, 72, quarto comma, 76 e 77 della Costituzione – gli articoli 1, 2, comma 1, lettera a), e 3 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), che, in combinato con l'allegata tabella A e con gli allegati 1 e 2, hanno disposto la soppressione degli uffici giudiziari operanti nelle località di San Vito al Tagliamento, Tolmezzo, Cividale del Friuli e Palmanova, con conseguente concentrazione di tutti gli affari nel Tribunale ordinario di Udine, e non prevedendo il Tribunale ordinario di Tolmezzo tra quelli sede di ufficio di sorveglianza. (...) La ricorrente assume la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., anche alla luce dei principi enunciati dalla sentenza di questa Corte n. 22 del 2012, atteso che la delega legislativa sarebbe stata illegittimamente conferita dall'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), in sede di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo). La legge di conversione, infatti, quale specifica procedura destinata alla conversione del decreto-legge, non può contenere – sottolinea la Regione – disposizioni estranee allo stesso, come invece avvenuto nel caso di specie. La ricorrente afferma, inoltre, che l'art. 76 Cost., richiedendo che la delegazione provenga dalle Camere, pone una riserva di legge “formale” in materia di delega legislativa e, quindi, esclude che la delega possa essere data con atti aventi forza di legge. Ulteriore vizio delle disposizioni in esame è ravvisato nella violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., che esclude la possibilità di utilizzare, per l'*iter* di approvazione della legge di delegazione, una procedura diversa da quella ordinaria, quale quella di conversione del decreto-legge. (...) La difesa dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, affermando che le violazioni della Costituzione denunciate dalla ricorrente non riguardano direttamente le competenze regionali e non ridondano su queste ultime. L'eccezione è fondata. Occorre premettere che non sono stati evocati parametri statutari.

Quindi, va osservato che, oltre alla potestà esclusiva dello Stato in tema di ordinamento degli organi dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera f, Cost.), di giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sussiste la riserva di legge statale in tema di ordinamento giudiziario, ai sensi dall'art. 108, primo comma, Cost. Infine, si deve ricordare che secondo "un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale le regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze", essendosi "ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite" (sentenza n. 216 del 2008). Pertanto, le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non "quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze" regionali (in particolare la sentenza n. 116 del 2006). Nella specie, come prospettato dalla difesa dello Stato, non è ravvisabile alcuna ridondanza dei vizi denunciati sulle competenze regionali, atteso che la dedotta violazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione non si risolve nella lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, non essendo a ciò sufficiente il carattere, proprio della Regione, di ente esponenziale e non avendo la ricorrente assolto l'onere di operare la "necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione" (sentenza n. 250 del 2009). Ed infatti le doglianze investono solo la violazione delle disposizioni costituzionali sulla formazione delle leggi e non è sufficiente il richiamo all'art. 5 Cost. per sostanziare la invocata ridondanza sul riparto di competenze».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, Impugnabilità in via principale della legge delega anteriormente o successivamente all'adozione della normativa delegata (configurabilità dell'interesse a ricorrere).

Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi)

Le censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost., che investono i presupposti stessi della decretazione delegata, sono ammissibili ove rivolte nei confronti di norme direttamente incidenti sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Considerato, 11.

«Venendo ai ricorsi proposti dalle Regioni a statuto ordinario nei riguardi del testo originario del d.lgs. n. 149 del 2011, appare opportuno decidere prioritariamente le questioni di carattere generale sollevate con riferimento all'art. 76 della Costituzione, e che investono i presupposti stessi della decretazione delegata. Esse, al pari delle censure che per tale profilo concernono specifiche disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, sono ammissibili. Le norme impugnate hanno diretta incidenza sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, sicché è palese, oltre che congruamente motivata, la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale (sentenze n. 22 del 2012 e n. 33 del 2011)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti, Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione dell'intesa in vista della successiva adozione del decreto legislativo e Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Autonomia e discrezionalità del legislatore delegato.

Sentenza n. 178/2012 (red. F. Gallo)

Sono ammissibili questioni di legittimità costituzionale prospettate in via principale da una Regione in riferimento a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze, purché sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione. In particolare, le impugnazioni regionali di decreti legislativi per contrasto con l'art. 76 Cost. richiedono, per essere ammissibili, che la

lamentata violazione dei principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali.

Considerato, 4., 4.1., 4.1.2.

«Sempre in via preliminare, occorre esaminare l'eccezione, sollevata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, circa l'inammissibilità delle questioni promosse dalle ricorrenti in riferimento all'art. 76 Cost. per violazione dei limiti imposti al Governo per l'esercizio della delega ad esso conferita dalla legge n. 42 del 2009. Tutte le ricorrenti, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, hanno sollevato tale questione assumendo che il legislatore delegato avrebbe superato il limite imposto al Governo dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009, i quali condizionano all'adozione delle procedure previste per le norme di attuazione degli statuti speciali l'introduzione della disciplina del coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale. La mancata adozione di tali procedure avrebbe prodotto, in contrasto con l'art. 76 Cost., il denunciato eccesso di delega. La difesa dello Stato deduce, al riguardo, che le Regioni possono fare valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle che attengono al riparto delle competenze tra lo Stato e le stesse Regioni solo se esso si risolve in una lesione della sfera di competenze attribuita alla Regione o alla Provincia autonoma; lesione che, nella specie, non ricorrerebbe. L'eccezione non è fondata. (...) Questa Corte ha più volte ritenuto che sono ammissibili questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione, purché sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012 e n. 128 del 2011; n. 326, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010; n. 341 del 2009; n. 216 del 2008; n. 116 del 2006; n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287, n. 280 e n. 6 del 2004). Nell'ambito di questa giurisprudenza, con riferimento alle impugnazioni da parte delle Regioni di decreti legislativi per violazione dell'art. 76 Cost., si è ribadito, in particolare, che tali doglianze "richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali" (sentenza n. 250 del 2009; nello stesso senso le sentenze n. 80 del 2012; n. 303 del 2003; n. 353 del 2001; n. 503 del 2000; n. 408 del 1998 e n. 87 del 1996). (...) Nella specie, le suddette ricorrenti hanno dedotto che le disposizioni denunciate violano il limite imposto al Governo dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009. Hanno poi sufficientemente motivato in ordine ai profili di una "possibile ridondanza" sulle loro attribuzioni della censura da esse prospettata (sentenza n. 52 del 2010). Infine, hanno assolto l'onere di operare la "necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione" (sentenza n. 250 del 2009). In particolare, dette ricorrenti sottolineano che: a) in base all'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, "Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27" e non, quindi, le altre disposizioni della stessa legge di delegazione; b) di questi tre articoli, l'unico pertinente al caso in esame è l'art. 27, perché gli altri attengono al funzionamento delle città metropolitane (art. 15) ed alla perequazione infrastrutturale (art. 22), cioè a materie estranee al decreto legislativo delegato; c) in base al citato art. 27, "il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale, nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma" (comma 3) è disciplinato "da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi" (comma 1). Le ricorrenti assumono che il legislatore delegato ha violato il principio posto dalla legge di delegazione secondo cui il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome deve essere disciplinato non in via unilaterale dallo Stato, mediante l'applicazione diretta agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dei decreti delegati, ma dalla normativa di attuazione statutaria, da adottare, in base agli stessi statuti, attraverso il coinvolgimento di

tali enti. Attraverso tale rinvio alle procedure per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti, il legislatore delegante ha fissato, dunque, vincoli procedurali al legislatore delegato, al fine di salvaguardare le speciali attribuzioni costituzionali garantite agli enti ad autonomia differenziata. Con tale prospettazione, le ricorrenti affermano, in particolare, che la mancata adozione delle procedure previste dall'art. 27 della legge di delegazione ha comportato, attraverso la violazione dell'art. 76 Cost., la compressione delle loro attribuzioni, perché dal mancato coinvolgimento nella formazione delle norme attuative della legge di delega è derivata l'immediata e diretta applicazione di norme unilateralmente fissate dallo Stato in materie, specificate nei ricorsi, che rientrano, invece, nelle loro competenze statutarie. Da ciò consegue l'infondatezza dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato e l'ammissibilità delle questioni riferite all'art. 76 Cost.».

Sentenza n. 80/2012 (red. Silvestri)

Ove sia denunciato un intero corpus normativo che incide, in misura prevalente, su ambiti materiali di competenza esclusiva regionale e, nel contempo, interferisce con ambiti di competenza esclusiva statale, la valutazione della ridondanza, sulle attribuzioni regionali, delle censure proposte ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere effettuata non in relazione all'intero decreto delegato ma alle specifiche sue norme, individuando preliminarmente i relativi ambiti materiali.

Considerato, 4.4.

«Un ultimo profilo di inammissibilità attiene alla ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni prospettate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. Ancora di recente (sentenza n. 22 del 2012), questa Corte ha motivato la ridondanza di una questione prospettata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., sull'assunto che la violazione denunciata risultava "potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni", incidendo le norme impugnate su un ambito materiale di potestà legislativa concorrente (in particolare, si trattava della materia "protezione civile"). Negli odierni giudizi questa Corte è chiamata a valutare la ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni di legittimità costituzionale proposte per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., ed aventi ad oggetto un intero *corpus* normativo (il cosiddetto codice del turismo), che sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia "ordinamento civile": sul punto, sentenza n. 369 del 2008). Al riguardo, questa Corte ha altresì precisato che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente come la valutazione della ridondanza, sulle attribuzioni regionali, delle censure proposte ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., debba essere effettuata in relazione alle specifiche norme del cosiddetto codice del turismo, impugnate dalle odierne ricorrenti, e non rispetto all'intero *corpus* normativo di cui all'allegato I del d.lgs. n. 79 del 2011. Pertanto, l'ammissibilità delle questioni poste in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere valutata individuando preliminarmente gli ambiti materiali su cui incidono le singole norme impugnate. Di conseguenza, la stessa verifica della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 deve essere compiuta – in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. – non sulla disposizione in sé e per sé, ma avendo riguardo alle singole censure basate sull'asserita carenza di delega, considerate alla luce della loro specifica ridondanza su competenze legislative costituzionalmente garantite delle Regioni».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza v. *supra*, sub Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – Le deleghe per il coordinamento e riassetto normativo e per la redazione di testi unici e codici e Parte IV, Il sindacato della Corte costituzionale sulla delega e sull'esercizio delegato della funzione legislativa – Canoni di giudizio – Pregiudizialità logico-giuridica della censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Sentenza n. 33/2011 (red. De Siervo)

Le doglianze regionali basate sull'art. 76 Cost. richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali.

Considerato, 5.4.

«In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione in esame, sollevata dall'Avvocatura dello Stato alla luce della estraneità del parametro evocato dalle regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, nonché n. 341 del 2009). Nel solco tracciato da questa giurisprudenza si colloca anche la posizione assunta da questa Corte in merito alla impugnazione, da parte delle Regioni, di decreti legislativi per asserita violazione dell'art. 76 Cost.: le doglianze regionali basate sull'art. 76 Cost. “richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali” (sentenza n. 250 del 2009; dello stesso tenore le sentenze n. 303 del 2003; n. 353 del 2001; n. 503 del 2000; n. 408 del 1998 e n. 87 del 1996). Le odierne ricorrenti hanno sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza su tale riparto” della censura da esse prospettata (sentenza n. 52 del 2010). E le medesime Regioni hanno assolto all'onere di operare la “necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione” (sentenza n. 250 del 2009). Infatti, esse sostengono che il principio direttivo, di cui all'evocato parametro interposto, che impone il coinvolgimento della Conferenza unificata, sarebbe preordinato a presidiare le attribuzioni regionali in una materia concorrente, quale quella della produzione di energia, incisa dalla disciplina in oggetto (sentenza n. 278 del 2010). La Conferenza è, in verità, “una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione” (sentenza n. 31 del 2006)».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti eventuali – La previsione di pareri da assumere per l'adozione del decreto legislativo e Parte III, Il decreto delegato – Criteri generali per il corretto esercizio della delega – La conformità alle finalità della delega e, più in generale, ai principi costituzionali.

Sentenza n. 250/2009 (red. De Siervo)

Le censure regionali basate sull'art. 76 Cost. richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali.

Considerato, 4.1.

«Tale conclusione va ribadita con riguardo alle censure regionali basate sull'art. 76 Cost., le quali a propria volta richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali (sentenza n. 503 del 2000). Detto requisito di ammissibilità non è soddisfatto dal ricorso della Regione Piemonte nella parte avente ad oggetto l'art. 267, comma 4, lettera c). La disposizione stabilisce che i certificati verdi maturati a fronte di energia prodotta ai sensi dell'art. 1, comma 71, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), “possono essere utilizzati per assolvere all'obbligo di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, solo dopo che siano stati annullati tutti i certificati verdi maturati dai produttori di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili così come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 387 del 2003”. La

ricorrente contesta che tale disposizione ecceda i limiti imposti dall'art. 2, comma 9, lettera g), n. 2, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), il quale avrebbe consentito il solo prolungamento fino a dodici anni del periodo di validità dei certificati verdi, e non l'introduzione di "una modalità di utilizzo" di essi. Tuttavia, la censura non si accompagna alla necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione, sicché essa va ritenuta inammissibile, a prescindere dall'intervenuta abrogazione dell'art. 1, comma 71, della legge n. 239 del 2004 da parte dell'art. 1, comma 1120, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Il medesimo vizio di inammissibilità colpisce la censura mossa, ai sensi dell'art. 76 Cost., dalla Regione Piemonte con riguardo agli artt. 284 e 287 in tema di impianti termici, sulla base del rilievo per cui tali disposizioni tradirebbero le esigenze di "semplificazione e certezza normativa" imposte dalla legge delega. La suddetta doglianza, oltre ad avere carattere generico, nuovamente manca di configurare una lesione della sfera di competenza regionale: il mero richiamo all'omesso coordinamento della norma impugnata con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia), in tema di rendimento energetico nell'edilizia non vale a chiarire per quale ragione la pretesa lacuna formale potrebbe menomare le attribuzioni regionali. Priva di motivazione, e pertanto inammissibile, è l'impugnazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, della Parte I, punto 4, lettera z), dell'Allegato IV alla Parte quinta per violazione dell'art. 76 Cost., motivata dalla asserita lesione degli "interessi ambientali in cura alla Regione" e dal contrasto con i principi direttivi fissati dalla legge di delega: la mancata specificazione di quali principi enunciati dal legislatore delegante sarebbero stati violati impedisce di scrutinare il merito della censura. Parimenti inammissibile è, infine, l'impugnazione, da parte della Regione Puglia, dell'art. 281, comma 10, in riferimento all'art. 76 Cost., atteso che la ricorrente non indica quali "principi generali richiamati dalla legge delega" sarebbero stati violati nel caso di specie».

Sentenza n. 233/2009 (red. Finocchiaro)

Le Regioni possono invocare parametri diversi da quelli del Titolo V della Parte II della Costituzione, purché la violazione ridondi a pregiudizio delle competenze regionali: la violazione di criteri e principi della legge delega può sortire questo effetto ove la delega sia volta al riordino delle competenze.

Considerato, 12.

«Le Regioni Calabria, Toscana e Marche dubitano della legittimità dell'art. 87, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove prevede l'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali nella designazione, da parte delle Regioni, delle acque marine costiere e salmastre richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura commestibili per l'uomo. Secondo la Regione Calabria, la disposizione violerebbe gli artt. 76, 117 e 118 Cost., trattandosi di competenza già interamente trasferita alle Regioni. (...) Le ricorrenti deducono che si tratta di competenza già interamente trasferita alle Regioni con l'art. 14 d.lgs. n. 152 del 1999, che viene abrogato dal decreto legislativo oggetto di impugnazione (art. 175), imponendo invece l'art. 1, comma 8, della legge delega n. 308 del 2004 il rispetto delle competenze attribuite alle Regioni dal d.lgs. n. 112 del 1998 (...) La questione non è fondata. (...) L'art. 87, comma 1, è censurato dalla Regione Calabria anche sotto il profilo della violazione dell'art. 76 Cost., trattandosi di competenza già interamente trasferita alle Regioni (l'art. 14 del d.lgs. n. 152 del 1999, che viene abrogato dal decreto legislativo oggetto di impugnazione, prevedeva la competenza regionale nella designazione delle acque idonee alla vita dei molluschi, senza contemplare l'intesa con organi dello Stato): l'art. 1, comma 8, della legge delega impone al legislatore delegato il rispetto delle competenze già attribuite alle Regioni dal d.lgs. n. 112 del 1998, e, quindi, si prospetta il vizio di eccesso di delega. La censura è ammissibile, per la possibilità delle Regioni di invocare parametri diversi da quelli del Titolo V della Parte II della Costituzione, purché la

violazione ridondi a pregiudizio delle competenze regionali. E la violazione dei criteri e principi della legge delega ben può sortire questo effetto, ove la delega sia finalizzata al riordino delle competenze, sicché la modifica procedurale, penalizzante per la Regione, rispetto ad una sistemazione precedente, potrebbe essere illegittima. La disposizione censurata, tuttavia, al contrario di quanto opinato dalle ricorrenti, non comporta un ridimensionamento del ruolo regionale rispetto alle norme di riparto vigenti in materia, giacché “la determinazione dei criteri generali per il monitoraggio e il controllo della fascia costiera finalizzati in particolare a definire la qualità delle acque costiere, l’idoneità alla balneazione, nonché l’idoneità alla molluschicoltura e sfruttamento dei banchi naturali di bivalvi” rientrava già tra i compiti di rilievo nazionale, di cui all’art. 80, lettera *q*), del d.lgs. n. 112 del 1998, il cui rispetto è posto come criterio direttivo dalla legge delega (art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004). E se la designazione, nell’ambito delle acque marine costiere e salmastre, di quelle da tutelare, anche ai fini del miglioramento dei prodotti della molluschicoltura (con formulazione normativa anche testualmente coincidente con il nuovo art. 87 del d.lgs. n. 152 del 2006), era attribuita alle Regioni dall’abrogato art. 14 del d.lgs. n. 152 del 1999, il compito del Codice dell’ambiente è proprio quello del “riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nei seguenti settori e materie”, e tra queste (lettera *b*), la “tutela delle acque dall’inquinamento e gestione delle risorse idriche”».

Sentenza n. 50/2005 (red. Amirante)

V. *supra*, sub Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – La delega legislativa (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) nel sistema delle fonti.

Sentenza n. 303/2003 (red. Mezzanotte)

Nel giudizio promosso in via principale, il vizio di eccesso di delega può essere adottato solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti.

Considerato, 32., 35.

«Le Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia hanno proposto questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 76, 77, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché all’art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea, dell’intero decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, recante “Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell’art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443”, e in particolare degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12. (...) L’intero decreto legislativo n. 198 del 2002 è impugnato in tutti i ricorsi per eccesso di delega, sul rilievo che la legge n. 443 del 2002, nell’art. 1, comma 1, autorizzava l’adozione di una normativa specifica per le sole infrastrutture puntualmente individuate anno per anno, a mezzo di un programma approvato dal CIPE, mentre nel caso di specie non vi sarebbe stata tale individuazione, ma esclusivamente una “sintesi del piano degli interventi nel comparto delle comunicazioni”. Inoltre, si aggiunge nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, la delega sarebbe stata conferita per la realizzazione di “grandi opere”, mentre tralicci, pali, antenne, impianti radiotrasmettenti, ripetitori, che il decreto legislativo n. 198 disciplina, costituirebbero solo una molteplicità di piccole opere; infine - si lamenta nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia - lungi dall’uniformarsi ai principi e criteri direttivi della delega, il decreto impugnato, nell’art. 1, porrebbe a sé medesimo i principi che informano le disposizioni successive. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio promosso in via principale il vizio di eccesso di delega può essere adottato solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti (sentenze n. 353 del 2001, n. 503 del 2000, n. 408 del 1998, n. 87 del 1996). Nella specie non può negarsi che la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche, che si assume in contrasto con la legge di delega n. 443 del 2001, comprime le attribuzioni regionali sotto più profili. Il più evidente tra essi emerge

dalla lettura dell'art. 3, comma 2, secondo il quale tali infrastrutture sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento. In questi casi la Regione è legittimata a far valere le proprie attribuzioni anche allegando il vizio formale di eccesso di delega del decreto legislativo nel quale tale disciplina è contenuta. Nella specie l'eccesso di delega è evidente, a nulla rilevando, in questo giudizio, la sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, che riguarda in parte la stessa materia. L'art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001, che figura nel titolo del decreto legislativo impugnato ed è richiamata nel preambolo, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentiti i Ministri competenti. I criteri della delega, contenuti nell'art. 2, confermano che i decreti legislativi dovevano essere intesi a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati a mezzo di un programma. Di tale programma non vi è alcuna menzione nel decreto impugnato, il quale al contrario prevede che i soggetti interessati alla installazione delle infrastrutture sono abilitati ad agire in assenza di un atto che identifichi previamente, con il concorso regionale, le opere da realizzare e sulla scorta di un mero piano di investimenti delle diverse società concessionarie. Ogni considerazione sulla rilevanza degli interessi sottesi alla disciplina impugnata non può avere ingresso in questa sede, posto che tale disciplina non corrisponde alla delega conferita al Governo e non può essere considerata di questa attuativa. L'illegittimità dell'intero atto esime questa Corte dal soffermarsi sulle singole disposizioni oggetto di ulteriori censure, che restano pertanto assorbite».

