

Rivista N°: 1/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 19/02/2019

AUTORE: Roberto Russo*

QUANDO UNA LEGGE DI DELEGA PUÒ DEFINIRSI “IN BIANCO”?

Sommario: 1. La legge 183/14 e i vincoli imposti al legislatore dall'articolo 76 della Costituzione. – 1.a. I limiti peculiari della delegazione legislativa. – 1.b. La legge di delega – ampiezza del fenomeno. – 1.c. La legge delega e clima politico. – 1.d. Analisi diacronica delle leggi di delega. – 1.e. La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale. – La “legge Sila” e la “legge stralcio”. – La delega legislativa “regionale” (Sentenza 47/59). – Violazione dell'art. 76 o dell'art. 81? (Sentenza 226/76). – L'incostituzionalità della legge di delega per violazione art. 76 (sentenza 280/2004). – Conclusioni. – 1.f. I Pareri resi dalle Commissioni parlamentari nella delegazione legislativa. – 1.g. Alla ricerca di un criterio oggettivo

1. La legge 183/14 e i vincoli imposti al legislatore dall'articolo 76 della Costituzione

Al fine di conferire al presente studio una dimensione concreta, conviene tornare con la mente alle notizie di stampa che hanno accompagnato la genesi della legge di delega 183/14, meglio nota come *job act*, qualificata come “delega in bianco”.

Con tale qualificazione si voleva veicolare l'idea che, da un lato, il Parlamento non avesse adeguatamente ottemperato agli obblighi che l'art. 76 della Costituzione gli imponeva, dall'altro che, in tema di riforma del lavoro, il Governo fosse stato messo in condizione esercitare la delega ricevuta in piena autonomia.

Ancor prima di chiedersi se la legge 183/14 contenga o meno una delega in bianco, occorre definire il perimetro della nozione.

Nel sintagma “delega in bianco” si possono leggere almeno due distinti significati:

Un significato politico

Il disegno di legge dovrebbe contenere ulteriori elementi e fornire maggiori indicazioni volti a chiarire, sin da subito, non solo “la direzione normativa” che il Governo è chiamato a

* Ricercatore a t.d. (art. 24 comma 3-b L. 240/10) nell'Università telematica “e-Campus”.

percorrere, ma anche il dettaglio delle innovazioni che è tenuto ad effettuare attraverso l'esercizio della delega.

Chi lamenta una "delega in bianco" con questa accezione, ritiene necessario un maggior coinvolgimento del Parlamento nella definizione dei compiti assegnati, in modo da vincolare (e limitare) le scelte che il Governo può effettuare, e, pertanto, auspica una legge di delega che costringa il governo ad adottare decreti legislativi delegati "a rime obbligate".

Un significato giuridico

La Costituzione pone dei limiti alla possibilità di delegare l'esercizio della funzione legislativa, limiti che (come è noto) lasciano il potere legislativo ben saldo nelle mani del Parlamento.

In questo senso chi lamenta una delega in bianco postula dei vizi di legittimità costituzionale della legge di delega nella parte in cui conferisce al Governo più poteri di quelli che la Costituzione gli consente di conferire.

Il primo significato postula un approccio "*de iure condendo*" che si ritiene di non dover affrontare in questa sede in quanto proprio, semmai, di altri ambiti disciplinari.

Il secondo significato, al contrario, necessita di un'attenta analisi sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Lo studio si pone quindi l'obiettivo di individuare, attraverso l'esame delle giurisprudenza costituzionale pertinente, l'esistenza di un perimetro oggettivo, o oggettivabile, che individui quell'ideale "confine" oltre il quale la legge delega incorre nell'incostituzionalità, e, successivamente, valutare se la legge di delega 183/14 si sia mantenuta o meno all'interno di tale "confine".

1.a. I limiti peculiari della delegazione legislativa

Com'è noto l'art. 76 consente sì al Parlamento di delegare l'esercizio della funzione legislativa, ma a patto che vengano determinati i principi e criteri direttivi e che la delega abbia un termine e un oggetto definito.

L'atto legislativo parlamentare mancante anche di uno solo di questi elementi, delegherebbe non tanto l'esercizio della funzione legislativa, ma la funzione legislativa *tout court*.

La possibilità di delegare l'esercizio della funzione legislativa non fu oggetto di aspri dibattiti nell'Assemblea Costituente, che avvertiva la necessità, non solo di consentire la delega, ma anche di prevederla espressamente nel testo¹ (sul punto le voci contrarie furono assai poche²).

¹ Cfr. la descrizione dell'intervento di Mortati nel resoconto sommario della seduta del 3 Settembre 1946 della Seconda Sottocommissione "[è] eccessivo adottare il principio della costituzione francese che escludeva la delegabilità, potendo ben sorgere il bisogno di affidare al potere esecutivo, tecnicamente più preparato per certe leggi, il compito di esaminarle sia pure dopo aver deliberato i principi fondamentali che lo impegnano".

² Cfr. la descrizione dell'intervento di La Rocca nel resoconto sommario della seduta del 12 Novembre 1946 della Seconda Sottocommissione "dichiara di essere personalmente contrario a qualsiasi forma di delega".

Il testo licenziato dalla seconda sottocommissione, salvo che per l'espressione "*previa determinazione*" in luogo dell'espressione "*con determinazione*", coincide con il testo dell'art. 76 poi entrato in vigore.