Sentenza n. 353/2001 (red. Chieppa)

V. *supra*, *sub* Parte I, La delega legislativa e la Costituzione – Fattispecie estranee all'istituto della delega legislativa – I decreti di attuazione degli statuti speciali.

Sentenza n. 503/2000 (red. Contri)

Il parametro rappresentato dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale ove la violazione denunciata sia in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali.

Considerato, 4.

«Da quanto premesso in fatto e dalle censure prospettate dalle ricorrenti risulta, con riferimento al primo profilo considerato, l'infondatezza della prima eccezione d'inammissibilità avanzata dalla difesa erariale. Come questa Corte ha in più d'una occasione chiarito, nel giudizio in via principale le Regioni possono invocare la violazione di disposizioni estranee al titolo V della parte seconda della Costituzione, purché tale violazione si accompagni alla lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita delle Regioni, ciò che non può escludersi con riguardo a ipotesi di violazione dell'art. 76 della Costituzione. Il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale ove la violazione denunciata sia in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali, ciò che nel presente caso, in considerazione del contenuto del decreto legislativo impugnato, diretto a sopprimere una procedura di intesa, non può escludersi».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti.

Sentenza n. 408/1998 (red. Onida)

Il parametro rappresentato dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale solo in quanto la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale.

Considerato, 25., 26.

«La Regione Puglia denuncia altresì la violazione dell'art. 76 della Costituzione, che deriverebbe dall'aver gli artt. 8 e 9 del decreto disciplinato la composizione, il funzionamento e le attribuzioni della conferenza Stato-città, senza che la legge contemplasse in alcun modo questi come oggetti della delega. (...) La questione è inammissibile. Il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa, e dalle norme interposte contenute nella legge di delega, può infatti essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale solo in quanto la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale. Ora, posto che la disciplina della unificazione delle due conferenze, e quella conseguente relativa al funzionamento della conferenza unificata, rientra certamente nell'oggetto della delega, le Regioni non hanno un interesse costituzionalmente tutelato a impugnare norme, come quelle qui considerate, che riguardano esclusivamente la composizione e le modalità di funzionamento della conferenza Stato-città ed autonomie locali, strumento di raccordo che riguarda di per sé esclusivamente i rapporti fra lo Stato e gli enti locali subregionali».

Per ulteriori riferimenti a tale sentenza, v. *supra*, *sub* Parte II, La legge di delega – Contenuti costituzionalmente necessari – Gli oggetti definiti.

Sentenza n. 87/1996 (red. Vari)

Non è impedito alla Regione dedurre censure attinenti alla lesione dell'art. 76 Cost. quando i principi o criteri che si assumono violati siano volti a salvaguardare le sue competenze.

Considerato, 1., 2., 3., 4., 5., 6.

«(...) la Regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), che riguardano la relazione previsionale e programmatica degli enti locali. Vengono denunciati: l'art. 16, in quanto non contempla una procedura che salvaguardi l'intervento regionale nella fase di approvazione di detta relazione; l'art. 123, primo comma, lettera h), nella parte in cui abroga il sesto ed il settimo comma dell'art. 1-*quater* del decreto-legge n. 55 del 1983, che garantivano tale intervento; l'art. 114, primo comma, lettera c), in quanto dispone l'approvazione con regolamento governativo dello schema relativo alla relazione medesima. Secondo la Regione ricorrente le disposizioni censurate contrasterebbero con: l'art. 76 della Costituzione, avendo disatteso i principi dettati dalla legge di delega, la quale stabiliva che il Governo avrebbe dovuto procedere al riordino finanziario e contabile degli enti locali applicando i principi posti dalla legge n. 142 del 1990 (...). Va disattesa, anzitutto, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile, in quanto la questione relativa alla violazione dell'art. 76 della Costituzione sarebbe estranea alla "materia tipica ed esclusiva" del sindacato di legittimità costituzionale promosso in via principale da una Regione. Osserva la Corte che la ricorrente, pur denunciando il vizio di eccesso di delega, lamenta, in verità, la lesione, a causa del medesimo, delle competenze ad essa spettanti in virtù degli artt. 115 e 117 della Costituzione. Sussistono, perciò, i presupposti per l'ammissibilità della questione di costituzionalità, alla luce del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale non è impedito alla Regione dedurre censure attinenti alla lesione dell'art. 76 della Costituzione, quando i principi o i criteri che si assumono violati siano volti a salvaguardare le sue competenze (sentenze nn. 272 del 1988 e 183 del 1987). (...) Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 114, primo comma, lettera c), del decreto legislativo n. 77 del 1995 è fondata. L'art. 4, secondo comma, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nel conferire al Governo la delega ad emanare "uno o più decreti legislativi diretti al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane", indica, fra i

principi e criteri direttivi, da un canto (lettera a), “l’armonizzazione con i principi della contabilità generale dello Stato, per la parte applicativa dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142, tenuto conto delle esigenze del consolidamento dei conti pubblici e dell’informatizzazione” e, dall’altro (lettera b), “l’applicazione dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142, con l’introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica a decorrere dal 1995 fino ad interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata”. La delega, nel suo insistito richiamo alla legge n. 142 del 1990, muove evidentemente dalla considerazione delle innovazioni che, in materia di assetto dei poteri locali, sono state apportate da detta legge, la quale, nell’avviare il processo di riforma autonomistica, introduce un insieme di regole tra le quali assumono fondamentale importanza quelle che, oltre a consentire la verifica della legittimità e del buon andamento dell’attività delle amministrazioni locali, forniscono gli strumenti per operare scelte e per programmare i modi e i tempi di realizzazione degli obiettivi. Tratto caratterizzante del nuovo ordinamento diviene, perciò, anche la disciplina finanziaria e contabile, che prevede il passaggio ad un sistema nel quale le attività gestionali rilevano non solo come procedimenti regolati dalle norme di contabilità, ma anche e soprattutto per i risultati che sono atte a conseguire; risultati da evidenziare attraverso i modelli della contabilità economica. Come pure tratto caratterizzante della riforma appare il ruolo conferito alla Regione dall’art. 3 della legge n. 142 del 1990, il cui contenuto è stato già evidenziato dalla giurisprudenza della Corte che, con la sentenza n. 343 del 1991, ha individuato per l’appunto nella Regione il centro propulsore e di coordinamento dell’intero sistema delle autonomie locali, in quella prospettiva di maggiore aderenza all’art. 5 della Costituzione, che la predetta legge ha inteso realizzare. In tale disegno, la programmazione concertata tra Regione ed enti locali come metodo di raccordo dei vari livelli di governo, nonché degli interessi e delle competenze che in essi si esprimono, contribuisce alla piena realizzazione del sistema delle autonomie, in attuazione proprio di quei principi costituzionali che vengono invocati dalla Regione Toscana a sostegno del ricorso; in particolare quello che mette in luce la natura costituzionale dell’autonomia regionale (art. 115) e quello che indica le materie attribuite alla competenza delle Regioni stesse (art. 117). Appare, perciò, appropriato il richiamo che la ricorrente, nell’invocare i principi che il legislatore delegato avrebbe dovuto rispettare, opera al disposto dell’art. 3 della legge n. 142 del 1990, dal quale emerge, in modo particolare, la qualificata posizione assunta dalle Regioni rispetto agli enti territoriali minori. Detto articolo, infatti, dopo aver previsto, al quarto comma, che la Regione determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e che, su questa base, la stessa ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali, dispone, al comma 7, che la legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle Province rilevanti ai fini dell’attuazione dei programmi regionali. Strumenti tra i quali rientra sicuramente la relazione previsionale e programmatica, quale atto di enunciazione e giustificazione delle scelte operate annualmente dal comune e dalla Provincia. Per contro, nell’indubbio nesso fra programmazione e gestione finanziario-contabile, è eccessivamente riduttiva l’interpretazione che la difesa del resistente tende a dare della legge delega, al fine di restringere l’ambito dei principi e criteri direttivi ai quali il Governo doveva ispirarsi unicamente a quelli desumibili dal Capo XIV della legge n. 142 del 1990, dedicato alla finanza e contabilità. (...) La ricostruzione del sistema finanziario-contabile che la legge n. 142 del 1990 ha voluto delineare porta a ritenere che la legge statale - alla quale è riservato, ai sensi dell’art. 55 della medesima legge n. 142 del 1990, l’ordinamento della materia, nel rispetto, peraltro, del modello della legge generale di principi indicato dall’art. 128 della Costituzione - non possa trascurare gli ambiti delle competenze regionali, sia in considerazione di quei rapporti finanziari ai quali le Regioni sono direttamente interessate (che si desumono dall’art. 54, quarto comma, lettera e), e commi 12 e 13, della legge n. 142 del 1990) sia delle funzioni programmatiche ad esse attribuite dall’art. 3 della medesima legge. (...) La puntuale e corretta interpretazione della delega che il legislatore ha inteso conferire al Governo con l’art. 4 della legge n. 421 del 1992, conduce, perciò, a ritenere illegittimo l’art. 114, primo comma, lettera c), del decreto legislativo n. 77 del 1995, che prevede l’approvazione dello schema relativo alla relazione previsionale e programmatica tramite regolamento da emanare a norma

dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, senza contemplare alcuna forma di intervento da parte delle Regioni, in una procedura alla quale queste sono interessate in virtù delle loro competenze. È vero che, come osserva la difesa del resistente, il regolamento statale mira ad individuare ed omogeneizzare i contenuti minimi essenziali della relazione in questione. Ciò trova conferma anche nell'art. 12, comma 8, del decreto legislativo censurato che, per l'appunto, precisa che lo schema di relazione valido per tutti gli enti, da approvarsi con il regolamento di cui all'art. 114, contiene "le indicazioni minime necessarie ai fini del consolidamento dei conti pubblici". È il caso, anzi, di soggiungere che il perseguimento di tale finalità rende non irragionevole la ricerca da parte del legislatore statale di uno strumento che tenga conto dell'esigenza di coordinamento della finanza pubblica, la cui realizzazione l'art. 119 della Costituzione affida alle leggi della Repubblica, oltre che, beninteso, degli stessi principi contenuti nella delega conferita dalla legge n. 421 del 1992, che menziona del pari (art. 4, secondo comma, lettera a) le "esigenze del consolidamento dei conti pubblici". Non per questo può essere, tuttavia, ignorato l'interesse della Regione a venir coinvolta nella fase di approvazione dello schema di relazione previsionale e programmatica; approvazione che l'art. 114, rimette, invece, ad un atto normativo secondario statale, il cui procedimento di emanazione non contempla alcuna partecipazione della Regione medesima. In conclusione, il vizio della disposizione denunciata risiede proprio nel non avere previsto il coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione dello schema di relazione, secondo modalità la cui scelta non spetta comunque alla Corte indicare. L'accoglimento della questione nei termini di cui sopra assorbe ogni altro profilo. (...) Non fondate sono, invece, le questioni relative agli artt. 16 e 123, primo comma, lettera h), del decreto legislativo n. 77 del 1995. Infatti, né l'una né l'altra norma possono ritenersi lesive delle attribuzioni delle Regioni, limitandosi la prima disposizione a disciplinare il procedimento di presentazione della relazione previsionale e programmatica al Consiglio comunale e la seconda ad abrogare la disciplina in materia già contenuta nell'art. 1-*quater* del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, della legge 26 aprile 1983, n. 131, il quale prevedeva che detta relazione venisse comunicata alla Regione, che poteva formulare proprie osservazioni, in relazione agli obiettivi programmatici di sviluppo risultanti dal programma regionale. Si può convenire, infatti, con la difesa del resistente, nel senso che le dette disposizioni non sono preclusive degli ambiti di competenza regionale. Esse, anzi, consentono a ciascuna Regione di valutare autonomamente l'opportunità di mantenere l'obbligo per gli enti locali di trasmettere la relazione previsionale e programmatica, disciplinando, nei limiti delle proprie competenze, le relative modalità, ovvero anche di individuare altre forme di coordinamento».

Sentenza n. 115/1995 (red. Ferri)

È ammissibile la censura regionale di violazione dell'art. 76 Cost. ove il principio direttivo asseritamente violato sia rivolto proprio a salvaguardare le competenze regionali.

Considerato, 1., 2., 4.1., 4.2., 4.3., 4.4., 4.5., 4.6., 4.7., 4.8., 4.9., 5.1., 5.2.

«La Regione Toscana solleva questione di legittimità costituzionale di due norme introdotte dal decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, il quale, in attuazione della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1993, n. 562, ha provveduto - per quanto qui interessa - a trasformare in violazioni amministrative una serie di contravvenzioni previste nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773), nonché gli illeciti ad esse omogenei contenuti in disposizioni connesse o complementari al citato testo unico. Le norme impugnate individuano il soggetto o l'ufficio al quale deve essere presentato il rapporto relativo alle violazioni depenalizzate. Si tratta in particolare: a) dell'art. 17-*quinquies* del testo unico di p.s. (introdotto dall'art. 3, primo comma, del d.lgs. n. 480 del 1994), secondo cui il rapporto va presentato al prefetto; b) dell'art. 8-*bis* della legge 5 dicembre 1985, n. 730, recante la disciplina dell'agriturismo, (introdotto dall'art. 12, secondo comma, del d.lgs. n. 480), secondo cui il rapporto va trasmesso all'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato. (...) Viene, poi, denunciata la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto le norme impugnate non avrebbero rispettato il criterio direttivo di cui alla lett. h) dell'art. 1 della legge di delega n. 562 del 1993, secondo

cui occorreva “individuare l’autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative ... tenendo conto della natura delle violazioni e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate”. (...) Va preliminarmente osservato che la questione posta in riferimento all’art. 76 della Costituzione deve considerarsi ammissibile, dato che il principio direttivo sopra citato è diretto proprio a salvaguardare (anche) le competenze regionali; è peraltro evidente che in concreto tale censura si identifica (e si esaurisce) in quelle relative alla violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione (cfr. sentt. nn. 617 del 1988 e 183 del 1987). (...) le censure della ricorrente si rivolgono innanzitutto, come già detto, all’art. 17-*quinquies* del t.u. di pubblica sicurezza (norma introdotta dall’art. 3, primo comma, del decreto legislativo n. 480 del 1994), nella parte in cui prevede che sia presentato al prefetto, anziché all’ufficio regionale competente, il rapporto relativo alla violazione di alcune tra le fattispecie del medesimo testo unico che sono state oggetto di depenalizzazione, ed in particolare di quelle previste negli artt. 60, 76, 84, 86 (e 180 del regolamento di esecuzione), 108, 111 (nonché 199 del regolamento di esecuzione), 123 e 124, secondo comma. Ad avviso della ricorrente, si tratta in tutti i casi di norme attinenti a materie trasferite o delegate alle regioni e non riconducibili in alcun modo ad esigenze di ordine pubblico. In particolare, le norme citate, coinvolgendo (tranne nel caso dell’art. 108) funzioni di polizia amministrativa attribuite ai comuni ai sensi dell’art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977, atterrebbero innanzitutto alla materia della polizia locale urbana e rurale; in alcuni casi (artt. 76, 84, 123), riguarderebbero anche quella del turismo e dello spettacolo, ovvero (artt. 86 del testo unico e 180 del regolamento di esecuzione) la competenza - delegata - relativa ai pubblici esercizi di vendita di alimenti e bevande; infine, nell’ipotesi dell’art. 108, le funzioni concernerebbero la materia del turismo e dell’industria alberghiera. Occorre, pertanto, esaminare singolarmente le fattispecie richiamate dalla ricorrente, onde pervenire, caso per caso, alla decisione sulla base dei criteri sopra enunciati al punto 3. (...) L’art. 60 del testo unico del 1931 prevede l’obbligo della licenza per l’impianto e l’esercizio di ascensori per il trasporto di persone o di materiali accompagnati da persone. La questione non è fondata. L’art. 6, lett. n), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale) riserva allo Stato la funzione di “omologazione di macchine, di impianti e di mezzi personali di protezione” - ivi compresi, pertanto, gli ascensori e i montacarichi di cui alla legge 24 ottobre 1942, n. 1415 -, funzione attribuita all’ISPESL ai sensi dell’art. 2 del decreto-legge 30 giugno 1982, n. 390, convertito nella legge 12 agosto 1982, n. 597. Ora, come questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sent. n. 74 del 1987 in tema di attività omologativa dell’ISPESL in ordine agli ascensori, ai fini del rilascio della licenza di impianto e di quella di esercizio, detta attività non può che avvenire (in questi casi) nella particolare situazione edilizia in cui l’impianto è installato, per cui essa, data la qualità delle verifiche che vengono contestualmente eseguite, risulta intimamente connessa al rilascio di entrambi i tipi di licenza: ne consegue che la norma *de qua* accede a una funzione di competenza statale. (...) Ad analoga conclusione deve pervenirsi in ordine all’art. 76 del testo unico di pubblica sicurezza, relativo all’obbligo dell’avviso preventivo per chi intende fare eseguire in luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico azioni destinate alla riproduzione cinematografica. Non vi è dubbio che la norma sia diretta, almeno prevalentemente, alla tutela di interessi di sicura competenza statale, quali l’ordine pubblico e il buon costume. (...) L’art. 84 del testo unico del 1931 prevede l’obbligo di affissione, in luogo visibile, nei teatri e negli altri luoghi di pubblico spettacolo, dei regolamenti di sicurezza. In ordine a detta norma, la questione va risolta in senso favorevole alla ricorrente. L’art. 1 del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 29 ha, infatti, provveduto a trasferire alle regioni una serie di funzioni amministrative del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo, tra cui, per quanto qui interessa, quelle concernenti l’“autorizzazione in ordine alla costruzione, trasformazione, adattamento ed utilizzo di immobili da destinare a sale ed arene per spettacoli cinematografici e teatrali” (terzo comma, lett. a). Appare evidente come tale ampia competenza in tema di immobili destinati a luoghi di pubblico spettacolo necessariamente includa quella relativa alla irrogazione della sanzione amministrativa per la violazione dell’obbligo stabilito dalla norma in esame: ne consegue l’illegittimità costituzionale dell’impugnato art. 17-*quinquies* nella parte in cui, in ordine a tale violazione, individua nel prefetto, anziché nell’ufficio regionale competente, il soggetto destinatario del rapporto. (...) La ricorrente fa, poi, riferimento congiunto agli artt. 86 del testo unico di pubblica sicurezza e 180 del regolamento di esecuzione (r.d. 6

maggio 1940, n. 635), i quali concernono, il primo, l'obbligo della licenza per tutta una serie di esercizi pubblici (alberghi, pensioni, trattorie, caffè o altri esercizi di vendita di bevande, sale per biliardi o altri giochi, stabilimenti balneari, autorimesse, ecc.), e il secondo l'obbligo di tenere esposte, nel locale dell'esercizio, in luogo visibile, la licenza, l'autorizzazione, la tariffa dei prezzi ed altri atti analoghi ivi elencati. Poiché, tuttavia, al di là della formale indicazione, nel ricorso si fa riferimento soltanto al citato contenuto prescrittivo dell'art. 180 (richiamando altresì sul punto la sent. n. 1034 del 1988), mentre non vi è alcun cenno al diverso e ben più complesso oggetto dell'art. 86, la censura deve ritenersi circoscritta al menzionato art. 180 del regolamento di esecuzione. Così intesa, la questione è fondata per i medesimi motivi indicati nella citata sent. n. 1034 del 1988, in cui questa Corte affermò che la norma *de qua* mira a garantire la regolarità e la sicurezza della vendita e del consumo di alimenti e bevande: e poiché le relative funzioni rientrano nella polizia amministrativa connessa alle funzioni delegate alle regioni ad opera dell'art. 52, lett. a), del d.P.R. n. 616 del 1977, la determinazione dell'ufficio competente a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 non può che spettare alla regione a titolo di competenza delegata, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del medesimo d.P.R. n. 616. (...) L'art. 108 del testo unico in esame concerne l'obbligo della preventiva dichiarazione all'autorità locale di pubblica sicurezza per l'esercizio dell'industria di affittare camere o appartamenti mobiliati, o altrimenti dare alloggio per mercede. La questione non è fondata. È pur vero, infatti, che - come questa Corte ha affermato (sent. n. 618 del 1988) - l'esercizio dell'attività di affittacamere rientra nella materia del turismo e dell'industria alberghiera di cui all'art. 117 della Costituzione, e le relative funzioni amministrative sono state trasferite alle regioni ai sensi degli artt. 50 e 56 del d.P.R. n. 616 del 1977. Tuttavia, nella medesima pronuncia ora citata, si è avuto modo di rilevare che la particolare disposizione di cui trattasi è dettata per finalità di pubblica sicurezza, in quanto la prescritta dichiarazione mira all'acquisizione di una serie di elementi obiettivi (indicati nell'art. 192 del regolamento di esecuzione) necessari ad esercitare i controlli sull'identità delle persone alloggiate e sui loro movimenti: ciò basta a far sì che le relative funzioni siano riservate allo Stato. (...) Per quanto riguarda l'art. 111 del testo unico di pubblica sicurezza, relativo all'obbligo della licenza per l'esercizio dell'arte tipografica, litografica, fotografica e di qualunque altra arte di stampa o di riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari, nonché l'art. 199 del regolamento di esecuzione, che stabilisce il contenuto della domanda, la questione è fondata nei limiti di seguito esposti. Precisamente, deve ritenersi che le norme in esame rientrino nelle competenze regionali nella misura in cui siano riconducibili alla materia dell'artigianato, di cui all'art. 117 della Costituzione; limitatamente cioè alle ipotesi in cui ricorrano le condizioni, soprattutto di ordine dimensionale, dettate dalla legge-quadro 8 agosto 1985, n. 443, che qualificano le imprese artigiane. Entro detti limiti, la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative per la violazione delle norme in esame spetta alle regioni e, pertanto, il relativo rapporto va presentato all'ufficio regionale competente. (...) L'art. 123 del testo unico di pubblica sicurezza attiene all'obbligo della licenza "per l'esercizio del mestiere di guida, interprete, corriere, guida o portatore alpino e per l'abilitazione all'insegnamento dello sci". Premesso che l'ambito applicativo della norma deve considerarsi in parte ridotto a seguito dell'entrata in vigore delle leggi 2 gennaio 1989, n. 6 e 8 marzo 1991, n. 81, le quali hanno trasformato in vere e proprie professioni liberali le attività, rispettivamente, di guida alpina e di maestro di sci (con soppressione, pertanto, della necessità della licenza di cui alla norma in esame: cfr., esplicitamente, l'art. 19 della legge n. 81 del 1991), la questione è fondata. Appare, infatti, evidente che la norma attenga alla materia del turismo, di spettanza regionale (cfr. legge 17 maggio 1983, n. 217), né sono ravvisabili esigenze di pubblica sicurezza. (...) Viene, infine, richiamato l'art. 124, secondo comma, del testo unico del 1931, relativo all'obbligo della licenza per gli stranieri che intendano esercitare mestieri ambulanti in occasione di feste, fiere, mercati o altre pubbliche riunioni. La competenza ad irrogare le relative sanzioni spetta, in questo caso, alle regioni, come questa Corte ha già avuto modo di affermare nella più volte citata sent. n. 1034 del 1988. (...) Resta da esaminare la questione relativa all'art. 8-bis della legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo), introdotto dall'art. 12, secondo comma, del decreto legislativo n. 480 del 1994. Detta norma dispone (al primo comma) che "il rapporto relativo alle violazioni previste dagli artt. 17-bis e 221-bis del testo unico

delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, consistenti nello svolgimento delle attività previste dall'art. 2 in difetto di autorizzazione o con inosservanza delle prescrizioni imposte dalla legge o impartite dall'autorità è trasmesso all'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato che applica le sanzioni amministrative". Ad avviso della ricorrente, la norma è illegittima nella parte in cui individua nel menzionato ufficio statale, anziché nell'ufficio regionale competente, l'organo destinatario del rapporto, in quanto le attività agrituristiche definite nell'art. 2 della legge n. 730 del 1985 da un lato attengono alla materia del turismo e dell'industria alberghiera di competenza regionale (artt. 117 e 118 della Costituzione, 50 e 56 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché legge n. 217 del 1983); dall'altro, sono riconducibili anche alla materia della polizia locale urbana e rurale, nella parte in cui si riferiscono a funzioni di polizia amministrativa attribuite ai comuni *ex art.* 19 del d.P.R. n. 616 del 1977, in particolare a quelle relative alle norme del testo unico di pubblica sicurezza già indicate nel precedente punto 4.1. (...) La norma in esame, come si evince dalla seppur non felice formulazione, intende riferirsi alle sole fattispecie del testo unico di pubblica sicurezza (depenalizzate ai sensi degli artt. 17-*bis* e 221-*bis* del testo unico medesimo) strettamente connesse allo svolgimento delle attività indicate nell'art. 2 della legge n. 730 del 1985 (in cui consiste tipicamente l'agriturismo), cioè le attività di ricezione ed ospitalità stagionale esercitate da imprenditori agricoli "attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvi-coltura, allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali". In relazione alla violazione di tali fattispecie la competenza a ricevere il rapporto e ad irrogare le sanzioni viene attribuita all'ufficio provinciale dell'industria, commercio ed artigianato, in luogo di quella assegnata al prefetto dall'art. 17-*quinquies* del testo unico. Così chiarita la portata applicativa della norma, non vi è dubbio che l'attività agriturbistica rientri nella materia del turismo e dell'industria alberghiera, di competenza regionale. Va, d'altra parte, evidenziato che l'attività in esame, come s'è visto, è intrinsecamente complementare a quella agricola, la quale deve conservare un carattere di principalità. In conclusione, tenuto conto delle indicate peculiari caratteristiche dell'agriturismo, la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative di cui all'art. 8-*bis* della legge n. 730 del 1985 deve essere attribuita alle regioni, accedendo a materia di spettanza regionale e non essendo ravvisabili profili di tutela dell'ordine pubblico».

Sentenza n. 617/1988 (red. Corasaniti)

Ove il criterio direttivo che si assume violato attenga alle garanzie delle competenze regionali, esso è idoneo a integrare il parametro dell'art. 76 Cost. in un giudizio promosso in via principale dalla Regione.

Considerato, 2., 3., 4., 5.

«Nel primo giudizio la regione Toscana impugna il d.P.R. 16 giugno 1977, n. 671, di conferma dell'«Ente Autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria delle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni», per violazione degli artt. 76, 117, 118 Cost., sostenendo che sia stato disatteso il criterio di rispettare le competenze regionali, indicato dall'art. 3, comma quarto, della legge di delega 22 marzo 1975, n. 70. Ciò per essere stato confermato un ente destinato a operare nella materia dell'agricoltura, materia di competenza regionale, e quindi soggetto ad essere trasferito alle regioni interessate, ai sensi dell'art. 1, lett. b), della legge 22 luglio 1975, n. 382 e della tabella B (n. 45) allegata al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. In subordine, ove questa interpretazione della delega contenuta nella legge n. 70 del 1975, coordinata con la delega contenuta nella legge n. 382 del 1975, non fosse condivisa, si dovrebbe ritenere, ad avviso della Regione ricorrente, abrogata la delega anteriore nel tempo (quella di cui all'art. 3 della legge n. 70 del 1975) nella parte in cui concerne gli enti da trasferire alle regioni; ne deriverebbe che il decreto di "conferma" dell'Ente per la bonifica e lo sviluppo delle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni sarebbe stato emanato in carenza di delega legislativa. Il decreto impugnato, comunque, essendo stato emanato prima del d.P.R. n. 616 del 1977, che prevede (n. 45 dell'allegata tab. B) il trasferimento alle regioni interessate dell'ente "confermato", anche se registrato e pubblicato

successivamente, dovrebbe ritenersi da questo abrogato. Nel secondo giudizio la regione Toscana impugna il d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 13, di conferma della Cassa per la formazione della proprietà contadina, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto tale Cassa opererebbe nelle materie attribuite alla competenza regionale e ne sarebbero già state trasferite le funzioni (art. 3 legge n. 817 del 1971; art. 1 d.P.R. n. 11 del 1972; art. 1 legge n. 382 del 1975; artt. 66, 109, 110 d.P.R. n. 616 del 1977; legge n. 386 del 1976), e per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto non sarebbe stato osservato il criterio, di cui all'art. 3, comma quarto, della legge di delega n. 70 del 1975, di rispettare le competenze regionali. (...) Non è inammissibile, come sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri, la questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 671 del 1977, sollevata dalla regione Toscana per violazione dell'art. 76 Cost. Nel caso di specie, infatti, il criterio direttivo (art. 3, quarto comma, n. 4, legge n. 70 del 1975) che si assume violato attiene proprio alle garanzie delle competenze regionali ("Il Governo terrà conto dei seguenti criteri: n. 4: della competenza delle regioni"), ed è, dunque, idoneo ad integrare parametro di costituzionalità in un giudizio promosso in via principale dalla regione (cfr. sentt. nn. 183 e 192 del 1987). Ovviamente, peraltro, la questione non solo è strettamente collegata, ma sostanzialmente si identifica con le altre, con le quali si lamentano specifiche violazioni delle (norme costituzionali attributive delle) competenze regionali, e quindi va esaminata e risolta in una con le dette altre questioni. (...) La questione di legittimità costituzionale (...) del d.P.R. n. 671 del 1977, di "conferma" dell'Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria delle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni, non è fondata. È indiscutibile che con l'art. 1 del d.P.R. n. 11 del 1972, è stata trasferita alle regioni la competenza amministrativa in materia di agricoltura. Con l'art. 2, comma primo, dello stesso decreto, inoltre, sono state dichiarate trasferibili alle stesse regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi dello Stato in ordine agli enti di sviluppo, e più generalmente in ordine agli enti, consorzi, istituzioni e organizzazioni locali operanti in una sola regione nelle materie di cui all'art. 1. Con l'art. 2, comma secondo, dello stesso decreto è stato stabilito che fino a quando non sarà provveduto al riordinamento, con legge dello Stato, degli enti pubblici (di tutti gli enti pubblici), compresi quelli di sviluppo, a carattere nazionale o pluriregionale operanti nelle materie di cui al decreto, resta ferma la competenza degli organi dello Stato (vale a dire, tenuto conto di quanto esplicito con il comma primo: le funzioni amministrative esercitate dagli organi dello Stato) in ordine agli enti medesimi. Nella specie si tratta dell'Ente per la irrigazione della Valdichiana, delle Valli contermini aretine, del bacino idrografico del Trasimeno e dell'alta Valle del Tevere umbro-toscana, istituito con legge 18 ottobre 1961, n. 1048, e successivamente modificato, sino a divenire Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria nelle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni, confermato con l'impugnata legge delegata, d.P.R. n. 671 del 1977. L'Ente in questione, avente compiti di promozione, regolazione e gestione dell'irrigazione e delle culture irrigue (v. il favore per l'irrigazione espresso dalla legge 27 ottobre 1966 n. 910, concernente lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 66-70) in una vasta area ultraregionale, rientra certamente nell'ampia categoria degli enti pubblici, compresi quelli di sviluppo, a carattere nazionale o pluriregionale operanti nella materia dell'agricoltura - cui si riferisce l'art. 2, comma secondo, del d.P.R. n. 11 del 1972, diano richiamato, per stabilire che le funzioni esercitate dallo Stato rispetto ad essi rimangono allo Stato fino al riordinamento degli enti stessi - e quindi fra quelli cui si riferisce la legge n. 70 del 1975, concernente tutti gli enti pubblici (il c.d. parastato) ad eccezione degli enti, fra i quali non rientra l'ente in questione, indicati nell'art. 1, comma secondo e comma terzo, della stessa legge n. 70. Come sia attuato il detto "riordino" si desume dall'art. 2 della legge n. 70 del 1975, che, per la categoria generale degli enti pubblici di cui all'art. 1, comma primo, prevede la soppressione e la conseguente cessazione delle rispettive funzioni (nonché la liquidazione), salva la dichiarazione di loro necessità con i decreti di cui al successivo art. 3. Con la quale ultima disposizione è previsto che il Governo, con decreti delegati, individui gli enti ritenuti necessari "ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del paese" (alcuni sono dichiarati tali dalla stessa legge mediante l'inclusione nella tabella allegata). Ed è proprio sulla base della delega così conferita che sono state operate la dichiarazione di necessità e la conferma dell'Ente di cui si tratta dal d.P.R. n. 671 del 1977, ora impugnato. Il "riordinamento", quindi, non riguardava il trasferimento delle funzioni dei detti enti alle

regioni, ma solo, secondo l'art. 2, comma secondo, del d.P.R. n. 11 del 1972, la cessazione o no delle funzioni statali relative agli enti stessi e la loro sopravvivenza o no come enti pubblici. Sempre in materia di agricoltura, va notato che la legge quadro n. 386 del 1976 sugli enti di sviluppo, con norme transitorie e particolari (artt. 6 e ss.), prevede il trasferimento alle regioni delle funzioni fino a quel momento esercitate dallo Stato relativamente ad alcuni Enti di sviluppo, nonché il trasferimento alle regioni delle funzioni esercitate da tali Enti di sviluppo (rispettivamente art. 6, comma primo, e art. 6, comma terzo e quarto). Ciò conferma che il riordinamento degli enti pubblici operato dalla legge delega n. 70 del 1975 e dai decreti delegati emanati sulla base di essa non incideva in alcun modo sul trasferimento delle funzioni degli enti nazionali e ultraregionali. Trasferimento che invece sarebbe stato attuato sulla base della delega contenuta nella legge n. 382 del 1975 e nelle forme previste dall'art. 113 del decreto delegato n. 616 del 1977 relativamente agli enti nazionali e ultraregionali in genere, e ad opera della legge n. 386 del 1976 per gli enti di sviluppo agricolo. È dunque inattendibile la tesi della regione ricorrente, secondo la quale, una volta intervenuta la delega *ex lege* n. 382 del 1975, e in previsione del trasferimento che avrebbe avuto luogo con l'esercizio della detta delega (d.P.R. n. 616 del 1977), qualsiasi attività normativa attinente alla stessa legge n. 70 del 1975 e all'esercizio della delega in essa contenuta, avrebbe dovuto intendersi preclusa o sospesa relativamente ad enti (nazionali o interregionali) operanti nelle materie di competenza regionale, giacché per definizione essa avrebbe invaso l'autonomia costituzionalmente garantita della regione (in riferimento all'art. 117 e allo stesso criterio direttivo, concernente la considerazione delle competenze regionali, stabilito dal n. 4 dell'art. 3 della legge n. 70 del 1975). Una siffatta generalizzata preclusione o sospensione è resistita infatti dalla reciproca indipendenza fra i piani rispettivamente propri delle due normative, indipendenza che esclude anche ogni incompatibilità fra le medesime (e quindi l'ipotesi di abrogazione dell'una da parte dell'altra). D'altro canto, la stessa prefissione dei criteri della delega di cui all'art. 3 della legge n. 70 del 1975 è concepita nella previsione che il legislatore delegato intervenga, e non che si arresti, di fronte agli enti operanti nelle materie di competenza regionale, tanto che prescrive che si debba "tener conto" "della competenza delle regioni" sia ai fini della inclusione degli enti nell'elenco di quelli ritenuti necessari, che "per la valutazione dell'opportunità della loro soppressione, ristrutturazione o fusione" (art. 3, comma quarto, con riguardo alle ipotesi previste rispettivamente dal primo, terzo e secondo comma). In ogni caso, non si potrebbe ritenere né, *ex ante*, preclusa dalla previsione del "trasferimento delle funzioni degli enti nazionali e ultraregionali alle regioni", in quanto considerata immanente al sistema *ex art. 117 Cost.*, né, *ex post*, contraria a tale previsione, un'operazione normativa volta, come quella impugnata, non già a una definitiva "statalizzazione" dell'ente considerato e alla esclusione o preclusione della sua "regionalizzazione", ma a un mero risultato manutentivo (dichiarazione di necessità e conferma), senza il quale, a norma dell'art. 2, comma primo, della legge n. 70 del 1975, avrebbe operato la soppressione di diritto, con conseguente (in tal caso sì) esclusione o preclusione della "regionalizzazione" dell'ente stesso. Quanto finora detto trova conferma nel rilievo che nella Relazione davanti alla Camera al progetto di legge (risultante dall'unificazione di un disegno governativo e di proposte parlamentari) che doveva divenire la legge n. 70 del 1975 - relazione che ha trovato eco nelle discussioni alla Camera - il riordinamento degli enti (nel suo più ampio senso) è visto come premessa necessaria anche dell'attuazione (per questa parte) dell'ordinamento regionale, senza alcun pregiudizio del modo dell'attuazione (che avrebbe potuto essere sia il passaggio degli enti sotto il controllo regionale, sia la trasformazione strutturale degli enti stessi ai fini della loro "regionalizzazione", sia, dunque, il trasferimento delle funzioni secondo un modello, quale quello disegnato dall'art. 113 d.P.R. n. 616 del 1977). Per le stesse ragioni va esclusa l'abrogazione dell'art. 3 della legge n. 70 del 1975 ad opera dell'art. 1 della legge n. 382 del medesimo anno, per la parte che riguarda gli enti da trasferire alle regioni e l'abrogazione del d.P.R. n. 671 del 1977, oggetto del presente giudizio, ad opera del d.P.R. n. 616 del 1977. (...) Considerazioni analoghe valgono per la seconda questione, che concerne il d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 13, di "conferma" della Cassa per la formazione della proprietà contadina. L'attività di questa Cassa rientra, senza dubbio, nella materia dell'agricoltura, materia trasferita alle regioni. La dichiarazione di necessità, e quindi la conferma della Cassa contadina, non precludeva peraltro la "regionalizzazione"

della Cassa secondo il procedimento di cui all'art. 113 d.P.R. n. 616 del 1977. Non vi è dubbio che già con la legge 17 agosto 1971, n. 817, fosse avvenuto il trasferimento alle regioni delle funzioni esercitate dal Ministero dell'agricoltura in materia di "provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice" e può anche ammettersi che tale trasferimento, concernente l'attuazione dell'art. 47 Cost., fosse in ottemperanza dell'art. 117 Cost. Il trasferimento stesso riguardava peraltro funzioni statali e particolarmente quelle esercitate in questa materia dagli organi del Ministero suindicato in distribuzione dei compiti affidati dalla legge n. 590 del 1965 fra gli organi stessi, gli Enti di sviluppo agricolo, e la Cassa contadina. Né vi è dubbio che, sulla base della legge quadro n. 386 del 1976, la regione Toscana, con la legge regionale 18 settembre 1977, n. 72, abbia istituito il proprio Ente regionale di sviluppo agricolo. Ma qui si trattava di provvedere su un altro Ente, a carattere già interregionale e successivamente nazionale: appunto la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, istituita con l'art. 9 del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121, con competenza per le regioni e per i territori di cui all'art. 1 dello stesso decreto (Abruzzo e Molise, Campania, Puglie, Basilicata, Calabria, Sardegna, comuni appartenenti alle province di Latina e Frosinone, nonché dell'Isola d'Elba) e per la Sicilia, competenza estesa all'intero Lazio e alla Maremma toscana con il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 1242 e infine a tutto il territorio della Repubblica con l'art. 5, comma primo, della legge 23 aprile 1949, n. 165. Ed anche per tale ente, non previsto dalle particolari norme sulla regionalizzazione concernenti gli enti di sviluppo, si aprivano, su piani diversi, da un lato il problema del riordinamento, (attesa la latitudine della formulazione dell'art. 2, comma secondo, del d.P.R. n. 11 del 1972), dall'altro il problema della "regionalizzazione". La questione, dunque, è pur sempre quella se in vista della "regionalizzazione" fosse illegittima, siccome invasiva della competenza regionale, l'operazione normativa impugnata, eseguita con l'art. unico del d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 13, in attuazione della delega conferita con l'art. 3 della legge n. 70 del 1975. E la risposta è anche qui negativa, perché l'operazione in discorso - secondo quanto è stato diffusamente osservato circa le analoghe questioni sollevate dalla regione Toscana con il ricorso sopra esaminato - non è in alcun modo preclusiva della "regionalizzazione". È appena il caso di notare che tale "regionalizzazione", per la rilevata mancanza di misure normative specifiche avrebbe potuto essere operata anche secondo il modulo di cui al d.P.R. n. 616 del 1977. Che ciò non sia accaduto o che la "regionalizzazione" non sia altrimenti avvenuta, non può comunque ascrivere al d.P.R. n. 13 del 1978, che si è limitato a dichiarare, *ex lege* n. 70 del 1975, necessaria e a confermare la Cassa medesima, in tal modo - come già osservato circa le analoghe questioni sollevate con l'altro ricorso sopra esaminato - non già "statalizzandola" definitivamente, ma evitandone la soppressione di diritto *ex art. 2, comma primo, della legge n. 70 del 1975*».

Sentenza n. 183/1987 (red. Corasaniti)

Le censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto con i principi e criteri stabiliti nella legge delega o con quelli enunciati nelle attuande direttive comunitarie, ivi espressamente richiamati, sono ammissibili, sempre che si tratti di principi o criteri volti a salvaguardare le competenze regionali.

Considerato, I., 5.