Volendo cogliere da questa diversa dimensione semantica dei significati, che in parte torneranno utili nel prosieguo dell'analisi, è evidente come il lemma "*previa*" (non presente nell'estensione definitiva) implichi una necessaria dimensione temporale che non risulta presente nel lemma "*con*": quello che conta è che il Governo non operi in assenza delle determinazioni parlamentari, non rileva in maniera determinante la circostanza del "quando" siano state imposte dette determinazioni.

Comunque sia, l'oggetto del tema di analisi non consente di affrontare tutti gli aspetti riconducibili alla nozione della legge di delega e del conseguente decreto legislativo delegato ma impone il contenimento sugli aspetti che determinano la legittimità o meno della legge di delega in relazione all'ampiezza dell'esercizio del potere legislativo delegato al Governo.

Dei tre requisiti di contenuto previsti dall'art. 76, quello temporale ("*per tempo limitato*") è il più pacifico in quanto non mostra margini di incertezza (il termine o è determinato, o è determinabile, o manca); la sua natura di requisito legittimante è rilevabile *ictu oculi* (il termine entro cui il Governo è legittimato a esercitare il potere delegato o è stato previsto, o non lo è stato), la sua natura di parametro interposto di legittimità dell'atto normativo delegato pure (l'emanazione del decreto legislativo o risulta avvenuta entro il termine previsto dalla legge di delega, o risulta avvenuta oltre a tale termine).

Il requisito dell'oggetto definito invece mostra un doppio profilo: se è agevole la ricognizione della sua "presenza" nella delega, non è detto che sia altrettanto agevole l'individuazione del suo "significato".

La descrizione dell'oggetto, per sua natura, si manifesta attraverso l'uso di "parole" non caratterizzate dall'unicità di senso propria di una determinazione temporale ("entro il", "entro X mesi", ecc.) e pertanto vi potrebbero essere margini d'incertezza derivanti da eventuali anfibologicità contenute nei lemmi usati dal legislatore delegante nel definire l'oggetto della delega.

Termini eccessivamente vaghi o aperti, pur se presenti, potrebbero non essere sufficienti a configurare la nozione di "oggetto definito", con conseguente illegittimità della legge di delega che conterrebbe sì un oggetto, ma indefinito; non solo, in presenza di un oggetto non chiaramente definito, l'atto normativo delegato "corre maggiori rischi" di essere considerato non riconducibile all'oggetto delegato e quindi, illegittimo.

Il requisito della presenza di "principi e criteri direttivi", ancor più "dell'oggetto", mostra ampi spazi d'incertezza in quanto, alle inevitabili incertezze ermeneutiche legate a una eventuale non felice scelta dei lemmi usati, si aggiunge la difficoltà di definire in termini oggettivi

del potere legislativo al Governo, e ciò in conformità al principio ormai sancito in tutte le costituzioni, da quella di Weimar a quella recente della Francia, per non parlare di altre, come la russa e la jugoslava. Il potere legislativo non può essere esercitato che dal Parlamento."; più "possibilista" ma assai lontano dalla stesura definitiva la posizione di Nobile che ammetteva la delega legislativa solo in caso di guerra.

“cosa siano” e “in che misura” devono essere presenti per ritenere soddisfatto il requisito di contenuto.

Insomma: cosa sono i “principi e criteri direttivi”?

Qualora si voglia affrontare l’interrogativo sul piano ontologico, definire la portata del sintagma non è agevole³, senza considerare poi il problema dell’eventuale portata diversa tra la nozione di “principi” e quella di “criteri direttivi”.

Né il legislatore né la Corte Costituzionale si sono “cimentati” in questa impresa⁴, tentata solo da parte della dottrina⁵.

Senza poter (e voler) entrare in ambiti di analisi, a volte così “rarefatti” da non essere immediatamente “spendibili” nel terreno operativo, conviene riconoscere come manchi una definizione dai contorni definiti⁶ e, quindi, non resta che affidarsi (pur con qualche riserva) alle parole della Corte Costituzionale secondo la quale sono “principi” quelle “norme” che “non possono essere applicati senza l’aggiunta di ulteriori premesse normative”⁷

Quest’affermazione “sposta” il problema (sui criteri direttivi) senza risolverlo appieno: le “direttive” possono essere più o meno analitiche; qual è il livello di dettaglio che soddisfa il vincolo di contenuto imposto dalla Costituzione?

Con riferimento al caso concreto che costituisce l’occasione delle presenti riflessioni (il “*Job Act*”), il “terreno si scontro” (anche mediaticamente) più aspro, riguarda la delega contenuta nell’art. 7 che conferisce al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi al fine di:

- rafforzare le opportunità d’ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione,
- riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo,
- rendere più efficiente l’attività ispettiva.

In particolare, uno degli emanandi decreti legislativi dovrà contenere il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro.

³V. Franco L., *La delegazione legislativa e i tempi dell’ordinamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pag. 13 e ss.