«La regione Lombardia ha impugnato nella sua interezza - ad eccezione degli artt. 1 e 11 - il d.P.R. 23 agosto 1982, n. 691, emanato in base alla delega contenuta nella legge 9 febbraio 1982, n. 42 e concernente "Attuazione della direttiva CEE n. 75/439 relativa all'eliminazione degli oli usati", in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 76 Cost. ed a varie norme interposte. Il d.P.R. n. 691/1982 dispone che alle attività di raccolta, di cessione per la rigenerazione o la riutilizzazione, nonché di eliminazione degli oli usati (che l'art. 1 definisce come "ogni prodotto usato, fluido o liquido, composto interamente o parzialmente di olio minerale o sintetico") provvede, per tutto il territorio nazionale, un Consorzio obbligatorio (istituito fra tutte le imprese che producono oli base rigenerati o che immettono al consumo oli lubrificanti di base o finiti), costituito, disciplinato e vigilato da parte dello Stato (Ministro dell'industria, di concerto con altri Ministri). In ordine a tale disciplina la ricorrente deduce: (...) d) la lesione dell'art. 76 Cost., per aver il d.P.R. n. 691/1982 disatteso alcuni criteri fissati dalla legge di delega

n. 42/1982 a garanzia delle competenze regionali, e precisamente: a) la clausola di rispetto delle competenze regionali previste dall'art. 6 d.P.R. n. 616/1977 (art. 3, comma secondo, legge n. 42); b) il limite alla creazione di nuove strutture amministrative (art. 3, comma primo, legge n. 42); c) la fissazione del principio "chi inquina paga" (art. 14 della direttiva, in relazione all'art. 1, comma secondo, della legge delega); d) la destinazione alle Regioni delle risorse destinate al finanziamento delle attività conseguenti all'attuazione delle direttive (art. 4 legge n. 42). (...) Sulle censure espresse sub d), concernenti la lesione dell'art. 76 Cost., per violazione dei principi e dei criteri stabiliti nella legge delega n. 42/1982 nonché dei criteri enunciati nelle attuande direttive comunitarie, da essa espressamente richiamati, va anzitutto notato che in astratto simili censure da parte delle Regioni in sede di impugnazione diretta sono ammissibili, sempre che si tratti di principi o criteri volti a salvaguardare le competenze regionali. Passando a esaminarle distintamente, va rilevato, quanto a quelle di cui alle lettere b) e c), che non ricorre la condizione suindicata. Il limite alla creazione di nuove strutture amministrative (art. 3, comma primo, legge n. 42/1982) riguarda infatti l'organizzazione amministrativa dello Stato, mentre la fissazione del principio "chi inquina paga" (art. 1, comma secondo, legge citata, in riferimento all'art. 14 della direttiva) è estranea all'assetto delle competenze. Le censure vanno quindi dichiarate non fondate. Quanto alla censure di cui alle lettere a) e d), va puntualizzato che la clausola di salvezza delle competenze regionali ex art. 6 del d.P.R. n. 616/1977 (art. 3, comma secondo, legge n. 42/1982), e l'assegnazione alle Regioni delle risorse per l'attuazione dei decreti (art. 4, comma terzo, legge citata), vanamente sono invocate, poiché, come già accennato, il d.P.R. n. 691/1982, attenendo alla politica energetica, non ha inciso su competenze regionali richiamate nell'art. 6 del d.P.R. n. 616/1977, né ha implicato oneri di attuazione da parte delle Regioni. Le censure vanno pertanto dichiarate non fondate nei sensi di cui in motivazione».

L'originaria tesi negativa

Sentenza n. 126/1996 (red. Zagrebelsky)

L'asserita violazione del termine di esercizio della delega da parte del legislatore delegato è estranea alla difesa delle competenze costituzionali di Regioni e Province autonome, a presidio delle quali è previsto il ricorso di costituzionalità in via diretta contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato.

Considerato, 1., 3.

«Le Province autonome di Trento e Bolzano sottopongono al controllo di costituzionalità il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 (Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico). Ad avviso delle ricorrenti, il predetto decreto legislativo, *in toto* o nelle sue singole disposizioni, sarebbe incostituzionale, nell'ordine: a) per essere stato emanato oltre il termine conferito al Governo dalla legge di delegazione (art. 42 della legge 22 febbraio 1994, n. 146), a norma dell'art. 76 della Costituzione (...). La questione proposta con la prima doglianza, pregiudiziale alle altre due, è inammissibile. Secondo la giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 302 del 1988), le Regioni, così come le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono abilitate a ricorrere contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato non in presenza di un qualsiasi possibile vizio di costituzionalità, ma soltanto quando il vizio dedotto possa determinare, in quanto tale, una lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita loro, sotto l'aspetto della ripartizione delle competenze o del modo di esercizio delle stesse. Nella specie, la asserita violazione del termine di esercizio della delega da parte del legislatore delegato non ha nulla a che vedere con la difesa dell'ambito delle competenze costituzionali delle ricorrenti, a presidio delle quali è previsto il ricorso di costituzionalità in via diretta contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato».

Sentenza n. 370/1993 (red. Guizzi)

L'interesse della Regione a ricorrere in via principale è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle proprie competenze costituzionalmente garantite; la Regione, pertanto, non può prospettare nel ricorso la violazione di qualsiasi norma costituzionale, ma solo di quelle disposizioni la

cui violazione comporta, per ciò stesso, la lesione di una propria competenza costituzionalmente tutelata. Le censure riferite a precetti collocati al di fuori del Titolo V della Costituzione sono ammissibili se finalizzate al ripristino dell'integrità delle competenze suddette.

Considerato, 3.

«Occorre vagliare preliminarmente l'ammissibilità del ricorso, in riferimento ai parametri costituzionali invocati. L'Avvocatura generale, sul punto, eccepisce che la Regione non ha interesse a sollevare la questione di legittimità, non avendo potestà alcuna in materia di imposizione tributaria sugli immobili. L'eccezione è fondata, per quanto attiene alle censure mosse con riferimento agli artt. 53, 76, 117, 118 della Costituzione e, più in generale, al principio di ragionevolezza. Con giurisprudenza da tempo consolidata (v., ad es., sentt. nn. 407 del 1989, 961 e 302 del 1988, 64 del 1987, 307 del 1983, 13 del 1974, 111 del 1972), questa Corte ha affermato che nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale la regione, agendo a tutela di una propria competenza che assume violata, può impugnare le leggi dello Stato (o quelle di altre regioni) solo ove deduca che queste siano lesive della propria sfera di competenza, costituzionalmente garantita: il suo interesse a ricorrere è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità di dette competenze; la regione, pertanto, non può prospettare nel ricorso la violazione di qualsiasi norma costituzionale, ma solo di quelle disposizioni la cui violazione comporta, per ciò stesso, la lesione di una propria competenza, costituzionalmente tutelata. Questa Corte ha inoltre precisato che anche le censure riferite a precetti costituzionali collocati al di fuori del titolo quinto della Costituzione sono ammissibili, se finalizzate al ripristino dell'integrità delle competenze suddette. Ora, nel caso in esame, spetta inequivocabilmente allo Stato la potestà legislativa in materia fiscale e, nella specie, la disciplina dell'imposizione tributaria sugli immobili. Né può dirsi che il concreto esercizio di tale potestà legislativa - con riguardo ai casi di esenzione dall'imposta - abbia intaccato alcuna potestà della Regione. La norma impugnata si limita a specificare l'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - di modo che non ha ragion d'essere il sospetto di eccesso di delega - e non altera il riparto delle competenze tra lo Stato e la Regione. Lo dimostra il richiamo che la stessa ricorrente fa all'art. 93 del d.P.R. n. 616 del 1977: la norma impugnata non incide sul trasferimento delle funzioni statali relative agli Istituti autonomi case popolari, e sulla potestà regionale di "stabilire soluzioni organizzative diverse" (art. 93, secondo comma, d.P.R. n. 616, citato). Né vale il richiamo alla legge regionale 4 agosto 1988, n. 38, che è frutto di un'autonoma determinazione regionale per l'attuazione di un piano di risanamento dell'Istituto autonomo di Genova. Nessun interesse ha dunque la Regione a impugnare la mancata esenzione degli I.A.C.P. con riguardo ai parametri che si sono prima richiamati, e il ricorso, per questa parte, va dichiarato inammissibile».

Sentenza n. 237/1983 (rel. Bucciarelli Ducci)

Sono inammissibili censure regionali di violazione dell'art. 76 Cost. che non hanno ad oggetto un'invasione della sfera di competenza regionale.

Considerato, 5., 6.

«La Regione Sicilia impugna inoltre lo stesso art. 28 anche in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui non si limita ad unificare e riordinare la disciplina statale vigente in materia di credito agevolato per l'industria, ma estende la sfera della normativa ai contenuti dell'art. 16 della legge n. 183/1976; per il dubbio che tale disposizione ecceda i limiti della delega al Governo contenuta nell'art. 15 della legge citata. La censura è però inammissibile - come rettamente osserva la difesa dello Stato - in quanto con essa non viene denunciata una invasione della sfera di competenza regionale, come richiesto per tale tipo di impugnativa dall'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87. (...) Quanto alla presunta violazione dell'art. 76 della Costituzione, anche tale censura - come quella analoga di cui al precedente n. 5 - prima che infondata è inammissibile, non avendo ad oggetto specifico un'invasione della sfera di competenza regionale, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 87 del 1953».

Sentenza n. 14/1975 (rel. Benedetti)

Le Regioni, in quanto soggetti di autonomia titolari di specifiche attribuzioni e competenze su materie tassativamente indicate da norme statutarie o da altre norme costituzionali, sono legittimate a impugnare in via diretta leggi dello Stato solo quando ritengano tali leggi lesive della sfera dei loro poteri. Gli unici motivi ammissibili di ricorso delle Regioni sono perciò quelli che si risolvono nella menomazione di poteri e facoltà a esse costituzionalmente garantiti.

Considerato, 1.

«Il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, del quale fa parte la norma denunciata, è uno dei numerosi decreti delegati emanati dal legislatore nazionale per l'attuazione della riforma tributaria di cui alla legge delega 9 ottobre 1971, n. 825. Con esso sono state dettate nuove disposizioni sui servizi di riscossione delle imposte ed in particolare, per quanto concerne gli aggi di riscossione, in ottemperanza ai criteri direttivi fissati dall'art. 10 punto 10 della legge di delega, che enunciano il nuovo principio della "incorporazione degli aggi nelle aliquote stabilite per i singoli tributi", è stato disposto che "per le riscossioni effettuate sia mediante versamenti diretti, sia mediante ruoli l'esattore è retribuito con un aggio a carico degli enti destinatari del gettito dei tributi" (art. 3, comma primo). Nei riguardi di questa norma la ricorrente Regione siciliana ha prospettato vari motivi di incostituzionalità tra i quali è necessario anzitutto esaminare quelli relativi al preteso contrasto con gli artt. 76 e 3 della Costituzione, in ordine ai quali la difesa dello Stato ha sollevato eccezione di inammissibilità in quanto si tratterebbe di motivi non attinenti ad una invasione della sfera di competenza della Regione. Trattasi di eccezione in linea di principio fondata sulla quale la Corte, in diverse occasioni, ha avuto modo di pronunciarsi. È pertanto sufficiente richiamare e ribadire le precedenti statuizioni secondo cui le Regioni, in quanto soggetti di autonomia titolari di specifiche attribuzioni e competenze su materie tassativamente indicate da norme statutarie o da altre norme costituzionali, sono legittimate a impugnare in via diretta leggi dello Stato solo quando ritengano tali leggi lesive della sfera ben definita dei loro poteri. Gli unici motivi ammissibili di ricorso delle Regioni sono perciò quelli che si risolvono nella menomazione di poteri e facoltà ad esse costituzionalmente garantiti. Ora è di tutta evidenza che queste ipotesi non ricorrono nel caso in esame dal momento che nella specifica materia disciplinata dalla norma impugnata non spetta alcuna competenza alla Regione siciliana, né lesione di sue attribuzioni discende direttamente o è dato comunque collegare alla lamentata violazione degli artt. 76 e 3 della Costituzione».

SCADENZA DEL TERMINE PER L'ESERCIZIO DELLA DELEGA E SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE DELLA REGIONE A IMPUGNARE LA LEGGE DELEGA

Sentenza n. 139/2018 (red. Coraggio)

La mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione. Ne consegue l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione in via principale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso.

Considerato, 2., 2.1.

«Va preliminarmente trattata la questione relativa all'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge n. 154 del 2016, il quale – disponendo la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino di enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – prevede, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), con riferimento alla revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, quali criteri direttivi "l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli", prescrivendo, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di

Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere. A parere della Regione Veneto tale disposizione violerebbe: – gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, in quanto tenderebbe a realizzare un livellamento organizzativo, procedurale e di spesa tra i diversi livelli regionali, senza tener conto delle loro specificità, determinando l'effetto distorsivo per cui, ove essi presentino caratteristiche di eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, sarebbero comunque costretti ad adeguarsi ai nuovi parametri previsti dalla legislazione statale; – gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa determinerebbe un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura; – l'art. 120 Cost., in considerazione del «carattere “debole” dell'intervento della conferenza intergovernativa» nonché dell'esiguità del termine previsto per il rilascio del relativo parere. (...) Va rilevato che, come segnalato dalla Regione ricorrente nella propria memoria depositata il 17 aprile 2018 e dall'Avvocatura generale dello Stato in udienza, nonostante il decorso del termine legislativamente previsto, non è stato dato seguito alla delega. La mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione. Deve quindi essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso (sentenze n. 141 del 2016, n. 326 del 2010 e n. 71 del 2005, ordinanza n. 1 del 2017)».

Sentenza n. 265/1996 (red. Vari)

Il decorso del termine previsto dalla legge delega, senza che il Governo abbia emanato i decreti legislativi e senza che siano intervenute proroghe, comporta l'inammissibilità del ricorso regionale per sopravvenuta carenza di interesse a impugnare una legge che non può più esplicare alcun effetto. Né alcun rilievo può avere l'ipotetica pendenza di diverso termine stabilito per l'adozione di disposizioni correttive, essendo quest'ultimo il termine dato al Governo solo per correggere le disposizioni che fossero già state emanate nell'esercizio della delega.

Considerato, 1., 2.

«La regione Toscana, con il ricorso in epigrafe, ha 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. (...) Indipendentemente dal fondamento dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, la quale sostiene l'inammissibilità di un ricorso in via principale volto a lamentare la lesione di competenze regionali da parte di una legge di delega, occorre considerare che 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 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 cinquantatreesimo del medesimo art. 2 contempli 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».

VI. I principali ambiti della delega legislativa (pronunce rese su questioni sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma Cost.)

ACQUE TERMALI

Sentenza n. 93/2003 (red. Contri)

AGRICOLTURA

Sentenze nn. 317/2001 (red. Mezzanotte) e 126/1996 (red. Zagrebelsky)

AMBIENTE E PAESAGGIO

Sentenze nn. 254/2009 (red. Mazzella), 251/2009 (red. Saulle), 250/2009 (red. De Siervo), 249/2009 (red. Tesauro), 247/2009 (red. Napolitano), 246/2009 (red. F. Gallo), 235/2009 (red. Cassese), 234/2009 (red. Quaranta), 233/2009 (red. Finocchiaro), 232/2009 (red. Mazzella), 225/2009 (red. Maddalena), 367/2007 (red. Maddalena), 285/2006 (red. Cassese), 205/2005 (red. Vaccarella) e 192/1987 (red. Corasaniti)

ANTIMAFIA E MISURE DI PREVENZIONE

Sentenza n. 4/2018 (red. Lattanzi)

APPALTI PUBBLICI

Sentenze nn. 134/2013 (red. Silvestri), 401/2007 (red. Quaranta), 413/2002 (red. Chieppa) e 132/1996 (red. Mirabelli)

ARBITRATO

Sentenze nn. 250/2016 (red. Barbera) e 376/2001 (red. Marini)

BANCHE E INTERMEDIARI FINANZIARI

Sentenze nn. 341/2007 (red. Napolitano), 32/2005 (red. Mezzanotte), 301/2003 (red. Marini), 425/2000 (red. Ruperto), 49/1999 (red. Mirabelli), 224/1994 (red. Cheli) 237/1983 e (rel. Bucciarelli Ducci)

Ordinanza n. 93/2001 (red. Mezzanotte)

BONIFICA

Sentenza n. 5/1967 (rel. Papaldo)

CAMERE DI COMMERCIO

Sentenza n. 261/2017 (red. Barbera)

CIRCOLAZIONE STRADALE

Sentenze nn. 66/2005 (red. Contri), 239/2003 (red. Zagrebelsky), 251/2001 (red. Zagrebelsky), 427/2000 (red. Zagrebelsky), 354/1998 (red. Zagrebelsky), 305/1996 (red. Mezzanotte), 57/1964 (rel. Mortati), 163/1963 (rel. Mortati) e 31/1962 (rel. Petrocelli)

Ordinanze nn. 283/2013 (red. Napolitano), 89/2009 (red. Finocchiaro), 257/2005 (red. Maddalena), 294/2004 (red. Maddalena), 159/2004 (red. Maddalena), 323/2002 (red. Contri), 278/2001 (red. Contri), 33/2001 (red. Contri) e 93/2001 (red. Mezzanotte).

CONTROLLI AMMINISTRATIVI

Sentenza n. 343/1994 (red. Santosuosso)

CORTE DEI CONTI

Sentenze nn. 221/2002 (red. Zagrebelsky), 139/2001 (red. Zagrebelsky) e 457/1999 (red. Zagrebelsky)

DELEGHE PER LA RICOGNIZIONE DI PRINCIPI E PER IL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI A REGIONI ED ENTI LOCALI

Sentenze nn. 280/2004 (red. Capotosti), 125/2003 (red. Capotosti), 290/2001 (red. Mezzanotte), 206/2001 (red. Onida), 159/2001 (red. Capotosti), 111/2001 (red. Zagrebelsky), 110/2001 (red. Zagrebelsky), 74/2001 (red. Mezzanotte), 265/1996 (red. Vari), 260/1991 (red. Pescatore), 406/1989 (red. Corasaniti), 287/1987 (red. E. Gallo), 77/1987 (red. Caianiello), 6/1986 (rel. Malagugini), 174/1981 (rel. Elia), 173/1981 (rel. Elia), 142/1972 (rel. Mortati), 140/1972 (rel. De Marco), 139/1972 (rel. Crisafulli), 138/1972 (rel. Bonifacio) e 39/1971 (rel. Crisafulli)

Ordinanza n. 90/2001 (red. Capotosti)

DIRITTO DI ACCESSO

Sentenza n. 399/2006 (red. Silvestri)

DOGANE

Sentenze nn. 224/1990 (red. Baldassarre) e 41/1975 (rel. N. Reale)

EDILIZIA E URBANISTICA

Sentenze nn. 84/2017 (red. Modugno) e 100/1979 (rel. Paladin)

Ordinanza n. 355/2004 (red. Capotosti)

ELEZIONI

Sentenze nn. 214/2017 (red. de Pretis), 276/2016 (red. de Pretis) e 220/2003 (red. Onida)

ENERGIA

Sentenze nn. 51/2017 (red. Morelli), 33/2011 (red. De Siervo), 278/2010 (red. De Siervo), 183/1987 (red. Corasaniti), 56/1971 (rel. Bonifacio), 66/1970 (rel. Chiarelli), 68/1968 (rel. Bonifacio), 67/1968 (rel. Manca), 79/1966 (rel. Cassandro) e 66/1965 (rel. Papaldo)

ENTI OPERANTI IN CAMPO MUSICALE

Sentenza n. 503/2000 (red. Contri)

ESPROPRIAZIONE

Sentenze nn. 293/2010 (red. Tesauro) e 2/1966 (rel. Benedetti)

FALLIMENTO E PROCEDURE CONCORSALE

Sentenze nn. 184/2013 (red. Napolitano) e 198/2009 (red. Napolitano)

Ordinanza n. 170/2009 (red. Napolitano)

FINANZA REGIONALE LOCALE

Sentenze nn. 50/2014 (red. Grossi), 219/2013 (red. Lattanzi), 178/2012 (red. F. Gallo) e 87/1996 (red. Vari)

FORZE ARMATE

Sentenza n. 531/1995 (red. Chieppa)

INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI

Sentenze nn. 426/2006 (red. Mazzella), 110/1982 (rel. Maccarone), 127/1981 (rel. Ferrari), 93/1981 (rel. Andrioli), 8/1977 (rel. Amadei), 78/1972 (rel. Rocchetti), 145/1971 (rel. Verzì), 160/1970 (rel. De Marco), 3/1970 (rel. Mortati), 69/1969 (rel. De Marco) e 91/1962 (rel. Sandulli)

Ordinanza n. 1/2005 (red. Bile)

INFRASTRUTTURE E GRANDI OPERE

Sentenza n. 303/2003 (red. Mezzanotte)

ISTITUZIONE DI NUOVE PROVINCE

Sentenza n. 347/1994 (red. Cheli)

ISTRUZIONE PUBBLICA

Sentenza n. 220/2007 (red. Cassese)

MARCHI E BREVETTI

Sentenze nn. 123/2009 (red. Tesauro), 71/1960 (rel. Branca), 42/1958 (rel. Castelli Avolio) e 37/1957 (rel. Castelli Avolio)

Ordinanza n. 77/1971 (rel. Oggioni)

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sentenze nn. 132/2018 (red. Coraggio), 182/2014 (red. Amato), 94/2014 (red. Cartabia), 18/2014 (red. Morelli), 162/2012 (red. Cartabia), 304/2011 (red. Grossi), 281/2004 (red. Vaccarella) e 292/2000 (red. Bile)

PROCESSO CIVILE

Sentenze nn. 194/2015 (red. Grossi), 65/2014 (red. Amato), 272/2012 (red. Criscuolo), 111/2012 (red. Morelli), 230/2010 (red. Criscuolo), 112/2008 (red. Tesauero), 98/2008 (red. Tesauero), 71/2008 (red. Amirante), 340/2007 (red. Amirante), 170/2007 (red. Tesauero), 54/2007 (red. Amirante), 276/2000 (red. Bile) e 194/2005 (red. Marini)

Ordinanze nn. 73/2012 (red. Morelli), 160/2010 (red. Tesauero), 192/2009 (red. Tesauero), 127/2009 (red. Tesauero), 8/2009 (red. Tesauero), 404/2008 (red. Mazzella), 396/2008 (red. Tesauero), 281/2008 (red. Tesauero), 298/2007 (red. Mazzella) e 490/2000 (red. Contri)