⁴ Cfr A. Ferrara, *La Corte Costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la L. Cost. del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giur. cost.*, fasc.4, 2004, pag. 2820, “È vero che l’esercizio della funzione legislativa non può essere delegata al Governo se non con «determinazione di principi e criteri direttivi» (art. 76 Cost.), tuttavia solo la dottrina ha provato a discernere il differente significato dei primi e dei secondi, ma né il legislatore né la stessa Corte hanno mai dimostrato di trattare le due componenti dell’endiadi costituzionale come se avessero un significato precisamente differenziato [...]A ben considerare, peraltro, a voler seguire la dottrina che ha inteso individuare la ragione della distinzione nel fatto che «principio» sarebbe norma sostanziale, ancorché in genere incompleta, rivolta a regolare la materia con efficacia differita, mentre «criterio» sarebbe invece direttiva al legislatore delegato, di per sé inidonea ad acquisire valore sostanziale”.

⁵ A. Cervati, voce, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1972, pag. 950-951.

⁶ Cfr. V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*. Giuffrè, Milano, 1952, pag. 38.

⁷ V. Sent. 200/2012 in GU del 25/07/2012.

Successivamente la legge delega prosegue enumerando, in dieci punti, i principi e criteri direttivi.

Salvo i principi e criteri direttivi enumerati alla lettera L), evidentemente rivolti all'efficientamento dell'attività ispettiva, e i principi enumerati alle lettere A) e H), orientati al riordino dei contratti, i principi enumerati dalle restanti sette lettere declinano le aree d'intervento volte a rafforzare, direttamente o indirettamente, le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione.

La legge di delega soddisfa il requisito imposto dall'art. 76 della Costituzione?

La mera presenza di ben 10 punti di principi e criteri direttivi può ritenersi sufficiente?

In prima approssimazione occorre evidenziare come il requisito imposto dalla Costituzione non è certo di tipo quantitativo ma qualitativo: non viene richiesto un'ipertrofia semantica ma una chiara indicazione al Governo circa le modalità di esercizio della delega conferita.

Il veicolo semantico attraverso cui si manifestano i principi e criteri direttivi, è "solo un significativo" pertanto, qualora non sia possibile ricavare un "significato", la mera presenza non soddisfa il requisito imposto dall'art. 76 Cost.

E, una volta accertata la presenza dei criteri, un'eventuale genericità dei medesimi può implicare un'illegittimità dell'atto delegante, e se sì, qual è il livello che segna confine tra una vaghezza illegittima e un contenuto legittimo?

E ancora, se il soddisfacimento del requisito implicasse la necessaria puntualità delle determinazioni contenute nella legge di delega, a che livello di dettaglio si deve scendere, e soprattutto, da dove si può evincere oggettivamente che si sia raggiunto (o non raggiunto) "quel" livello di dettaglio?

Ontologicamente qualsiasi determinazione normativa, per il solo fatto di essere generale e astratta, postula la possibilità di essere ulteriormente specificata fino a "precipitarsi" nel singolo caso concreto.

Più concretamente, una legge di delega dal contenuto tanto dettagliato da non lasciare alcuno spazio al Governo in sede di esercizio della medesima, rende inutile l'utilizzo dello strumento della delega.

Per usare le parole della Corte Costituzionale, "*benché vincolato ai prescritti parametri, poi, al Governo, nell'adozione della normazione delegata, deve comunque riconoscersi un margine di discrezionalità tecnica, indispensabile per disciplinare in dettaglio la materia, poiché altrimenti, se la legge delegante raggiungesse un eccessivo grado di puntualità, non sarebbe più neppure utile il ricorso allo schema della delegazione*"⁸.

In altre parole non si può postulare che l'art. 76 pretenda che il Parlamento, con la legge di delega, lasci solo un margine esecutivo al Governo, perché ciò equivarrebbe ridurre il decreto legislativo delegato a mero provvedimento esecutivo, quasi vi fosse una generale riserva di legge formale.

⁸ V. Sentenza 354/98 in G. U. 28/10/1998

Il problema è tutt'altro che di agevole soluzione, anche perché, partendo dalle parole della Corte, si potrebbe poi ragionare su quali siano, non più i confini dell'adeguata presenza dei principi e criteri direttivi, ma il perimetro della nozione di "discrezionalità tecnica".

Per cercare di rispondere all'interrogativo di fondo (individuare perimetri oggettivi alla nozione della delega in bianco) appare opportuno esaminare quale sia stato l'uso concreto dello strumento della delega legislativa nell'esperienza repubblicana e successivamente saggiare come la giurisprudenza costituzionale si sia espressa al riguardo.

1.b. La legge di delega – ampiezza del fenomeno

Nel corso delle diciassette legislature repubblicane si sono avute 416 leggi di delega.

Nella (quasi) metà dei casi censiti (192 su 416) la parola "delega" (o al plurale "deleghe") è presente nel titolo dell'atto legislativo; nella maggioranza dei casi (224) il titolo non fa alcuna menzione della delega che si manifesta solo nell'articolato.

A voler essere rigorosi, di questi 383 atti legislativi, 51 contengono mere proroghe ai termini contenuti in altre deleghe, pertanto le "vere" deleghe scendono a 365.

Da notare come le modalità semantiche attraverso cui il legislatore ha concesso la delega non sono uniformi: nella stragrande maggioranza dei casi (211) l'espressione che descrive la delega è "Il Governo è delegato"; in un consistente numero di casi (100) l'espressione è, per così dire, "integrata" diventando "il Governo della Repubblica è delegato" (ma l'ultimo caso risale al secondo Governo Amato (2001).

A "distanza" si collocano quelle leggi di delega che usano il verbo "autorizzare" in luogo del più frequente "delegare", a volte senza la precisazione "Governo della Repubblica" (33 casi), altre volte accompagnando il verbo con tale precisazione (17).

In quattro casi si sono registrate formule "atipiche", anzi, nel loro genere, uniche.

In particolare nella legge 13 marzo 1958, n. 296⁹ la delega è posta con la seguente formula "il Governo della Repubblica **ha facoltà** di emanare, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione".

Non meno inedita è la formula contenuta nella legge 4 luglio 1950, n. 590¹⁰ che recita "E' **conferita delega** al Governo di emanare nel termine di un anno dall'entrata in vigore...".

Peculiare infine è la formula contenuta nelle leggi 230/50 e 841/50 (sulle quali si avrà modo di tornare più avanti) dove la formula delegante diventa "**delegazione concessa** con la presente legge".

⁹ V. art. 7 della Legge 13 marzo 1958, n. 296, *Costituzione del Ministero della sanità*, in GU n.90 del 14-4-1958

¹⁰ V. art. 2 della Legge 4 luglio 1950, n. 590, *Denuncia dei beni, diritti ed interessi italiani esistenti all'estero e soggetti a perdita per effetto dell'esecuzione del Trattato di pace*, in GU n.188 del 18-8-1950.

| Espressione | Totale |
|--|------------|
| il Governo e' delegato | 213 |
| il Governo della Repubblica e' delegato | 100 |
| il Governo e' autorizzato | 31 |
| il Governo della Repubblica e' autorizzato | 17 |
| delegazione concessa con la presente legge | 2 |
| il Governo della Repubblica ha facolta' di emanare | 1 |
| Delega al Governo | 1 |
| Totale complessivo | 365 |

Fonte: www.normattiva.it

Tale circostanza consente di spendere qualche parola su un elemento innegabile ma non sempre evidenziato.

Non vi possono essere dubbi circa il fatto che non vi sia alcuna differenza tra, ad esempio le seguenti formule contenute:

- nel comma 1 dell'art. 4 della legge 407/90¹¹: “il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo...”;
- nell'art. 2 della legge 492/75¹² “Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, su proposta del Ministro per il tesoro, entro il 31 gennaio 1976, un decreto avente valore di legge ordinaria”;
- nell'art. 4 della legge 744/80¹³ “Il Governo è autorizzato ad emanare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto avente valore di legge ordinaria...”;
- nell'art. 3 della legge 862/84¹⁴ “Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare [...] entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria”.

Tutte queste diverse formule conducono al medesimo significato normativo e, più precisamente, tutte conferiscono (seppur con tempi, oggetti e criteri direttivi diversi) all'Esecutivo l'esercizio del medesimo potere normativo.

Disposizioni diverse ma di identico contenuto normativo: quello che conta non sono i lemmi usati (tutti diversi tra loro) ma il significato che se ne ricava (identico).

Per completezza è interessante notare come il legislatore delegante spesso non si curi della “precisione descrittiva” della procedura; com'è noto, gli atti con forza di legge ven-

¹¹ V. art. 4 della Legge 29 dicembre 1990, n. 407, *Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993*, in GU n.303 del 31-12-1990.

¹² V. art. 2 della Legge 16 ottobre 1975, n. 492, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, concernente provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti le esportazioni, l'edilizia e le opere pubbliche.*, in GU n.276 del 17-10-1975.

¹³ V. art. 2 della Legge 24 ottobre 1980, n. 744, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo de L'Aja relativo al deposito internazionale dei disegni o modelli industriali del 6 novembre 1925, riveduto a Londra il 2 giugno 1934 e a L'Aja il 28 novembre 1960, con protocollo e regolamento di esecuzione, quale risulta modificato e integrato dall'atto complementare di Stoccolma del 14 luglio 1967.* In GU n.310 del 12-11-1980 - Suppl. Ordinario.

¹⁴ V. art. 3 della Legge 19 novembre 1984, n. 862 *Ratifica ed esecuzione delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) numeri 148, 149, 150, 151 e 152 adottate nel corso della 63ª, della 64ª e della 65ª sessione della Conferenza generale,* in GU n.349 del 20-12-1984 - Suppl. Ordinario.

gono emanati dal Presidente della Repubblica, ciononostante, nella maggioranza dei casi, la formula legislativa assume il seguente tenore: “*il Governo è delegato a emanare*”¹⁵ (spesso con la “d” eufonica, impropriamente aggiunta alla preposizione articolata: “*il Governo è delegato ad emanare*”¹⁶); “imprecisione” del resto presente anche nell’art. 77 della Costituzione.

Sono assai poche le leggi di delega che descrivono la procedura con maggiore precisione; tra le descrizioni più esaustive vi è quella contenuta nella legge 866/73: “*Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, nel termine di sei mesi dall’entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro per gli affari esteri, norme aventi valore di legge ordinaria...*”¹⁷.

Comunque sia, l’espressione ormai “stabilizzata” appare essere “il governo è delegato” che, con la sola eccezione della legge 308/2004 (nel quale l’usuale formula convive con la differente “il governo è autorizzato”) risulta essere l’unica usata dalla XIV legislatura in poi.

1.c. La legge delega e clima politico

L’uso dello strumento della delegazione legislativa, nel suo concreto manifestarsi, appare intimamente legato alla composizione governativa, quasi che la delega non venisse fatta da “un Parlamento al Governo” ma “da quel Parlamento a quella compagine governativa”.