PROCESSO PENALE

Sentenze nn. 47/2014 (red. Frigo), 426/2008 (red. Tesauero), 219/2008 (red. De Siervo), 212/2003 (red. Marini), 230/2004 (red. Mezzanotte), 359/2000 (red. Onida), 109/1999 (red. Mezzanotte), 89/1998 (red. Neppi Modona), 95/1997 (red. Neppi Modona), 336/1996 (red. Mezzanotte), 155/1996 (red. Zagrebelsky), 484/1995 (red. Vassalli), 448/1995 (red. Mirabelli), 381/1995 (red. Ferri), 144/1995 (red. Vassalli), 59/1995 (red. Ferri), 463/1994 (red. Baldassarre), 455/1994 (red. Spagnoli), 453/1994 (red. Spagnoli), 179/1994 (red. Ferri), 147/1994 (red. Vari), 364/1993 (red. Cheli), 299/1993 (red. Greco), 141/1993 (red. Ferri), 130/1993 (red. Vassalli), 111/1993 (red. Spagnoli), 82/1993 (red. Vassalli), 77/1993 (red. Vassalli), 59/1993 (red. Spagnoli), 56/1993 (red. Spagnoli), 54/1993 (red. Spagnoli), 53/1993 (red. Casavola), 44/1993 (red. Vassalli), 41/1993 (red. Vassalli), 10/1993 (red. Baldassarre), 432/1992 (red. Cheli), 399/1992 (red. Spagnoli), 381/1992 (red. Guizzi), 292/1992 (red. Spagnoli), 261/1992 (red. Spagnoli), 203/1992 (red. Ferri), 186/1992 (red. Spagnoli), 142/1992 (red. Cheli), 124/1992 (red. Spagnoli), 108/1992 (red. Ferri), 41/1992 (red. Spagnoli), 4/1992 (red. Vassalli), 502/1991 (red. Spagnoli), 401/1991 (red. Spagnoli), 344/1991 (red. Caianiello), 265/1991 (red. Ferri), 259/1991 (red. Ferri), 251/1991 (red. Cheli), 250/1991 (red. Ferri), 230/1991 (red. Cheli), 221/1991 (red. Greco), 182/1991 (red. Casavola), 176/1991 (red. Caianiello), 88/1991 (red. Spagnoli), 68/1991 (red. Conso), 529/1990 (red. Caianiello), 496/1990 (red. Spagnoli), 435/1990 (red. Spagnoli), 349/1990 (red. E. Gallo), 333/1990 (red. Greco), 122/1971 (rel. Mortati), 49/1957 (rel. Battaglini) e 16/1957 (rel. Battaglini)

Ordinanze nn. 273/2017 (red. Zanon), 32/2010 (red. Tesauero), 312/2005 (red. Neppi Modona), 228/2005 (red. Neppi Modona), 349/2004 (red. Neppi Modona), 248/2004 (red. Flick), 332/2001 (red. Flick), 259/2001 (red. Flick), 370/2000 (red. Neppi Modona), 338/1999 (red. Neppi Modona), 232/1999 (red. Neppi Modona), 152/1999 (red. Neppi Modona), 441/1998 (red. Neppi Modona), 374/1998 (red. Vassalli), 400/1997 (red. Neppi Modona), 96/1997 (red. Neppi Modona), 159/1996 (red. Zagrebelsky), 99/1996 (red. Ferri), 24/1996 (red. Ferri), 449/1995 (red. Caianiello), 257/1995 (red. Mirabelli), 37/1995 (red. Baldassarre), 334/1994 (red. Vassalli), 324/1994 (red. Caianiello), 92/1994 (red. Ferri), 468/1993 (red. Ferri), 397/1993 (red. Vassalli), 192/1993 (red. Vassalli), 157/1993 (red. Spagnoli), 23/1993 (red. Caianiello), 474/1992 (red. Spagnoli), 414/1992 (red. Vassalli), 319/1992 (red. Vassalli), 305/1992 (red. Cheli), 284/1992 (red. Caianiello), 225/1992 (red. Spagnoli), 15/1992 (red. Cheli), 466/1991 (red. Caianiello), 411/1991 (red. Ferri), 354/1991 (red.

Vassalli), 320/1991 (red. Greco), 208/1991 (red. Ferri), 77/1991 (red. Caianiello), 419/1990 (red. Dell'Andro) e 360/1990 (red. Dell'Andro)

PROCESSO TRIBUTARIO

Sentenze nn. 278/2016 (red. Coraggio), 208/2002 (red. Mezzanotte), 156/1985 (rel. Bucciarelli Ducci), 217/1984 (rel. Roehrsen), 210/1983 (rel. O. Reale), 243/1982 (rel. O. Reale), 57/1982 (rel. Saja) e 63/1977 (rel. Astuti)

Ordinanze nn. 316/2008 (red. F. Gallo), 400/2002 (red. Chieppa), 303/2002 (red. Amirante), 330/2000 (red. Marini), 329/2000 (red. Marini), 8/1999 (red. Marini), 230/1994 (red. Ruperto), 515/1989 (red. Saja), 209/1989 (red. Caianiello), 335/1987 (red. Saja), 9/1981 (rel. Paladin), 85/1980 (rel. Astuti) e 63/1977 (rel. Astuti)

ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

Sentenze nn. 10/2018 (red. Barbera), 232/2016 (red. Coraggio), 59/2016 (red. Coraggio), 237/2013 (red. Coraggio) e 234/2013 (red. Coraggio)

Ordinanze nn. 200/2015 (red. Coraggio), 59/2014 (red. Coraggio) e 15/2014 (red. Coraggio)

PARASTATO

Sentenza n. 617/1988 (red. Corasaniti)

Ordinanza n. 111/1988 (red. Caianiello)

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

Sentenze nn. 210/2015 (red. Amato) e 1030/1988 (red. Spagnoli)

Ordinanze nn. 203/2006 (red. Tesauro), 160/1989 (red. Spagnoli) e 35/1987 (red. Spagnoli)

PREVIDENZA

Sentenze nn. 132/2014 (red. Carosi), 8/2012 (red. Mazzella), 351/2010 (red. Silvestri), 288/1995 (red. Mengoni), 422/1994 (red. Santosuosso), 286/1990 (red. Spagnoli), 193/1990 (red. Pescatore), 1/1990 (red. Borzellino), 255/1984 (rel. Paladin), 91/1984 (rel. Andrioli), 42/1982 (rel. Bucciarelli Ducci), 91/1977 (rel. Amadei), 243/1976 (rel. Capalozza), 220/1974 (rel. De Marco), 112/1971 (rel. De Marco), 98/1971 (rel. Oggioni), 125/1970 (rel. Benedetti), 152/1967 (rel. Verzi), 110/1964 (rel. Verzi), 29/1964 (rel. Bonifacio), 20/1964 (rel. Jaeger), 19/1964 (rel. Jaeger), 18/1964 (rel. Jaeger), 162/1963 (rel. Petrocelli), 124/1963 (rel. Verzi), 123/1963 (rel. Verzi), 112/1963 (rel. Verzi), 84/1963 (rel. Verzi), 78/1963 (rel. Castelli Avolio), 65/1963 (rel. Sandulli), 4/1963 (rel. Verzi), 3/1963 (rel. Verzi), 38/1962 (rel. Fragali), 75/1961 (rel. Fragali), 71/1961 (rel. Gabrieli), 28/1961 (rel. Gabrieli), 2/1961 (rel. Gabrieli), 35/1960 (rel. Gabrieli), 34/1960 (rel. Castelli Avolio) e 24/1959 (rel. Cappi)

Ordinanze nn. 231/2009 (red. Napolitano), 425/2002 (red. Bile), 168/2001 (red. Marini), 198/1990 (red. Borzellino), 850/1988 (red. Greco), 843/1988 (red. Greco), 842/1988 (red. Greco) e 339/1988 (red. Greco)

PROFESSIONI

Sentenze nn. 229/2014 (red. Criscuolo), 418/1996 (red. Chieppa), 43/1972 (rel. Trimarchi) e 3/1957 (rel. Gabrieli)

PROPRIETÀ

Sentenza n. 38/1959 (rel. Manca)

RAPPORTI DI LAVORO

Sentenze nn. 98/2015 (red. Grossi), 107/2013 (red. Mazzella), 214/2009 (red. Mazzella), 192/2008 (red. Cassese), 44/2008 (red. Mazzella), 384/2005 (red. Amirante), 149/2005 (red. Quaranta), 50/2005 (red. Amirante), 199/2003 (red. Vaccarella), 496/2002 (red. Zagrebelsky), 193/2002 (red. Chiappa), 275/2001 (red. Chiappa), 121/2001 (red. Chiappa), 451/2000 (red. Chiappa), 126/2000 (red. Santosuosso), 15/1999 (red. Mirabelli), 200/1998 (red. Santosuosso), 63/1998 (red. Chiappa), 240/1996 (red. Mengoni), 88/1996 (red. Cheli), 22/1996 (red. Granata), 17/1996 (red. Mirabelli), 362/1995 (red. Granata), 305/1995 (red. Ruperto), 128/1995 (red. Mirabelli), 400/1993 (red. Mengoni), 383/1994 (red. Cheli), 359/1993 (red. Cheli), 285/1993 (red. Mengoni), 348/1989 (red. Corasaniti), 309/1989 (red. Corasaniti), 205/1989 (red. Spagnoli), 87/1989 (red. Caianiello), 1019/1988 (red. Caianiello), 376/1988 (red. Saja), 310/1988 (red. Mengoni), 620/1987 (red. Casavola), 48/1986 (rel. Ferrari), 32/1986 (rel. La Pergola), 301/1985 (rel. O. Reale), 163/1985 (rel. Bucciarelli Ducci), 158/1985 (rel. Bucciarelli Ducci), 46/1985 (rel. Bucciarelli Ducci), 220/1984 (rel. Maccarone), 183/1984 (rel. E. Gallo), 33/1982 (rel. O. Reale), 12/1982 (rel. Roehrsen), 184/1981 (rel. Paladin), 12/1981 (rel. Gionfrida), 27/1978 (rel. Volterra), 103/1977 (rel. De Stefano), 228/1976 (rel. De Marco), 226/1976 (rel. Crisafulli), 196/1975 (rel. N. Reale), 101/1975 (rel. Astuti), 65/1975 (rel. Amadei), 45/1975 (rel. Gionfrida), 258/1974 (rel. Capalozza), 242/1974 (rel. Amadei), 150/1974 (rel. Crisafulli), 131/1974 (rel. Crisafulli), 120/1974 (rel. Rossi), 89/1974 (rel. Capalozza), 206/1972 (rel. Chiarelli), 185/1972 (rel. De Marco), 59/1972 (rel. De Marco), 57/1972 (rel. Verzì), 14/1972 (rel. Chiarelli), 101/1971 (rel. Mortati), 42/1971 (rel. Mortati), 18/1971 (rel. Chiarelli), 162/1970 (rel. Mortati), 127/1970 (rel. De Marco), 126/1970 (rel. Mortati), 71/1970 (rel. Mortati), 27/1970 (rel. Chiarelli), 161/1969 (rel. De Marco), 64/1969 (rel. Capalozza), 34/1969 (rel. Mortati), 33/1969 (rel. Mortati), 12/1969 (rel. Mortati), 57/1968 (rel. Chiarelli), 107/1967 (rel. Oggioni), 99/1967 (rel. Chiarelli), 73/1967 (rel. Chiarelli), 54/1967 (rel. Jaeger), 41/1967 (rel. Mortati), 26/1967 (rel. Cassandro), 9/1967 (rel. Mortati), 67/1966 (rel. Chiarelli), 50/1966 (rel. Bonifacio), 48/1966 (rel. Chiarelli), 47/1966 (rel. Chiarelli), 45/1966 (rel. Mortati), 8/1966 (rel. Fragali), 100/1965 (rel. Benedetti), 56/1965 (rel. Mortati), 43/1965 (rel. Mortati), 97/1964 (rel. Mortati), 79/1964 (rel. Mortati), 78/1964 (rel. Mortati), 59/1964 (rel. Mortati), 31/1964 (rel. Mortati), 129/1963 (rel. Mortati), 106/1963 (rel. Cassandro), 70/1963 (rel. Cassandro), 54/1963 (rel. Fragali), 106/1962 (rel. Cassandro), 69/1961 (rel. Cassandro) e 24/1961 (rel. Mortati)

Ordinanze nn. 5/2013 (red. Mazzella), 325/2009 (red. Mazzella), 213/2005 (red. Vaccarella), 214/2004 (red. Vaccarella), 189/1999 (red. Chiappa), 151/1999 (red. Chiappa), 523/1990 (red. Casavola), 753/1988 (red. Caianiello), 589/1987 (red. Borzellino), 41/1970 (rel. Rossi) e 40/1968 (rel. Bonifacio)

REATI E PENE

Sentenze nn. 127/2017 (red. Zanon), 5/2014 (red. Lattanzi), 173/2002 (red. Neppi Modona), 234/1997 (red. Onida), 53/1997 (red. Onida), 356/1996 (red. Zagrebelsky), 79/1995 (red. Mirabelli), 218/1987 (red. Spagnoli), 188/1982 (rel. Ferrari), 157/1976 (rel. Capalozza), 116/1975 (rel. Benedetti), 265/1974 (rel. Oggioni), 164/1973 (rel. Crisafulli), 93/1971 (rel. De Marco), 3/1971 (rel. Rocchetti), 34/1968 (rel. Chiarelli), 106/1967 (rel. Papaldo), 33/1967 (rel. Papaldo), 32/1967 (rel. Papaldo), 31/1967 (rel. Papaldo), 14/1967 (rel. Papaldo), 13/1967 (rel. Papaldo), 89/1963 (rel. Verzì), 62/1963 (rel. Verzì), 47/1962 (rel. Castelli Avolio), 53/1961 (rel. Cassandro), 68/1960 (rel. Cappi), 37/1960 (rel. Battaglini), 39/1959 (rel. Jaeger) e 20/1959 (rel. Petrocelli)

Ordinanze nn. 134/2003 (red. Onida), 279/1999 (red. Onida), 209/1999 (red. Onida), 205/1999 (red. Neppi Modona), 416/1998 (red. Neppi Modona), 454/1995 (red. Granata) e 15/1963 (rel. Castelli Avolio)

RESPONSABILITÀ CIVILE

Sentenze nn. 235/2014 (red. Morelli), 75/2012 (red. Tesauro) e 180/2009 (red. Finocchiaro)

Ordinanze nn. 180/2014 (red. Morelli) e 157/2013 (red. Morelli)

RICORSI AMMINISTRATIVI

Sentenze nn. 73/2014 (red. Cassese) e 298/1986 (red. Baldassarre)

Ordinanza n. 56/2001 (red. Mezzanotte)

RIFORMA FONDIARIA

Sentenze nn. 61/2012 (red. Tesauro), 319/1995 (red. Chieppa), 4/1987 (red. Casavola), 3/1987 (red. Casavola), 136/1976 (rel. Gionfrida), 161/1975 (rel. Amadei), 44/1974 (rel. Oggioni), 43/1974 (rel. Oggioni), 52/1973 (rel. Rocchetti), 118/1972 (rel. Mortati), 193/1970 (rel. Oggioni), 143/1970 (rel. Oggioni), 133/1969 (rel. Trimarchi), 106/1969 (rel. Oggioni), 99/1969 (rel. Benedetti), 70/1969 (rel. Verzi), 119/1968 (rel. Benedetti), 43/1968 (rel. Rocchetti), 42/1968 (rel. Rocchetti), 41/1968 (rel. Rocchetti), 37/1968 (rel. Benedetti), 19/1968 (rel. Capalozza), 133/1967 (rel. Mortati), 104/1967 (rel. Fragali), 63/1967 (rel. Branca), 39/1967 (rel. Chiarelli), 38/1967 (rel. Chiarelli), 21/1967 (rel. Manca), 6/1967 (rel. Mortati), 99/1966 (rel. Chiarelli), 98/1966 (rel. Chiarelli), 97/1966 (rel. Chiarelli), 84/1966 (rel. Fragali), 61/1966 (rel. Chiarelli), 52/1966 (rel. Branca), 31/1966 (rel. Jaeger), 28/1966 (rel. Castelli Avolio), 24/1966 (rel. Mortati), 89/1965 (rel. Castelli Avolio), 71/1965 (rel. Mortati), 18/1965 (rel. Cassandro), 3/1965 (rel. Castelli Avolio), 73/1964 (rel. Manca), 41/1964 (rel. Sandulli), 38/1964 (rel. Mortati), 34/1964 (rel. Chiarelli), 126/1963 (rel. Mortati), 104/1963 (rel. Mortati), 9/1963 (rel. Castelli Avolio), 125/1962 (rel. Manca), 39/1962 (rel. Gabrieli), 18/1962 (rel. Cosatti), 16/1962 (rel. Ambrosini), 78/1961 (rel. Cassandro), 77/1961 (rel. Manca), 47/1961 (rel. Cosatti), 33/1961 (rel. Cosatti), 25/1961 (rel. Cassandro), 12/1961 (rel. Jaeger), 7/1961 (rel. Fragali), 6/1961 (rel. Fragali), 75/1960 (rel. Ambrosini), 60/1960 (rel. Ambrosini), 57/1960 (rel. Manca), 56/1960 (rel. Manca), 31/1960 (rel. Cappi), 17/1960 (rel. Ambrosini), 69/1959 (rel. Branca), 57/1959 (rel. Cassandro), 41/1959 (rel. Sandulli), 34/1959 (rel. Manca), 10/1959 (rel. Ambrosini), 8/1959 (rel. Cosatti), 73/1958 (rel. Castelli Avolio), 71/1958 (rel. Ambrosini), 70/1958 (rel. Ambrosini), 33/1958 (rel. Petrocelli), 3/1958 (rel. Perassi), 126/1957 (rel. Castelli Avolio), 82/1957 (rel. Manca), 81/1957 (rel. Manca), 80/1957 (rel. Petrocelli), 79/1957 (rel. Jaeger), 78/1957 (rel. Jaeger), 75/1957 (rel. Jaeger), 74/1957 (rel. Cassandro), 72/1957 (rel. Cassandro), 70/1957 (rel. Perassi), 67/1957 (rel. Manca), 66/1957 (rel. Cassandro), 65/1957 (rel. Perassi), 64/1957 (rel. Jaeger), 63/1957 (rel. Manca), 62/1957 (rel. Jaeger), 60/1957 (rel. Perassi) e 59/1957 (rel. Jaeger)

SANITÀ

Sentenze nn. 338/1994 (red. Mirabelli), 128/1994 (red. Cheli), 124/1994 (red. Vari), 382/1993 (red. Ferri), 355/1993 (red. Baldassarre), 40/1989 (red. Mengoni), 306/1988 (red. Corasaniti), 305/1988 (red. Corasaniti), 272/1988 (red. Corasaniti) e 214/1988 (red. Baldassarre)

SANZIONI AMMINISTRATIVE

Sentenze nn. 153/2014 (red. Mattarella), 119/2013 (red. Criscuolo), 25/2003 (red. Mezzanotte), 456/1998 (red. Onida) e 115/1995 (red. Ferri)

Ordinanze nn. 150/2001 (red. Onida), 86/2001 (red. Onida), 267/1999 (red. Onida) e 193/1999 (red. Onida)

SERVIZIO CIVILE NAZIONALE

Sentenza n. 119/2015 (red. Amato)

SOCIETÀ

Sentenza n. 481/2005 (red. Vaccarella)

SPESE DI GIUSTIZIA

Sentenze nn. 106/2016 (red. Morelli), 174/2005 (red. Finocchiaro), 53/2005 (red. Finocchiaro) e 52/2005 (red. Finocchiaro)

Ordinanze nn. 153/2010 (red. Finocchiaro), 30/2010 (red. Finocchiaro) e 177/2006 (red. Finocchiaro)

SPETTACOLO E SPORT

Sentenze nn. 285/2005 (red. De Siervo) e 205/2005 (red. Vaccarella)

SUCCESSIONI

Sentenza n. 146/2015 (red. Morelli)

TRASPORTO FERROVIARIO

Sentenza n. 90/1982 (rel. La Pergola)

TRIBUTI

Sentenze nn. 350/2007 (red. Finocchiaro), 266/2005 (red. F. Gallo), 110/2005 (red. F. Gallo), 308/2002 (red. Vari), 307/2002 (red. Chieppa), 156/2001 (red. Marini), 96/2001 (red. Vari), 557/2000 (red. Marini), 163/2000 (red. Marini), 200/1999 (red. Marini), 138/1999 (red. Onida), 7/1999 (red. Santosuosso), 198/1998 (red. Marini), 111/1997 (red. Vari), 194/1995 (red. Caianiello), 272/1994 (red. Pescatore), 38/1994 (red. Vari), 370/1993 (red. Guizzi), 295/1993 (red. Caianiello), 51/1992 (red. Baldassarre), 181/1991 (red. Pescatore), 84/1989 (red. Caianiello), 83/1989 (red. Caianiello), 414/1988 (red. Mengoni), 211/1987 (red. Saja), 200/1987 (red. Dell'Andro), 410/1988 (red. Caianiello), 156/1987 (red. Saja), 79/1987 (red. E. Gallo), 178/1986 (rel. Pescatore), 128/1986 (rel. E. Gallo), 115/1986 (rel. Borzellino), 111/1986 (rel. E. Gallo), 47/1986 (rel. Ferrari), 67/1985 (rel. Corasaniti), 58/1985 (rel. Andrioli), 277/1984 (rel. Andrioli), 233/1985 (rel. Paladin), 217/1984 (rel. Roehrssen), 178/1984 (rel. De Stefano), 239/1983 (rel. Ferrari), 8/1978 (rel. Astuti), 32/1975 (rel. De Marco), 14/1975 (rel. Benedetti), 151/1974 (rel. Crisafulli), 5/1973 (rel. N. Reale), 160/1970 (rel. De Marco), 28/1970 (rel. Oggioni), 32/1968 (rel. Oggioni), 135/1967 (rel. Manca), 77/1967 (rel. Branca), 72/1967 (rel. Branca), 64/1966 (rel. Branca), 6/1964 (rel. Mortati), 127/1963 (rel. Papaldo), 114/1963 (rel. Branca), 65/1962 (rel. Papaldo), 30/1961 (rel. Fragali) e 54/1957 (rel. Papaldo)

Ordinanze nn. 211/2008 (red. F. Gallo), 19/2007 (red. F. Gallo), 429/2006 (red. F. Gallo), 87/2005 (red. Marini), 297/2004 (red. Finocchiaro), 336/2003 (red. Marini), 123/2003 (red. Marini), 426/2002 (red. Marini), 250/2002 (red. Marini), 95/2002 (red. Vari), 323/2001 (red. Vari), 278/2000 (red. Vari), 92/1998 (red. Santosuosso), 392/1993 (red. Pescatore), 56/1992 (red. Borzellino), 519/1991 (red. Granata), 324/1990 (red. Borzellino), 211/1990 (red. Borzellino), 134/1990 (red. Borzellino), 528/1989 (red. Saja), 385/1989 (red. Cheli), 381/1989 (red. Saja), 220/1989 (red. Borzellino), 62/1989 (red. Greco), 817/1988 (red. Caianiello), 816/1988 (red. Caianiello), 515/1988 (red. Saja), 298/1988 (red. Saja), 170/1988 (red. Borzellino), 169/1988 (red. Borzellino), 108/1988 (red. Saja), 56/1988 (red. Borzellino), 54/1988 (red. Borzellino), 50/1988 (red. Saja), 49/1988 (red. Saja), 45/1988 (red. Saja), 24/1988 (red. Borzellino), 21/1988 (red. Borzellino), 586/1987 (red. Borzellino), 540/1987 (red. Saja), 508/1987 (red. Saja), 490/1987 (red. Caianiello), 465/1987 (red. Pescatore), 426/1987 (red. Saja), 418/1987 (red. Borzellino), 367/1987 (red. Saja), 339/1987 (red. Borzellino), 334/1987 (red. Saja), 330/1987 (red. Saja), 321/1987 (red. Saja), 75/1963 (rel. Mortati) e 102/1962 (rel. Cassandro)

TURISMO

Sentenza n. 80/2012 (red. Silvestri)

UNIVERSITÀ E ISTITUZIONI DI ALTA CULTURA

Sentenze nn. 104/2017 (red. Cartabia) e 114/1993 (red. Mirabelli)

Le dichiarazioni di illegittimità per violazione dell'art. 76 Cost. o dell'art. 77, primo comma, Cost.

LEGGI DELEGA

Sentenza n. **280/2004**

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) [...]».

Sentenza n. **32/1961**

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 5, lett. h, 14, n. 1, 15 e 16 della legge approvata il 3 aprile 1959 dall'Assemblea della Regione siciliana, promulgata, in pendenza del ricorso in questa sede, il 12 maggio 1959 (n. 21) e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, n. 28, del 15 maggio 1959 (...)».

Sentenza n. **47/1959**

Dispositivo

«(...) dichiara, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 2 della legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 29 marzo 1958, promulgata, in pendenza del ricorso in questa sede, il 7 maggio 1958 (n. 14) e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana dello stesso giorno 7 maggio 1958, n. 27, contenente "Norme sul personale della Regione", ed in conseguenza dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo del Presidente della Regione siciliana del 5 luglio 1958, n. 4, contenente "Norme per il funzionamento del servizio di liquidazione del trattamento di quiescenza spettante al personale della Amministrazione regionale"».

DECRETI DELEGATI

Sentenza n. **132/2018**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alle parole "salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,"».

Sentenza n. **10/2018**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e

del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), nella parte in cui ha modificato l'art. 9, terzo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), prevedendo che “[I]n caso di dimissioni o di cessazione di uno o più membri elettivi dall'incarico per qualsiasi causa nel corso del quadriennio, sono indette elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale per designare, per il restante periodo, il sostituto del membro decaduto o dimessosi”, e nella parte in cui ha disposto l'abrogazione del comma 4 dell'art. 7 della legge n. 186 del 1982».

Sentenza n. **104/2017**

Dispositivo

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante “Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5”;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 49 del 2012, limitatamente alle parole “al costo standard per studente,” (...).».

Sentenza n. **51/2017**

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE)».

Sentenza n. **250/2016**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), nella parte in cui stabilisce che il presidente del collegio arbitrale è scelto “comunque tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal presente articolo, ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere d'ufficio del difensore dipendente pubblico. La nomina del presidente del collegio effettuata in violazione del presente articolo determina la nullità del lodo ai sensi dell'articolo 829, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile”».

Sentenza n. **98/2015**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 15, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni

pubbliche), nella parte in cui prevede che “I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9”».

Sentenza n. 153/2014

Dispositivo

«dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 18-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro), nel testo introdotto dall’art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell’orario di lavoro)».

Sentenza n. 94/2014

Dispositivo

«1) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d’Italia;
2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, numero 17), dell’Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga l’art. 145, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);
3) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, numero 19), dell’Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-*septies*, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)».

Sentenza n. 50/2014

Dispositivo

«(...) 1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale) [...]».

Sentenza n. 5/2014

Dispositivo

«(...) 1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2268 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare), nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare);
2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), nella parte in cui modifica il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), espungendo dalle norme mantenute in vigore il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare)».

Sentenza n. 237/2013

Dispositivo

«(...) 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Urbino (...)».

Sentenza n. **219/2013**

Dispositivo

«(...) 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, commi 3-bis e 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012 (...);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69) [...];

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)", nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011 (...).

Sentenza n. **272/2012**

Dispositivo

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2010, limitatamente al secondo periodo ("L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale") e al sesto periodo, limitatamente alla frase "se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1"; b) dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole "Fermo quanto previsto dal comma 1 e"; c) dell'art. 5, comma 4, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole "I commi 1 e"; d) dell'art. 5, comma 5 del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole "Fermo quanto previsto dal comma 1 e"; e) dell'art. 6, comma 2, del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase "e, anche nei casi in cui il giudice dispone il rinvio della causa ai sensi del quarto o del quinto periodo del comma 1 dell'articolo cinque,"; f) dell'art. 7 del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase "e il periodo del rinvio disposto dal giudice ai sensi dell'art. 5, comma 1"; g) dello stesso articolo 7 nella parte in cui usa il verbo "computano" anziché «computa»; h) dell'art. 8, comma 5, del detto decreto legislativo; i) dell'art. 11, comma 1, del detto decreto legislativo, limitatamente al periodo "Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle

possibili conseguenze di cui all'art. 13"; l) dell'intero art. 13 del detto decreto legislativo, escluso il periodo "resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile"; m) dell'art. 17, comma 4, lettera d), del detto decreto legislativo; n) dell'art. 17, comma 5, del detto decreto legislativo; o), dell'art. 24 del detto decreto legislativo (...)).».

Sentenza n. 178/2012

Dispositivo

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'alinea e della lettera k) del comma 1 dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui si applicano direttamente alle Regioni autonome ed alle Province autonome (...)).».

Sentenza n. 162/2012

Dispositivo

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera l), 135, comma 1, lettera c), e 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), e dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010 (...)).».

Sentenza n. 80/2012

Dispositivo

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole "necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative" e "ed altre norme in materia", nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 (...)).».

Sentenza n. 75/2012

Dispositivo

«(...) 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"), nella parte in cui, limitatamente alla responsabilità per danni alla persona, pone come limite all'obbligo di ristoro dei danni quello indicato dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio - CCV)).».

Sentenza n. 61/2012

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina - Catanzaro), in quanto ha compreso nella espropriazione particelle di terreno non appartenenti al soggetto espropriato».

Sentenza n. 293/2010

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità)».

Sentenza n. 123/2009

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 245, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le procedure di reclamo iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se riguardano misure cautelari concesse secondo le norme precedentemente in vigore».

Sentenza n. 112/2008

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore».

Sentenza n. 71/2008

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), limitatamente alle parole: "incluse quelle connesse a norma degli articoli 31, 32, 33, 34, 35 e 36 del codice di procedura civile"».

Sentenza n. 44/2008

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 9 e 10, nonché dell'art. 11, comma 1, 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 abroga l'articolo 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, nella parte in cui detta la disciplina transitoria in riferimento all'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56».

Sentenza n. 340/2007

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), nella parte in cui stabilisce: “in quest'ultimo caso i fatti affermati dall'attore, anche quando il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concluzione di questa”».

Sentenza n. 170/2007

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, la cui cognizione è delle sezioni specializzate, quivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);
dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1, del decreto legislativo n. 30 del 2005, nella parte in cui stabilisce che nei procedimenti giudiziari in materia di illeciti afferenti all'esercizio di diritti di proprietà industriale ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e degli articoli 81 e 82 del Trattato UE, la cui cognizione è del giudice ordinario, ed in generale in materie di competenza delle sezioni specializzate, quivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5».

Sentenza n. 50/2005

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003 (...)».

Sentenza n. 281/2004

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 1 e 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui istituisce una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di edilizia e urbanistica, anziché limitarsi ad estendere in tale materia la giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno (...)».

Sentenza n. **303/2003**

Dispositivo

«(...) 35) dichiara la illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443) [...]».

Sentenza n. **301/2003**

Dispositivo

«(...) 1) dichiara la illegittimità costituzionale: (...) degli artt. 4, comma 1, lettera *g*), limitatamente alle parole “nel rispetto degli indirizzi generali fissati ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera *e*)” e 10, comma 3, lettera *e*), limitatamente alle parole “atti di indirizzo di carattere generale”, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461) [...]».

Sentenza n. **239/2003**

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 120, comma 2, e 130, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevedono la revoca della patente nei confronti delle persone condannate a pena detentiva non inferiore a tre anni, quando l'utilizzazione del documento di guida possa agevolare la commissione di reati della stessa natura».

Sentenza n. **212/2003**

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 237, 238 e 299 – quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen. - del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia) [...]».

Sentenza n. **221/2002**

Dispositivo

«(...) 1) dichiara che non spetta al Governo adottare l'art. 9, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), e conseguentemente lo annulla (...)»

Sentenza n. **193/2002**

Dispositivo

«(...) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, ultimo periodo, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) nel testo sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni

correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego)».

Sentenza n. 251/2001

Dispositivo

«(...) 1) Dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in relazione all'art. 130, comma 1, lettera b), del medesimo codice, nella parte in cui prevede la revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituita dalla legge 3 agosto 1988, n. 327, nonché dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificata e integrata (...)».

Sentenza n. 206/2001

Dispositivo

«(...) b) Dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali);
c) Dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 112 del 1998, aggiunta dall'art. 6 del decreto legislativo n. 443 del 1999 (...)».

Sentenza n. 139/2001

Dispositivo

«Dichiarò che non spetta al Governo adottare l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), e per conseguenza lo annullò».

Sentenza n. 110/2001

Dispositivo

«Dichiarò 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 parte in cui si applica alla Regione Veneto».

Sentenza n. 503/2000

Dispositivo

«(...) Dichiarò l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge 15 marzo 1997, n. 59)».

Sentenza n. 427/2000

Dispositivo

«(...) 1) dichiarò l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella

parte in cui prevede la revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti alla misura di cui all'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423».

Sentenza n. **425/2000**

Dispositivo

«(...) Dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) (...)».

Sentenza n. **359/2000**

Dispositivo

«Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, lettera b) del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come sostituito dall'art. 42 del d.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12 (Disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate)».

Sentenza n. **292/2000**

Dispositivo

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui istituisce una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi, anziché limitarsi ad estendere in tale materia la giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno;
b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, commi 2 e 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (...)».

Sentenza n. **109/1999**

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 314, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che chi è stato prosciolto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non avere commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, ha diritto a un'equa riparazione per la detenzione subita a causa di arresto in flagranza o di fermo di indiziato di delitto, entro gli stessi limiti stabiliti per la custodia cautelare;
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 314, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che lo stesso diritto nei medesimi limiti spetta al prosciolto per qualsiasi causa o al condannato che nel corso del processo sia stato sottoposto ad arresto in flagranza o a fermo di indiziato di delitto quando, con decisione irrevocabile, siano risultate insussistenti le condizioni per la convalida».

Sentenza n. **354/1998**

Dispositivo

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella versione anteriore al d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575, nella parte in cui prevede la revoca della patente nei confronti di coloro che "sono stati" sottoposti a misure di sicurezza personali (...)».

Sentenza n. 234/1997

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360, 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183), nella parte in cui stabilisce, per le violazioni ivi previste e punite, "la pena dell'arresto da due mesi a due anni e dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni" anziché "la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni";

Dichiara ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, nella parte in cui stabilisce, per le violazioni ivi previste e punite, "la pena dell'arresto da due mesi a due anni e dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni" anziché "la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni"».

Sentenza n. 155/1996

Dispositivo

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato e disporre l'applicazione della pena su richiesta delle parti il giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale;

b) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale del citato art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato e disporre l'applicazione della pena su richiesta delle parti il giudice per le indagini preliminari che abbia disposto la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale ovvero che abbia rigettato una richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare personale;

c) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale del citato art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari che abbia disposto la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale ovvero che abbia rigettato una richiesta di applicazione, modifica, sostituzione o revoca di una misura cautelare personale;

d) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa disporre l'applicazione della pena su richiesta delle parti il giudice che, come componente del tribunale del riesame, si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato nonché il giudice che, come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato, si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta».

Sentenza n. 87/1996

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 114, primo comma, lettera c), del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) [...]».

Sentenza n. 319/1995

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale del d.P.R. 29 novembre 1952, n. 2491 (Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, sezione speciale per la riforma fondiaria, di terreni di proprietà di Ostuni Adriano fu Saverio, in Comune di Palagianello), nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione terreni non appartenenti al soggetto espropriato».

Sentenza n. 305/1995

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, primo e settimo comma del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), nella parte in cui, ai fini della ricostruzione di carriera dei professori di ruolo, rende valutabili i servizi prestati nella scuola secondaria, assimilandoli al servizio prestato in una delle figure di cui all'art. 7 della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica);

Dichiara - in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, secondo e terzo comma del d.P.R. n. 382 del 1980, nella parte in cui, ai fini della ricostruzione di carriera, rispettivamente, dei professori associati e dei ricercatori confermati, rende valutabili i servizi prestati nella scuola secondaria assimilandoli al servizio prestato in una delle figure di cui all'art. 7 della legge 21 febbraio 1980, n. 28».

Sentenza n. 115/1995

Dispositivo

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17-*quinquies* del testo unico di pubblica sicurezza (approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773), introdotto dall'art. 3, primo comma, del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480 (Riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773), nella parte in cui prevede che è presentato al prefetto, anziché all'ufficio regionale competente, il rapporto relativo alle violazioni delle disposizioni di cui agli artt. 84, 111 (limitatamente alle imprese artigiane), 123 e 124, secondo comma, del testo unico menzionato, nonché 180 del regolamento per l'esecuzione del medesimo testo unico, approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* della legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo), introdotto dall'art. 12, secondo comma, del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, nella parte in cui prevede che è trasmesso all'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato, anziché all'ufficio regionale competente, il rapporto relativo alle violazioni indicate nella norma medesima (...)

Sentenza n. 59/1995

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 114, terzo comma, del codice di procedura penale, limitatamente alle parole: “del fascicolo per il dibattimento, se non dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, e di quelli”».

Sentenza n. 453/1994

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 comma 2 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice per le indagini preliminari il quale, per la ritenuta diversità del fatto, sulla base di una valutazione del complesso delle indagini preliminari, abbia rigettato la domanda di oblazione».

Sentenza n. 383/1994

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del D.Lgs. 10 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), nella parte in cui ha sostituito il terzo comma dell'art. 13, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29».

Sentenza n. 338/1994

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269 (Riordinamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nella parte in cui non prevede che per il riconoscimento del carattere scientifico degli istituti e la relativa revoca è sentita la regione interessata; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, dello stesso decreto legislativo, nella parte in cui non prevede che del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori degli istituti di ricovero e cura con personalità giuridica di diritto pubblico fanno parte, rispettivamente, due rappresentanti ed un rappresentante della regione (...)».

Sentenza n. 400/1993

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 104 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto), nella parte in cui dispone l'abrogazione dell'art. 17, lett. c), del r.d.l. 19 ottobre 1923, n. 2328 (...)».

Sentenza n. 355/1993

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421):
(...) art. 3, sesto e dodicesimo comma, nella parte in cui prevede che i poteri sostitutivi ivi previsti siano esercitati dal Ministro della sanità anziché dal Consiglio dei ministri, previa diffida;
art. 4, terzo comma, nella parte in cui definisce come ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione i presidi ospedalieri in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico delle facoltà di medicina e chirurgia e, a richiesta dell'università, i presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università medesima (...)».

Sentenza n. 77/1993

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, terzo comma, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come sostituito dall'art. 46 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12 (Disposizioni integrative e correttive della

disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate), nella parte in cui non prevede che possa essere proposta opposizione avverso le sentenze di non luogo a procedere con le quali è stata comunque presupposta la responsabilità dell'imputato».

Sentenza n. **54/1993**

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 380, secondo comma, lettera e) del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per il delitto di furto aggravato ai sensi dell'art. 625, primo comma, numero 2, prima ipotesi, nel caso in cui ricorra la circostanza attenuante prevista dall'art. 62, numero 4 dello stesso codice».

Sentenza n. **53/1993**

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 236, secondo comma, del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), 14-ter, primo, secondo e terzo comma, e 30-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure private e limitative della libertà), nella parte in cui non consentono l'applicazione degli artt. 666 e 678 del codice di procedura penale nel procedimento di reclamo avverso il decreto del magistrato di sorveglianza che esclude dal computo della detenzione il periodo trascorso in permesso-premio».

Sentenza n. **41/1993**

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 425, primo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere quando risulta evidente che l'imputato è persona non imputabile».

Sentenza n. **399/1992**

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a procedere al dibattimento del pretore che, prima dell'apertura di questo, abbia respinto la richiesta di applicazione di pena concordata per il ritenuto non ricorrere di un'ipotesi attenuata del reato contestato».

Sentenza n. **124/1992**

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare all'udienza dibattimentale del giudice per le indagini preliminari presso la pretura che abbia respinto la richiesta di applicazione di pena concordata per la ritenuta non concedibilità di circostanze attenuanti (...)».

Sentenza n. **502/1991**

Dispositivo

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del c.p.p., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari presso la pretura che abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 554, secondo comma, dello stesso codice;
2) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale che abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 409, quinto comma, dello stesso codice;
3) dichiara l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice per le indagini preliminari che ha rigettato la richiesta di decreto di condanna (...)).»

Sentenza n. 401/1991

Dispositivo

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al successivo giudizio abbreviato il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale che abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 409, quinto comma, del medesimo codice (...)).»

Sentenza n. 260/1991

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 91, n. 6, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), nella parte in cui non esclude dalla riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti le "piccole derivazioni" di acque pubbliche».

Sentenza n. 259/1991

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 350, settimo comma, del codice di procedura penale, limitatamente all'inciso: "salvo quanto previsto dall'art. 503 comma 3" (...)).»

Sentenza n. 250/1991

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 del testo delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni approvato con d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448;
(...) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, del medesimo testo approvato col d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, come modificato dall'art. 46 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12, limitatamente alle parole "o per irrilevanza del fatto a norma dell'art. 27";
Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 30, primo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, testo approvato con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272».

Sentenza n. 176/1991

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 442, comma 2, ultimo periodo ("Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta"), del codice di procedura penale».

Sentenza n. 68/1991

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271)».

Sentenza n. 529/1990

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 420, comma 5, del codice di procedura penale (approvato con d.P.R. 22 ottobre 1988, n. 247), nella parte in cui dopo la parola "redatto" prevede "soltanto" anziché "di regola";

(...) dichiara l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 127, comma 10, del codice di procedura penale (approvato con d.P.R. 22 ottobre 1988, n. 247) nella parte in cui dopo la parola "redatto" prevede "soltanto" anziché "di regola";

b) dell'art. 666, comma 9, del codice di procedura penale (approvato con d.P.R. 22 ottobre 1988, n. 247) nella parte in cui dopo la parola "redatto" prevede "soltanto" anziché "di regola"».

Sentenza n. 496/1990

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al successivo giudizio abbreviato il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura che abbia emesso l'ordinanza di cui all'art. 554, secondo comma, del medesimo codice».