Premesso che è sicuramente improprio effettuare analisi basate su dati statistici, è indubbio che dal 1948 a oggi, con la sola eccezione del 1979, non vi è stato anno solare che non sia stato caratterizzato dalla presenza di almeno una legge di delega (i valori maggiormente ricorrenti sono 3, 4 o 5 deleghe per anno), eppure vi sono stati ben 5 governi che non hanno “beneficiato” di alcuna legge di delega.

Trattasi dei Governi Pella (dal 17/08/53 al 18/01/54), Fanfani I (dal 18/01/54 al 10/02/54), Fanfani II (dal 01/07/58-15/02/59), Leone II (dal 24/06/68 al 12/12/68), Fanfani VI (dal 24/06/68 al 12/12/68).

Detti Governi sono tutti caratterizzati non solo dalla breve durata, ma anche dalla natura di “passaggio” tra diversi assetti politici.

Tali caratteristiche “politico/ambientali” non possono che aver influito sulle dinamiche normative; l’elemento della breve durata da solo non sarebbe sufficiente a spiegare l’assenza delle leggi di delega, dopotutto la “sommatoria” delle durate in carica di questi esecutivi è pari a un periodo complessivo di 22 mesi, cioè quasi 2 anni .

¹⁵ *Ex pluribus* cfr. l’art. 1 della legge 29 dicembre 2000, n. 422, *Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti all’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2000*, in GU n.16 del 20-1-2001 - Suppl. Ordinario n. 14.

¹⁶ *Ex pluribus* cfr il comma 1 dell’art. 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, in GU n.135 del 12-6-1990.

¹⁷ V. legge 22 novembre 1973, n. 866, *Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa alla protezione degli artisti interpreti o esecutori, dei produttori di fonogrammi e degli organismi di radiodiffusione, firmata a Roma il 26 ottobre 1961*, in GU n.3 del 3-1-1974.

Se l'esigenza normativa concreta, che conduce all'adozione di una delega legislativa, fosse totalmente avulsa dal contesto politico, l'assenza di deleghe in quei 22 mesi risulterebbe statisticamente inspiegabile.

Altro "indizio" di questa corrispondenza "politica" tra il potere legislativo ed esecutivo è dato dal rilievo che, analizzando i 32 Governi che hanno ricevuto deleghe legislative, in solo 5 casi la delega è intervenuta a meno di un mese dal subentro di un nuovo esecutivo; si tratta dei Governi Tambroni, Craxi II, Prodi I, Berlusconi IV, Gentiloni, tutti caratterizzati da crisi di governo generate da situazioni assai peculiari.

Particolare poi il caso del secondo Governo Craxi: la legge delega è stata promulgata il 16 aprile 1987, la conclusione dell'esperienza di governo è intervenuta il giorno successivo.

Nella stragrande maggioranza dei casi (20 esecutivi su 33), non vi sono state deleghe conferite negli ultimi tre mesi di Governo.

Certo, come è noto, non vi è la possibilità di definire a priori la data finale di un esecutivo (salvo le dimissioni governative connesse alla formazione delle nuove Camere) quindi non si può sostenere che il Parlamento, conscio dell'imminente fine dell'esperienza di governo dell'esecutivo *pro tempore*, abbia evitato di conferire deleghe; si può però (questo sì) affermare come inevitabilmente il venir meno del rapporto di fiducia generalmente non dipende da eventi singoli e puntuali, ma da un "mutato clima" che si "matura" nel corso del tempo e che preesiste alle dimissioni del Governo.

Pertanto, da questa rilevata circostanza statistica non si possono ricavare certezze, ma solo "indizi" di come il clima politico possa giocare (o, quantomeno, contribuire a giocare) un ruolo determinante circa l'adozione di deleghe legislative.

Se poi spostiamo l'attenzione al momento iniziale di un'esperienza di governo, in solo 3 casi vi sono state deleghe ricevute da un Governo a pochi giorni dall'insediamento (governi Rumor IV, Forlani e, da ultimo, Renzi); rilevante la caratteristica che accomuna questi tre casi: sono tutti insediamenti avvenuti "all'interno" di una legislatura senza particolari "iati" politici.

Anche in questo caso si può ripetere quanto descritto circa "l'imprevedibilità" delle vicende legate al mantenimento del rapporto di fiducia, ma resta comunque il senso di essere davanti ad un altro "indizio": è verosimile che solo il ritrovato rapporto di fiducia costituisca quel terreno fertile su cui impiantare disegni di legge di delega.

Anche il dato della legislatura appare poi rilevante: ad esclusione della IX legislatura, in tutte le altre non si rilevano leggi di delega intervenute negli ultimi 3 mesi, sperando "nell'indulgenza" del lettore, sembra quasi una sorta di "trimestre bianco": un periodo di latenza che precede/segue le legislature ed i governi durante i quali raramente si manifesta una legge di delega.

Ripetesi, nessuna delle tre circostanze accennate (il mancato rilascio di deleghe a ridosso della fine o dell'inizio di un esecutivo o della fine di una legislatura) da sola è sufficiente per affermare l'esistenza di una verità assoluta; certo sì è che la visione "congiunta" di questi indicatori fa intuire una tendenziale (e forse inevitabile) *liaison* tra Esecutivo e Parla-

mento¹⁸, alimentando l'idea che vi è delega non quando il potere legislativo vuole delegare l'esercizio della funzione legislativa ma quando "quel" Parlamento vuole conferire una delega a "quel" Governo¹⁹.