Sentenza n. 435/1990

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 599, quarto e quinto comma, e 602, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui consentono la definizione del procedimento nei modi ivi previsti anche al di fuori dei casi elencati nel primo comma dello stesso art. 599».

Sentenza n. 40/1989

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lettera A), del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618 (Assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero (art. 37, primo comma, lettere a) e b), della legge n. 833 del 1978)), nella parte in cui esclude l'erogazione dell'assistenza sanitaria di cui all'art. 1 ai cittadini italiani che svolgono attività lavorativa all'estero, qualora godano di prestazioni fornite dal datore di lavoro a livelli non palesemente inferiori a quelli stabiliti ai sensi dell'art. 3 della legge 23 dicembre 1978, n. 833».

Sentenza n. 200/1987

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 106, primo comma, d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (testo unico delle leggi sulle imposte dirette) nella parte in cui prevede l'assoggettamento ad imposta di ricchezza mobile delle plusvalenze e sopravvenienze attive di società tassabili in base a bilancio non esercenti attività commerciali».

Sentenza n. 4/1987

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dei d.d.P.R. 29 novembre 1952, n. 2768, 27 dicembre 1952, n. 3929, 21 giugno 1955».

Sentenza n. 3/1987

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale del d.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4160, per la parte in cui dispone esproprio nei confronti di soggetto non proprietario di terreni espropriati ed incide nella proprietà di altro soggetto non sottoponibile ad esproprio».

Sentenza n. 255/1984

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 ("testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato"), nella parte in cui prevede che gli orfani maggiorenni abbiano diritto all'indennità di buonuscita solo quando conseguano il diritto alla pensione di reversibilità».

Sentenza n. 173/1981

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382";
dichiara, inoltre, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale:
a) del comma sesto dello stesso art. 25;
b) del comma settimo dello stesso art. 25 limitatamente alle parole: "L'elenco di cui al comma precedente è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ove, entro il 1 gennaio 1979, non sia approvata la legge di riforma di cui al precedente quinto comma" e alle parole "nonché il trasferimento dei beni delle IPAB di cui ai commi precedenti";
c) del comma nono dello stesso art. 25 limitatamente alle parole: "e delle IPAB di cui al presente articolo"».

Sentenza n. 243/1976

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1431 (riordinamento della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e per la tubercolosi), nella parte in cui esclude che l'assicurazione obbligatoria 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».

Sentenza n. 157/1976

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 1 del d.P.R. 24 dicembre 1969, n. 1053 (Disposizioni per l'applicazione di regolamenti comunitari nei settori delle materie grasse di origine vegetale, degli ortofrutticoli e degli agrumi), nella parte in cui, richiamando in

vigore il decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1234, convertito con modificazioni nella legge 12 febbraio 1969, n. 5, prevede fatti di reato punibili con la reclusione e con la multa».

Sentenza n. **136/1976**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1950, n. 768 - limitatamente alla parte in cui dispone il trasferimento dei terreni di cui alle particelle 34, 35 del foglio di mappa 25 ed il fabbricato ivi esistente - in quanto risultino rispettivamente la destinazione industriale e il carattere urbano dei detti beni».

Sentenza n. **32/1975**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, dell'art. 106, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Testo unico delle leggi sulle imposte dirette), nella parte in cui prevede la tassabilità delle plusvalenze e sopravvenienze attive di enti tassabili in base a bilancio ma non esercenti attività commerciali (...)».

Sentenza n. **258/1974**

Dispositivo

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 863 (Norme sul trattamento economico e normativo per gli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Arezzo, Chieti, Modena e Potenza e del comune di Rimini e circondario), nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 8, terzo comma, del contratto collettivo di lavoro 2 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, per gli operai edili ed affini della provincia di Chieti;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 9 maggio 1961, n.902 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Belluno, Gorizia, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Venezia, Verona e Vicenza), nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 7 del contratto collettivo di lavoro 25 settembre 1959 per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia ed affini della provincia di Padova».

Sentenza n. **44/1974**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3620, 27 dicembre 1952, n. 3865, e 29 novembre 1952, n. 2879, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione, si è in essi tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nella zona successivamente al 15 novembre 1949 ed in quanto risulti, dagli ulteriori accertamenti, che vi è stato eccesso di espropriazione (...)».

Sentenza n. **43/1974**

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del d.P.R. 19 novembre 1952, n. 2047, in quanto abbia compreso nell'espropriazione una particella non appartenente agli espropriati».

Sentenza n. 52/1973

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, nn. 1429, 1440 e 1444, in quanto assoggettino ad esproprio terreni compresi nella quota non espropriabile di 300 ettari (...)».

Sentenza n. 206/1972

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 414, recante "Norme sul trattamento economico e normativo dei dipendenti dalle imprese commerciali della provincia di Caltanissetta"».

Sentenza n. 185/1972

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 902, per la parte in cui rende obbligatorie *erga omnes* le clausole 8 e 9 del contratto collettivo integrativo di lavoro 25 settembre 1959 per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia ed affini della Provincia di Padova, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione dell'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 118/1972

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, nn. 3462, 3463, 3464 e 3465, in quanto risulti che, nella determinazione delle quote di scorporo, si sia tenuto conto: a) dello stato delle culture non corrispondenti ai dati del catasto alla data del 15 novembre 1949; b) di beni che a questa data avevano legalmente cessato di far parte della proprietà degli espropriati fratelli Di Miscio perché appartenenti a terzi, eredi riservatari di Di Miscio Gerardo».

Sentenza n. 59/1972

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 523, nella parte in cui rende obbligatori *erga omnes* gli artt. 23, parte seconda, e 5, parte terza, del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle industrie tessili del 31 luglio 1959, nonché gli artt. 1-5 del relativo accordo allegato, che disciplinano la devoluzione preventiva ad un collegio tecnico di tutte le questioni concernenti l'appartenenza del personale, in base alle mansioni effettivamente svolte, alle diverse categorie e l'attribuzione della qualifica di impiegato e d'intermedio».

Sentenza n. 101/1971

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, nella parte in cui rende efficace *erga omnes* l'art. 12, terzo comma, dell'accordo collettivo 8 novembre 1957 per gli operai edili della provincia di Siracusa, modificato dal comma b dell'accordo collettivo 26 febbraio 1959».

Sentenza n. 42/1971

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 780, nella parte in cui rende obbligatori *erga omnes* gli artt. 6, terzo comma, ed 11 del contratto collettivo di lavoro 30 settembre 1959 per gli operai edili ed affini della provincia di Teramo».

Sentenza n. 18/1971

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 14 luglio 1960, n. 1028, nella parte in cui attribuisce efficacia *erga omnes* all'art. 53, terzo comma, del contratto collettivo nazionale 18 dicembre 1957 per gli operai dipendenti dalle aziende produttrici di materiali laterizi».

Sentenza n. 162/1970

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 9 maggio 1961, n. 715, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il quarto comma dell'art. 11 del c.c.l. 1 settembre 1959 per gli operai edili ed affini della provincia di Genova».

Sentenza n. 160/1970

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 136, lettera b, del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645».

Sentenza n. 143/1970

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, nn. 2778 e 2779; 27 dicembre 1952, n. 3882, e 3 gennaio 1958 (pubblicato per estratto nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 26 marzo 1958) in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949 ed in quanto risulti dagli ulteriori accertamenti, che, rispetto alla effettiva consistenza al 15 novembre 1949, vi sia stato eccesso di espropriazione».

Sentenza n. 127/1970

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1961, n. 145, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il tentativo di conciliazione preveduto dall'art. 14 dell'accordo economico collettivo del 20 giugno 1956, per la disciplina del rapporto d'agenzia e rappresentanza commerciale».

Sentenza n. 126/1970

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 868, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 8, secondo comma, del contratto collettivo 1 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia e affini della provincia di Macerata;

dichiara inoltre, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del medesimo decreto presidenziale, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 10, secondo comma, del medesimo contratto collettivo 1 ottobre 1959».

Sentenza n. 125/1970

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, ultimo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, contenente norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, nella parte in cui esclude il riconoscimento del periodo di servizio militare prestato dal 25 maggio 1915 al 1 luglio 1920 quando sia computabile per le pensioni a carico di altre forme di previdenza, anziché escluderlo solo quando per tali pensioni sia stato effettivamente computato».

Sentenza n. 71/1970

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 715, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 12 del contratto collettivo di lavoro 1 settembre 1959 per gli operai edili ed affini della provincia di Genova».

Sentenza n. 161/1969

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1960, n. 1378, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il tentativo di conciliazione, preveduto dall'art. 50 del contratto collettivo nazionale 24 ottobre 1958 per gli intermedi e dall'art. 44 del contratto collettivo nazionale 11 dicembre 1958 per gli impiegati, dipendenti dalle imprese esercenti la produzione del cemento ed amianto-cemento e la produzione promiscua di cemento, calce e gesso».

Sentenza n. 133/1969

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3790, in quanto risulti che, per la formazione del piano di espropriazione contro Luigi e Giuseppe Baldi di Antonio, sono state comprese nella consistenza zone di immodificabile sterilità, non suscettive di trasformazione fondiaria o agraria, e non sono state detratte, ai fini del calcolo del reddito medio, tutte le zone che fossero in fatto incolti produttivi».

Sentenza n. 99/1969

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1244, in quanto ha disposto la espropriazione del terreno "Chiazza" appartenente al demanio dei Comuni di Pedivigliano e di Soveria Mannelli e non al soggetto privato espropriato».

Sentenza n. 34/1969

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 740, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il terzo comma dell'art. 7 dell'accordo collettivo 22 settembre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia e affini della provincia di Milano».

Sentenza n. 33/1969

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 868, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 12 del contratto collettivo 1 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia e affini della provincia di Macerata».

Sentenza n. 12/1969

Dispositivo

«dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nonché del D.P.R. 28 luglio 1960, n. 1069, nelle parti in cui rendono obbligatori *erga omnes* l'art. 47 del contratto collettivo nazionale di lavoro 1 agosto 1959 per gli impiegati addetti all'industria edile ed affini (nonché l'accordo 14 novembre 1947) e gli artt. 1 e 9 e l'allegato alla parte terza del contratto nazionale per i lavoratori dell'alimentazione dolciaria del 27 novembre 1957;

b) l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo decreto n. 1069 del 1960 nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 8 della parte quarta del suddetto contratto collettivo che prescrive l'esperimento obbligatorio del tentativo di conciliazione, da parte delle organizzazioni di categoria (...).

Sentenza n. 119/1968

Dispositivo

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1952, n. 506, in quanto nel piano particolareggiato di espropriazione nei confronti di Romanazzi Guglielmo per i terreni costituenti il terzo residuo assoggettati a vincolo di indisponibilità è stato compreso un terreno che non apparteneva al soggetto espropriato (...).

Sentenza n. 43/1968

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1398 e del D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1400, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione, si è in essi tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nella zona successivamente al 15 novembre 1949, ed in quanto risulti, dagli ulteriori accertamenti, che vi è stato eccesso di espropriazione».

Sentenza n. 42/1968

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2692 e n. 2693, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione contro Gotti Lega Guglielmo, sono stati assunti, ai fini del computo della consistenza della proprietà, dati del nuovo catasto,

non ancora in Vigore nella zona, alla data del 15 novembre 1949, ed in quanto risulti dagli ulteriori accertamenti che vi è stato eccesso di espropriazione».

Sentenza n. 41/1968

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1952, n. 1860, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione contro Bianchini Marisa ed altri, sono stati assunti, ai fini del computo della consistenza della proprietà, i dati del nuovo catasto, non ancora in vigore nella zona, alla data del 15 novembre 1949, ed in quanto risulti dagli ulteriori accertamenti che vi è stato eccesso di espropriazione».

Sentenza n. 37/1968

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3322, in quanto ha incluso nell'espropriazione i terreni della "Valle Testa" sui quali il soggetto privato espropriato non aveva il diritto enfiteutico risultante dai dati catastali».

Sentenza n. 152/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (che detta norma di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti) in relazione agli artt. 56, lett. a, n. 3 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento all'art. 76 della costituzione».

Sentenza n. 135/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 136, lett. b, del Testo unico delle leggi sulle imposte dirette (approvato con decreto del 29 gennaio 1958, n. 645) nella parte in cui, tra gli oneri detraibili nell'accertamento dell'imposta complementare, non comprende l'imposta straordinaria sul patrimonio».

Sentenza n. 133/1967

Dispositivo

«(...) dichiara:

1) l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 4164, in quanto per la formazione del piano di espropriazione si è tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nella zona successivamente al 15 novembre 1949, e nei termini di cui in motivazione (...).».

Sentenza n. 107/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D. P. R 11 settembre 1960, n. 1326, nella parte in cui rende obbligatorio "erga omnes" il versamento del contributo di cui all'art. 10, secondo comma, del contratto collettivo 1 ottobre 1959 per i dipendenti dell'industria grafica ed affini».

Sentenza n. 99/1967

Dispositivo

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 868, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 10 del contratto collettivo 30 settembre 1959, per i dipendenti dalle imprese delle industrie edilizie ed affini della provincia di Ascoli Piceno (...)».

Sentenza n. 73/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 779, contenente norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Matera e Potenza, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'accantonamento presso la Cassa edile di Potenza dei contributi dovuti per ferie, gratifica natalizia e festività, previsti dall'art. 10 del contratto collettivo per la provincia di Potenza 1 settembre 1959».

Sentenza n. 63/1967

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 1185, e 28 dicembre 1952, n. 4344, in quanto per la formazione del piano di espropriazione s'è tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in vigore, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 41/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 715, nella parte in cui rende obbligatorie *erga omnes* le clausole contenute nell'art. 11 del contratto collettivo di lavoro 2 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per i lavoratori dipendenti dalle imprese edili ed affini della provincia di La Spezia, nonché nell'accordo collettivo provinciale 30 settembre 1959, costitutivo della Cassa edile spezzina di mutualità e di assistenza, e dell'accordo provinciale 2 ottobre 1959 per la costituzione della Cassa edile e per la redazione dello statuto e del regolamento della Cassa medesima, per violazione dell'articolo 76 della Costituzione, con riferimento alla legge 14 luglio 1959, n. 741».

Sentenza n. 39/1967

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4318, in quanto la quota di esproprio è stata determinata con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 38/1967

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D. P. R 25 luglio 1952, n. 1106, in quanto la quota di esproprio è stata determinata con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 26/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto legislativo 2 gennaio 1962, n. 934, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il comma nono dell'art. 41 del contratto collettivo nazionale per i dipendenti delle aziende di credito 1 agosto 1955».

Sentenza n. 21/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3975, in quanto vi siano comprese zone di terreno non appartenenti all'espropriando alla data del 15 novembre 1949».

Sentenza n. 9/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 46 del contratto collettivo nazionale di lavoro 1 agosto 1959 per gli impiegati addetti all'industria edilizia ed affini, che dispone l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, per violazione dell'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, in relazione all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 6/1967

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2710, e 27 dicembre 1952, n. 3891, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 99/1966

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1952, n. 1859, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 98/1966

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3499, e 28 dicembre 1952, n. 4069, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 97/1966

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2698, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 84/1966

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2888, 27 dicembre 1952, n. 3884, e 21 marzo 1957 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 1957, n. 156) in quanto, per la formulazione dei piani di espropriazione, fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949 (...)».

Sentenza n. 52/1966

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3475, in quanto la quota della proprietà terriera espropriata nei confronti del signor Francesco Maggipinto eccede quella che sarebbe risultata sulla base della consistenza patrimoniale al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 50/1966

Dispositivo

«(...) a) dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1011, contenente “norme sui licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali”, per la sola parte in cui disciplina l'intervento di conciliazione delle organizzazioni di categoria (...)».

Sentenza n. 48/1966

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 866, contenente norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'accantonamento presso la Cassa edile di Reggio Calabria delle percentuali dovute per ferie, gratifica natalizia e festività, previsto dall'art. 11, ultima parte, del contratto collettivo per la provincia di Reggio Calabria 1 ottobre 1959, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 45/1966

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola 56 del contratto collettivo nazionale di lavoro per gli addetti all'industria edile 24 luglio 1959, che sancisce la decadenza dal diritto di azione quando non sia stato esercitato dal lavoratore entro i quattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, con riferimento all'art. 76 della Costituzione (...)».

Sentenza n. 31/1966

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, nn. 2664 a 2666, e 18 dicembre 1952, nn. 3104 a 3110, in relazione all'art. 5 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, nelle parti in cui essi hanno compreso nella quota da espropriare alla signora Maria Dussoni vedova Arangino anche terreni boschivi con pendenze talmente elevate da non consentirne la trasformazione agraria».

Sentenza n. 28/1966

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2774, e 3 ottobre 1952, n. 1756, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, n. 8 del 12 gennaio 1953 e n. 280 del 3 dicembre 1952, in quanto per la formazione dei piani di espropriazione, in danno, rispettivamente degli eredi di Di Clemente Benedetto e Campani Laura, fu tenuto conto dei dati dei nuovi catasti non ancora in vigore, nelle zone, alla data del 15 novembre 1949».

Sentenza n. 24/1966

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4134, in riferimento all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto nel procedere alla determinazione della consistenza della proprietà terriera posseduta da Carlo De Pascalis, vi ha incluso il fondo Prisenna che aveva cessato di farne parte fin dal 1944».

Sentenza n. 8/1966

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1019, concernente norme sui licenziamenti per riduzione di personale dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali, nella parte in cui prescrive l'obbligo di un previo procedimento di conciliazione fra le organizzazioni sindacali competenti, nel caso in cui il datore di lavoro dovesse ravvisare la necessità di attuare quella riduzione (...)».

Sentenza n. 2/1966

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 2, comma secondo, del R. D. 11 aprile 1926, n. 752, nella parte in cui estende la competenza della Giunta speciale presso la Corte di appello di Napoli alle procedure espropriative riguardanti beni immobili situati nella Provincia di Napoli, per eccesso dai limiti della delega conferita al Governo con legge 24 dicembre 1925, n. 2299, in riferimento all'art. 77, comma primo, della Costituzione».

Sentenza n. 100/1965

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 867, per la parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola 11 dell'accordo di lavoro 30 settembre 1959 per la provincia di Roma, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per la violazione degli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione».

Sentenza n. 89/1965

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3455, in quanto sono stati posti alla base della formazione del piano di espropriazione dati non relativi alle risultanze catastali dei fondi al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 56/1965

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte con cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 55 del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959 per gli operai addetti all'industria edilizia e affini, che dispone l'esperimento obbligatorio di conciliazione, per violazione dell'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, in relazione all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 43/1965

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte con cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 61 del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959 per gli operai addetti all'industria edilizia;
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, per la parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola 10 dell'accordo integrativo provinciale di lavoro 30 settembre 1959 per gli operai addetti alle industrie edilizia ed affini della Provincia di Palermo (...)».

Sentenza n. 18/1965

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 1150, 14 maggio 1952, n. 517, e 6 settembre 1952, n. 1492, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto hanno incluso nell'espropriazione terreni di qualità demaniale».

Sentenza n. 3/1965

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2714, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10 gennaio 1953; 27 dicembre 1952, n. 3895, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 1953; 3 ottobre 1952, nn. 1763 e 1764, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 3 dicembre 1952, in quanto per la formazione dei piani di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nelle zone, successivamente al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 97/1964

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui dichiara obbligatorie *erga omnes* le clausole 5 (per la parte in cui dispone il versamento dei contributi alla Cassa edile) e 7 dell'accordo di lavoro del 2 ottobre 1959 per la Provincia di Napoli, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 79/1964

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui dichiara obbligatorie *erga omnes* la clausola 7 dell'accordo di lavoro del 2 ottobre 1959 per la

Provincia di Napoli, nonché la clausola 5, per la parte in cui dispone il versamento dei contributi alla Cassa edile, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 78/1964

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, per la parte in cui dichiara obbligatorie *erga omnes* le clausole 9 e 13 dell'accordo di lavoro del 30 settembre 1959 per la Provincia di Palermo, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 73/1964

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 1952, n. 372 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 1952, n. 102), in quanto, per la formulazione del piano di espropriazione, ha tenuto conto dei dati del nuovo catasto non ancora in vigore nella zona al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 59/1964

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 792, per la parte con la quale rende obbligatorie *erga omnes* le clausole 8 e 9 dell'accordo di lavoro del 2 novembre 1959 per la Provincia di Perugia, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 41/1964

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1410, in relazione agli artt. 4 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento agli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione, in quanto, nel colpire beni di proprietà comune a Vincenzo e Francesco Solima fu Rosalbino e ad Eugenio Solima fu Goffredo, ha espropriato in testa a Vincenzo Solima anche la quota di comproprietà di cui il piano pubblicato in vista dello scorporo di tali beni aveva previsto l'espropriazione in testa a Francesco Solima».

Sentenza n. 38/1964

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3829 (pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale, n. 16 del 21 gennaio 1953), in relazione all'art. 4 della legge n. 230 del 1950 e all'art. 4 della legge n. 841 del 1950, e con riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 34/1964

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1599 (pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale, n. 274 del 26 novembre 1952), in

relazione agli artt. 3 e 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e art. 1 del D.P.R. 10 aprile 1951, n. 256, e con riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 31/1964

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* la clausola 9 dell'accordo di lavoro del 30 settembre 1959 per la Provincia di Palermo, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 19/1964

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale della norma contenuta nel primo comma dell'art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all'art. 77 della Costituzione».