1.d. Analisi diacronica delle leggi di delega

Passando ad esaminare l'aspetto quantitativo delle leggi di delega, il loro manifestarsi appare, non solo legato alle vicende politiche, ma anche non uniforme nel tempo.

A partire dal 1996 il numero delle deleghe è andato ad aumentare; nel periodo dal 1948 al 1996 si sono avute in media 4 deleghe l'anno²⁰; dal '97 a oggi il numero delle deleghe rilasciate annualmente al Governo è quasi raddoppiato, arrivando a una media di 7,4 deleghe per anno.

Il dato è tutt'altro che casuale, dagli anni ottanta in poi la normazione primaria di origine governativa (decreti legislativi e decreti legge) è andata via via aumentando²¹.

Confrontando il numero delle leggi di delega annuali con il numero dei decreti legge si ha quasi l'impressione che all'aumentare dell'uno si contragga l'altro.

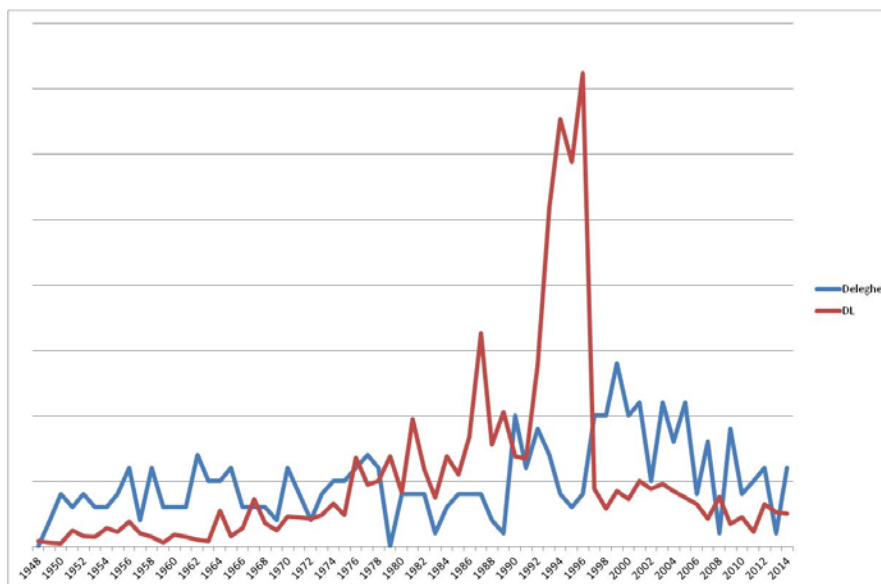
Si osservi il grafico seguente (e si tenga presente che al fine di migliorarne la comprensione, pur mantenendo le esatte proporzioni, si sono enfatizzati i valori delle leggi di delega).

¹⁸ A. Perrone, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, fasc.3, 2005, pag. 2309, "l'Esecutivo tende a concepire tale strumento nella direzione dell'attuazione del proprio programma, come testimoniano, peraltro, la vastità e la complessità dei settori che risultano investiti dalle ultime leggi delega".

¹⁹ Cfr. P. Magarò, *Delega legislativa e dialettica politico istituzionale*, pag. 29.

²⁰ P. Cacopardo, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del «neolarlamentismo consultivo» nella XIV legislatura*, in *Giur. cost.*, fasc.3, 2005, pag. 2283, "Nella storia repubblicana la configurazione pragmatica della fattispecie della delega legislativa ha registrato una prima fase (fino alla prima metà degli anni '80) in cui la spiccata centralità parlamentare, propria dell'assetto politico-istituzionale di tale periodo, ha comportato non solo la scarsa frequenza del ricorso a tale istituto - ravvisandosi prevalentemente deleghe legislative «ad alta valenza riformatrice», inerenti alla materia dell'ordinamento regionale (l. n. 281 del 1970 e l. n. 382 del 1975), al settore dei tributi (l. n. 825 del 1971), alla materia processual-penalistica (l. n. 108 del 1974), a quella sanitaria (l. n. 833 del 1978), ecc. - ma anche la quasi costante previsione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo adottati dal Governo".

²¹ G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Carretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 47-148. pag. 47 e ss.



Fonte: www.normattiva.it

In un generale aumento dell'attività normativa di origine governativa²², all'esplosione della presenza dei decreti legge nel periodo tra il 1987 al 1996 fa da eco una contrazione delle leggi di delega; al repentino arretramento della decretazione d'urgenza dal 1997²³ in poi, fa da eco un consistente avanzamento numerico delle leggi di delega.

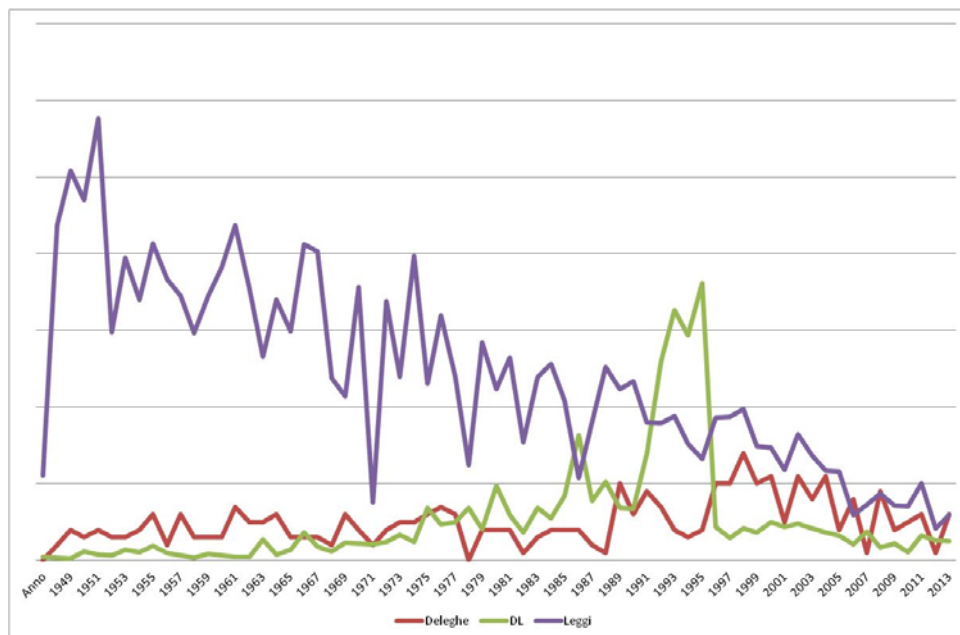
Merita ricordare come l'improvvisa contrazione numerica dei decreti legge non dipese dalle normali dinamiche politico/normative, ma da una sentenza della Corte Costituzionale²⁴ che accertò come l'uso spregiudicato di una decretazione d'urgenza (e in particolare della reitera) non fosse legittimo alla luce del "voluta" dall'art. 77 della Costituzione²⁵.

Se poi nel grafico inseriamo anche il numero delle leggi, si evidenzia come dal 1948 a oggi vi sia stato un progressivo "spostamento" (almeno sotto il profilo quantitativo) dell'origine della produzione normativa di rango primario, da essenzialmente parlamentare a (se non proprio essenzialmente, almeno tendenzialmente anche) governativa.

²² L. Iannucilli, I Norelli (a cura di) *La delega legislativa. Dati statistici*, in *Seminario di studio presso la Corte Costituzionale*, 2008.

²⁴ La sentenza 360/96, in G. U. 30/10/1996 n. 44.

²⁵ A. Perrone, *Il procedimento formativo dei decreti ...* op. cit. "Nel panorama mutante delle fonti normative le leggi delega, a conferma di una tendenza che si rafforza a partire dagli anni Novanta, sono divenute un elemento non più eccezionale o residuale, ma stabile e normale a cui hanno in gran parte contribuito i seguenti fattori: l'impossibilità da parte dell'Esecutivo di ricorrere, senza più limiti, al canale della decretazione d'urgenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 che ne vietava la reiterazione; l'affermazione di un sistema bipolare e maggioritario che ha accentuato il peso del potere esecutivo nell'iniziativa legislativa a discapito del Parlamento; la presenza nei programmi dei governi alternatisi nelle ultime legislature dell'imperativo riformista, ritenuto indispensabile in molteplici settori della vita economica e sociale del Paese, anche per conformarsi agli indirizzi scaturiti dal processo di integrazione europea e per perseguire il risanamento della finanza pubblica".



Fonte: www.normattiva.it

Pare sussistere una sorta di “essenziale impegno normativo” governativo che non può essere più di tanto “compresso” e che, se non trova “sfogo” in uno dei suoi strumenti, tende a riacquistare “spazio” attraverso l’utilizzo degli altri strumenti normativi a disposizione.

Non è questo il luogo per affrontare le complesse ragioni che sottendono ai dati rilevati (che possono dipendere da una ipotetica diversa “sostanza” normativa, via via più tecnica e complessa, o da un diverso equilibrio tra i poteri o, ancora, dai precari equilibri istituzionali che spesso hanno caratterizzato la vita del Paese); né è il luogo per affrontare le possibili questioni in tema di forma di governo e di riparto dei poteri o la, ancora più complessa, questione se, considerando questo “spostamento” della produzione normativa, gli strumenti di controllo siano sufficienti a garantire comunque quella centralità dell’organo rappresentativo immaginata dai Padri Costituenti.

Ai limitati fini di quest’analisi basta rilevare l’incontrovertibile dato di fatto: da una produzione normativa di rango primario quasi esclusivamente ad appannaggio dalla legge si è passati a una produzione “condivisa” tra leggi e atti con forza di legge.

1.e. La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale

La delega legislativa è una vicenda “complessa” in quanto determinata da una sequenza di atti normativi (legge di delega e decreto legislativo delegato) necessariamente, giuridicamente e logicamente connessi.

In via di primissima approssimazione questi due atti sono soggetti non solo al rispetto dei parametri costituzionali generalmente applicabili a qualsiasi altro atto con forza di legge, ma anche al rispetto di vincoli propri ed esclusivi; in particolare:

- la legge delega deve rispettare i vincoli di contenuto imposti dall'art. 76 della Costituzione e deve rispettare la riserva di procedimento ordinario imposta dal comma quarto dell'art. 72 Cost.,
- il decreto legislativo delegato deve rispettare la legge di delega e ciò perché tale rispetto è imposto dall'art. 76 della Costituzione.