Sentenza n. 18/1964

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 21, seconda parte del terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'articolo 27 della legge di delegazione 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento all'art. 77 della Costituzione».

Sentenza n. 129/1963

Dispositivo

«(...) 3) dichiara l'illegittimità costituzionale:

- a) dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte con cui rende obbligatori *erga omnes* l'art. 34, per riferimento alle Casse edili di cui alla fine del terz'ultimo comma, e l'art. 62 del contratto collettivo 24 luglio 1959 che disciplina l'istituzione di tali Casse per gli operai addetti alle industrie edilizia ed affini;
- b) dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui rende obbligatorio l'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno, in relazione all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 126/1963

Dispositivo

«dichiara:

- a) la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3473 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 3 della Gazzetta Ufficiale del 19 gennaio 1953, n. 14) in relazione agli artt. 1, 4 e 13 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e art. 1, n. 3, del D.P.R. 7 febbraio 1951, n. 67, con riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto ha incluso nei terreni dei quali ha disposto l'esproprio particelle facenti parte di territori non suscettibili di trasformazione fondiaria;
- b) la illegittimità costituzionale del predetto D.P.R. n. 3473 e di quello n. 3474, come sopra pubblicato, in relazione agli artt. 3 e 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e artt. 1, 8, 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, con riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto essi hanno dichiarato la decadenza dei proprietari espropriati dal beneficio della conservazione del terzo residuo senza che si fosse proceduto alla previa pubblicazione dei piani particolareggiati modificati».

Sentenza n. 124/1963

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, secondo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 25 e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 112/1963

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 13, terzo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 4, 27 e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 106/1963

Dispositivo

«dichiara: (...) l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 16 gennaio 1961, n. 105; l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 16 gennaio 1961, n. 106, in quanto si riferisca alla Categoria dei lavoratori dipendenti dalle centrali del latte e dai centri di trattamento e confezionamento del latte alimentare, in riferimento agli articoli 3, 39 e 76 della Costituzione».

Sentenza n. 104/1963

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4269, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 gennaio 1953, n. 19, supplemento ordinario n. 6, in relazione agli artt. 4 e 6 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione, in quanto il computo dell'estensione dei terreni, al fine della determinazione del reddito imponibile, non è stato compiuto sulla base della situazione da ritenere esistente al 15 novembre 1949, bensì con riguardo al nuovo catasto ancora in formazione».

Sentenza n. 84/1963

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e all'art. 9, ultimo comma, del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, modificato dall'art. 2 della stessa legge ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 65/1963

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 25 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 9/1963

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 29 novembre 1952, n. 2635, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo a carico del dott. Capone Spalluti Domenico il terreno scorporato è stato determinato in superficie maggiore alla effettiva consistenza alla data 15 novembre 1949».

Sentenza n. 4/1963

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 12, comma secondo, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 22 e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, 56, lett. a, n. 3, lett. b e c, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 3/1963

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del primo comma, secondo periodo, dell'art. 16 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 5, terzo comma, e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 125/1962

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 18 dicembre 1951, n. 1644, in quanto, nella espropriazione nei confronti dei signori Emanuele e Michele D'Ecclesiis, ha tenuto conto delle variazioni dei dati catastali apportate d'ufficio nel 1947, ma notificate agli espropriati il 26 febbraio 1951, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 65/1962

Dispositivo

«(...) dichiara, in relazione al R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, ed in riferimento all'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, e dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, nella parte in cui consente di lasciare sussistere il sistema dell'accertamento presuntivo (...)».

Sentenza n. 39/1962

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 29 novembre 1952, n. 3052 (pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9 del 13 gennaio 1953), in relazione agli artt. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e 3 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e con riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 38/1962

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218 e con riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 18/1962

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1397, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione in quanto ha compreso nella espropriazione terreni che non appartenevano a Barabino Vincenzo».

Sentenza n. 16/1962

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. del 28 dicembre 1952, n. 4379, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo il patrimonio terriero della signora Maria Carolina Misciattelli è stato determinato in superficie superiore alla sua consistenza effettiva alla data del 15 novembre 1949».

Sentenza n. 78/1961

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del D. P. R. 18 dicembre 1952, n. 3308, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto ha incluso nell'espropriazione terreni di qualità demaniale».

Sentenza n. 77/1961

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 18 dicembre 1951, n. 1413, in relazione agli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 75/1961

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e con riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 33/1961

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dei DD.PP.RR. 28 dicembre 1952, nn. 4048 e 4385 (pubblicati, rispettivamente, nei supplementi ordinari n. 2 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18 del 23 gennaio 1953 e n. 9 alla Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 1953), in relazione agli artt. 1 della legge 18 maggio 1951, n. 333, e 2, n. 1, della legge 2 aprile 1952, n. 339, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione».

Sentenza n. 28/1961

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 27 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e con riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 25/1961

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità dei sopra indicati decreti in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto hanno incluso nell'espropriazione beni non ricadenti nel territorio del Fucino e che non costituiscono pertinenze dei terreni espropriati».

Sentenza n. 24/1961

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 366, ultimo comma, T.U. del 10 gennaio 1957, n. 3, in relazione all'art. 4 della legge 20 dicembre 1954, n. 1181, e con riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 12/1961

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3679, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e alla tabella allegata, e in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto l'espropriazione è stata diretta contro soggetto privo di diritto enfiteutico in relazione ai terreni espropriati».

Sentenza n. 7/1961

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 12 agosto 1951, n. 849, in relazione alla legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto ha compreso nella espropriazione particelle di terreno non appartenenti all'espropriato».

Sentenza n. 6/1961

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3440, in relazione alle leggi 21 ottobre 1950, n. 841, e 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto ha compreso nell'espropriazione particelle non appartenenti all'intestatario del foglio catastale».

Sentenza n. 2/1961

Dispositivo

«(...) b) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 56 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, e 4, quarto comma, della legge 4 aprile 1952, n. 218, - secondo il quale "l'assicurato deve inoltre far valere un anno di contribuzione nell'assicurazione per l'invalidità... nel quinquennio antecedente... ciascun periodo di degenza sanatoriale" - in riferimento agli artt. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e 76 della Costituzione;
c) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 11, parte ultima, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 38, comma primo, del R. D. 28 agosto 1924, n. 1422 - secondo il quale "non sono riconosciute ai fini predetti (dei contributi assicurativi) le malattie di durata inferiore ai quindici giorni" - in riferimento agli artt. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e 76 della Costituzione (...)»

Sentenza n. 75/1960

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica del 29 novembre 1952, n. 2717, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto il computo ai fini dell'espropriazione è stato eseguito sulla base dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nel Comune di Pomarance dopo i 15 novembre 1949».

Sentenza n. 60/1960

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 1952, nn. 3838 e 3839, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 21 gennaio 1953, n. 16, in relazione agli artt. 4 e 6 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo il patrimonio terriero della signora Beatrice Sacchetti è stato determinato in una superficie superiore a quella che era la sua consistenza effettiva alla data del 15 novembre 1949».

Sentenza n. 57/1960

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto 26 ottobre 1952, n. 1827 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario del 6 dicembre 1952), in quanto nell'espropriazione nei confronti della signora Cavallerin Margherita ha tenuto conto di variazioni dei dati catastali, apportate di ufficio nel 1945, ma notificate il 26 novembre 1952, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, contenente norme per la trasformazione, bonifica e assegnazione dei terreni ai contadini, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 56/1960

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale del decreto 28 dicembre 1952, n. 4324 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 1953), in quanto, nell'espropriazione nei confronti del sig. Rancè Maurizio, ha tenuto conto delle variazioni dei dati catastali apportate d'ufficio nel 1945, ma notificate all'espropriato il 10 novembre 1952, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, contenente norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 37/1960

Dispositivo

«dichiara:
(...) l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nel terzo comma dell'art. 29 del suddetto testo unico».

Sentenza n. 35/1960

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma primo, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, nella parte in cui stabilisce che "i contributi volontari per l'assicurazione per la invalidità la vecchiaia e i superstiti non possono essere versati per i periodi durante i quali l'assicurato sia iscritto a forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione o per periodi che comportino diritto ad altro trattamento obbligatorio di pensione" in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 34/1960

Dispositivo

«(...) dichiara, sulla questione proposta con le ordinanze medesime del Tribunale di Brescia e con l'ordinanza 27 gennaio 1959 del Tribunale di Macerata, la illegittimità costituzionale del comma terzo dell'art. 32 del detto decreto delegato 26 aprile 1957, n. 818, nella parte in cui si stabilisce che l'indennità di disoccupazione non spetta per i periodi per i quali è percepito un trattamento di pensione, in relazione all'art. 37 della indicata legge delega 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione».

Sentenza n. 31/1960

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica n. 4250 in data 28 dicembre 1952, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 20, primo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto ha disposto la espropriazione di un fondo donato in contemplazione di matrimonio».

Sentenza n. 17/1960

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 19 novembre 1952, n. 2308, e del 27 dicembre 1951, n. 3480, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto hanno posto a base del calcolo della proprietà le variazioni in aumento disposte dall'Ufficio tecnico erariale con provvedimento del 15 marzo 1950».

Sentenza n. 69/1959

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del D. P. R. n. 1415 del 18 dicembre 1951 in quanto ha proceduto all'esproprio relativamente a un patrimonio che, al 15 novembre 1949, non superava i 300 ettari, in relazione all'art. 2 legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 57/1959

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale del D. P. R. 25 luglio 1950, n. 516, in relazione agli articoli 2 e 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, ed in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, in quanto ha compreso nell'espropriazione beni non di proprietà della S. p. a. Sciovie industrie e lavori agricoli (S.I. L. A.)».

Sentenza n. 47/1959

Dispositivo

«(...) dichiara, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 2 della legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 29 marzo 1958, promulgata, in pendenza del ricorso in questa sede, il 7 maggio 1958 (n. 14) e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana dello stesso giorno 7 maggio 1958, n. 27, contenente "Norme sul personale della Regione", ed in conseguenza dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo del Presidente della Regione siciliana del 5 luglio 1958, n. 4, contenente "Norme per il funzionamento del

servizio di liquidazione del trattamento di quiescenza spettante al personale della Amministrazione regionale”».

Sentenza n. 24/1959

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento agli artt. 70 e 76 della Costituzione».

Sentenza n. 20/1959

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 31 del D.P.R. 11 luglio 1953, n. 495, e, conseguentemente, dell'art. 48 del D.P.R. 22 dicembre 1954, n. 1217, in riferimento agli artt. 70 e 76 della Costituzione».

Sentenza n. 10/1959

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica n. 863 del 12 agosto 1951, in relazione all'art. 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230 ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto nello scorporo ha compreso terreni che non appartenevano a Roberto Barracco».

Sentenza n. 8/1959

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3113 (pubblicato in supplemento ordinario n. 1 alla Gazzetta Ufficiale n. 12 del 16 gennaio 1953) in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo ha compreso terreno che non apparteneva alla "Impresa agricola Cardile"».

Sentenza n. 71/1958

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 18 dicembre 1952, n. 3524, e del 28 dicembre 1952, n. 4363, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 19 gennaio 1953, suppl. ord., e del 24 gennaio 1953, suppl. ord., in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 70/1958

Dispositivo

«dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 29 novembre 1952, n. 2825, e del 27 dicembre 1952, n. 3995, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 12 gennaio 1953, suppl. ord., e del 22 gennaio 1953, suppl. ord., in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione».

Sentenza n. 126/1957

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2460, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 1952 (supplemento ordinario n. 1), in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto la quota della proprietà terriera espropriata nei confronti del sig. Vincenzo Zezza eccede quella che sarebbe risultata effettuando il calcolo sulla base della consistenza patrimoniale al 15 novembre 1949».

Sentenza n. 79/1957

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1952, n. 2080, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e nella tabella allegata».

Sentenza n. 78/1957

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica, n. 4249 in data 6 dicembre 1952, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e nell'art. 20, primo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto ha disposto la espropriazione di un fondo donato in contemplazione di matrimonio».

Sentenza n. 72/1957

Dispositivo

«(...) dichiara costituzionalmente illegittimo il D.P.R. 16 settembre 1951, n. 1022, per la parte in cui espropria terreni compresi nel limite di 300 ettari, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e nell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230».

Sentenza n. 67/1957

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica in data 28 dicembre 1952, n. 4055, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 1953, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto, nella quota di proprietà terriera espropriata nei confronti della società "Il Solco", ha compreso anche la zona ceduta al Comune di Civitella Paganico per la liquidazione degli usi civici».

Sentenza n. 59/1957

Dispositivo

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica nn. 807 e 839 del 31 agosto 1951, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e nell'art. 20, ultimo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto essi non hanno fatto salve, in sede di determinazione della quota da incorporare, alienazioni poste in essere entro il termine stabilito dall'art. 4 della legge 18 maggio 1951, n. 333, ed ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, per la costituzione della piccola proprietà contadina, ratificato dalla legge 22 marzo 1950, n. 144 (...)».

Elenco delle decisioni esaminate nella Parti I-V (e relative pagine di trattazione)

2018

S. 159.....	257
S. 139.....	642
S. 132.....	411
S. 99.....	275
S. 44	257
S. 10	304, 500, 532

2017

O. 273	605
S. 261	145, 203, 258, 266, 615, 622
S. 127.....	103, 266, 308, 364
S. 104.....	103, 146, 179, 311
S. 84	311, 412, 501, 532

2016

S. 278.....	311
S. 276.....	532
S. 251	258, 617
S. 250.....	184, 215, 267, 312, 397, 415, 501, 536, 595
S. 232.....	205, 291
S. 59	313, 364, 502

2015

S. 210.....	400, 536
S. 194.....	315, 494, 502
S. 146.....	315, 596
S. 98	315

2014

S. 229.....	317, 502, 536, 569
S. 153.....	317, 388, 504, 536

S. 132.....	317, 364
S. 94	415
S. 73	417
S. 50	318, 418, 507
S. 47	321, 569
S. 5	106

2013

O. 283.....	483
S. 237.....	111, 271, 323, 364
S. 234.....	617, 623
S. 219.....	113, 265, 324, 624
S. 184.....	325, 507, 536, 570
O. 157.....	326
S. 134.....	326, 402, 538
S. 119.....	326
O. 5	115

2012

S. 272.....	327, 507, 538, 570
S. 178.....	624
S. 162.....	181, 418, 595, 596
S. 80	420, 596, 626
S. 75	507, 543
O. 73.....	327
S. 61	241

2011

S. 304.....	484
S. 33	267, 291, 373, 570, 627

2010

S. 293.....	328, 424, 511, 597
S. 278.....	116, 269, 374, 543, 570, 595, 617
S. 230.....	328, 424, 514, 544, 570, 585

2009

S. 250627
 S. 247424
 S. 233628
 S. 232425
 O. 231544, 570
 S. 225291, 426
 O. 89116

2008

S. 426328, 545
 S. 219329
 S. 112332, 517
 S. 98184, 332, 518, 545, 570

2007

S. 401116, 292, 375
 S. 367389
 S. 350427
 S. 341429, 521, 545, 570
 S. 340184, 332, 525, 545
 S. 171117
 S. 170429, 525
 S. 54184, 525, 545

2006

O. 428118
 S. 426333
 S. 285547
 O. 177431
 O. 150118
 O. 45119

2005

S. 481.....	548, 570
S. 384.....	119
O. 359.....	432
S. 303.....	184, 433
O. 257.....	120, 485
O. 253.....	120
O. 228.....	551, 570
O. 213.....	334, 525
O. 209.....	120
S. 205.....	121, 619
S. 174.....	336, 433, 587
S. 149.....	486
S. 66.....	434
S. 53.....	435
S. 52.....	436
S. 50.....	122, 629

2004

O. 355.....	123, 207
O. 297.....	587
O. 294.....	123
S. 280.....	124, 270, 293, 438, 551
O. 248.....	552
O. 214.....	552
O. 159.....	127

2003

S. 303.....	629
S. 239.....	438
S. 220.....	439
S. 212.....	216
S. 199.....	339, 525
O. 134.....	127, 185
S. 125.....	216, 525, 553

S. 93 186

2002

O. 425 207, 496

O. 400 553

S. 308 340, 442

S. 221 605

S. 208 127

S. 193 343

2001

S. 353 166, 630

O. 259 554

S. 251 442

S. 208 128

S. 206 293, 390

O. 168 588

S. 159 218

S. 139 608

S. 96 555

2000

S. 503 220, 525, 630

O. 490 344

S. 451 367

S. 427 444

S. 425 208, 391, 525

S. 292 223, 557

S. 276 528, 557

S. 163 345, 376

S. 126 346, 376

1999

S. 457 298, 610

S. 200 557

S. 49	187, 404
S. 15	187, 347, 530, 558, 570
O. 8	187, 347
S. 7	558

1998

S. 456.....	407
S. 408.....	225, 630
S. 354.....	445
S. 198.....	188, 347, 588
O. 176.....	146
S. 63	129

1997

S. 111.....	376
S. 53	188

1996

S. 418.....	558
S. 356.....	410, 559
S. 265.....	643
S. 132.....	410
S. 87	631
S. 126.....	640

1995

S. 531.....	270, 300, 570
O. 480	612
S. 448.....	573
S. 362.....	347
S. 194.....	588
S. 161.....	612
S. 115.....	633

1994

S. 422.....486
S. 383.....391
S. 347.....243, 300
S. 224.....282, 622
S. 38392

1993

O. 392589
S. 370.....640
S. 364.....130
S. 359.....276
S. 355.....270, 348, 574
S. 299.....190
S. 237.....377
S. 141.....349, 576
S. 82561
S. 77564
S. 44349

1992

O. 225131
S. 221.....131
S. 51378
S. 4351

1991

S. 259.....352
S. 250.....229
S. 230.....577
S. 68191, 579

1990

S. 435.....353
O. 360.....589

S. 224..... 132, 192, 619

1989

S. 406..... 301, 614

S. 87 192, 368, 447, 590

S. 40 233

1988

S. 617..... 636

O. 21 355

1987

O. 495 303

O. 339 208

O. 335 356

O. 321 356

S. 218..... 133, 488

S. 183..... 639

S. 156..... 194

1986

S. 178..... 133

S. 167..... 146

S. 128..... 196

1985

S. 160..... 167

S. 158..... 197, 356, 591

S. 156..... 209, 303, 394, 488

1984

S. 212..... 168

S. 178..... 356

S. 91 592

1983

S. 237 641
S. 69 133, 147

1982

S. 110 285, 358
S. 57 271, 579
S. 33 567

1981

S. 205 147
S. 184 209
S. 173 234, 271, 303, 496
S. 127 148
S. 12 592

1977

S. 8 490
S. 4 150

1976

S. 226 256, 276
S. 139 151, 304
S. 129 170
S. 125 151

1975

S. 41 358, 491
S. 14 642

1974

S. 91 134

1973

S. 164 597

S. 5 447

1972

S. 138..... 135

S. 111..... 137, 622

S. 43 138

S. 14 593

S. 9 152

1971

S. 56 359

S. 39 277

1970

S. 144..... 171

S. 40 153

S. 28 381

S. 3 278

1969

S. 133..... 369

S. 104..... 171

1968

S. 91 153

S. 52 168

S. 34 581

S. 32 383

S. 18 273

1967

S. 135..... 448

S. 106..... 153, 210, 568

S. 33 210

S. 32 210

S. 31	584
S. 26	384
S. 14	584
S. 13	211
S. 5	598

1966

S. 79	154
S. 32	155
S. 26	139
S. 2	598

1965

S. 66	139
S. 56	385

1964

S. 57	287
S. 53	176
S. 41	243
S. 34	245
O. 27	172
S. 29	199
S. 6	449

1963

S. 167	155
S. 163	211
S. 134	156
S. 129	385
S. 127	600
S. 126	246
S. 106	582
S. 104	279
S. 84	451

S. 78	451
O. 75	181
S. 65	454
S. 62	362
S. 61	157, 304
S. 47	158
O. 15	600
S. 4	456

1962

S. 110.....	168
O. 116.....	273
S. 106.....	140, 182, 595
O. 102.....	457
S. 91	213
S. 85	173
S. 65	173
S. 47	600
S. 38	457
S. 31	159

1961

S. 71	459
S. 69	362
S. 53	601
S. 48	159
S. 32	141
S. 30	460
S. 28	462
S. 24	287
O. 14.....	175
S. 11	160
S. 2	464

1960

S. 71	467
S 68	396
S. 46	175
S. 37	201
S. 34	214, 281, 468
S. 20	161

1959

S. 50	142
S. 47	201
S. 43	162
S. 41	247
S. 39	214
S. 38	281, 492, 602
S. 24	471
S. 10	249

1958

S. 52	162
S. 42	473, 594
S. 4	163
S. 3	250

1957

S. 103	163, 176
S. 78	271
S. 74	215, 569
S. 72	202
S. 66	387
S. 65	594
S. 64	585
S. 63	250
S. 62	586
S. 60	240, 252
S. 59	255

S. 54	289, 602
S. 49	476, 497
S. 37	282, 477, 603
S. 16	479
S. 3	144, 183, 282, 497, 531

1956

S. 8	165
------------	-----