Stante la natura del presente studio, l'attenzione si concentrerà sul rispetto dei vincoli imposti dall'art. 76 Cost. sia all'atto Parlamentare che a quello Governativo.

Non si è dovuto attendere molto per avere la prima pronuncia della Consulta in merito alla corretta applicazione dell'art. 76.

A dire il vero, la prima sentenza sull'argomento²⁶ non riguardava direttamente la legittimità di un atto parlamentare delegante, o un atto governativo delegato, ma un diverso, se pur connesso, profilo e cioè se l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza²⁷, attribuendo al Prefetto il potere di adottare, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, i provvedimenti del caso, costituisse una sorta di delega posta in essere in violazione dei requisiti legittimanti contenuti nell'art. 76.

Ma detti provvedimenti prefettizi, seppur potenzialmente volti a fronteggiare una generalità di situazioni, restano atti amministrativi e non possono essere confusi *“né con le leggi né con i decreti-legge, che hanno altro carattere ed altri effetti”*²⁸.

In disparte di questo caso peculiare, le questioni inerenti la verifica del rispetto dei limiti posti dall'art. 76 è tutt'altro che rara: ad oggi la Consulta è intervenuta poco meno di 1.300 volte tra sentenze e ordinanze.

La “legge Sila” e la “legge stralcio”

La prima vera sentenza nella quale la Corte affronta l'argomento oggetto del presente studio è la 3 del 1957²⁹ che poi è anche la prima nella quale appare il sintagma “eccesso di delega” (che, a oggi, è stato usato dalla Corte in ben 501 casi tra sentenze e ordinanze).

E' sempre in questa sentenza dove viene confermata (o si cristallizza) l'idea che la legge di delega e il decreto legislativo delegato altro non siano che due *“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 ecce-*

²⁶ V. sent. 8/56 in G.U. 20/06/56; v. anche A. Negrelli, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Il Foro amministrativo (T.a.r.)*, 2012, num. 9, pag. 3009

²⁷ Legge 773/31 in GU n.146 del 26-6-1931 - Suppl. Ordinario n. 146.

²⁸ V. sent. 8/56 cit. nella parte motiva in diritto.

²⁹ In GU 30/01/1957.

zione al principio dell'art. 70... [...] sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata”³⁰.

Incidentalmente è da rilevare come l'idea che questa entità “duale” (data dalla coppia legge di delega e decreto legislativo) sia costituita da fasi di un unico procedimento piuttosto che due procedimenti normativi collegati in rapporto di subordinazione del secondo sul primo, torna più volte negli scritti sul punto³¹, a volte anche suggerendo l'idea che la Consulta, nel tempo, abbia “cambiato visione”³².

Passando a esaminare gli aspetti più inerenti al profilo in esame (e cioè i “contenuti minimi” della legge di delega) la Corte afferma come “se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti [principi e criteri direttivi, tempo e oggetto], sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale”³³.

Come accennato, i casi in cui è stata portata all'attenzione della Corte una supposta violazione dell'art. 76 Cost. sono assai numerosi, conviene pertanto concentrare sulle sole sentenze (trascurando pertanto le ordinanze) che a oggi risultano 587, anche se di queste ben 104 riguardano la medesima situazione normativa.

Si tratta delle “vicende”³⁴ legate alla c.d. “legge Sila”³⁵ e la successiva legge correttiva 841/50³⁶.

In particolare la legge Sila delegava il Governo a varare decreti aventi valore di legge ordinaria (espressione che inequivocabilmente ricollega la fattispecie alla previsione dell'art. 76) al fine di:

- approvare dei piani particolareggiati di espropriazione;
- disporre le occupazioni di urgenza dei beni sottoposti ad espropriazione;
- trasferire i terreni.

Nelle questioni di legittimità sollevate i ricorrenti lamentavano come il Parlamento avesse utilizzato lo strumento della delega legislativa per conferire una funzione nella sostanza non legislativa.

La Corte Costituzionale ebbe ad dire come le norme costituzionali “non definiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme

³⁰ Cfr. la motivazione in diritto della sentenza 3/57. Circa la teoria dell'unicità del procedimento cfr. E. Lignola, *La delegazione legislativa*, Giuffrè, Milano 1956; si veda anche v. anche C. Mortati, *In tema di competenza e di limiti del sindacato sugli eccessi di delega legislativa*, in *Giur. Cost.*, 1957, pag. 11. e V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, pag. 83.

³¹ E. Lignola, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956, 156; L. Paladin, voce *Decreto legislativo* in *Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. VI, 1960, 295, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, 270, F. Modugno, voce *Atti normativi* in *Enc. Giur.* Vol. III, Roma, 1988, 8.

³² V. L. Franco, *La delegazione legislativa e i tempi dell'ordinamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pag. 100.

³³ Cfr. la motivazione in diritto della sentenza 3/57.

³⁴ Si tratta di leggi che intervennero al fine di espropriare terreni edificati previo indennizzo e a mezzo di decreti del Presidente della Repubblica.

³⁵ LEGGE 12 maggio 1950, n. 230, *Provvedimenti per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori jonici contermini*, in GU n.115 del 20-5-1950.

³⁶ LEGGE 21 ottobre 1950, n. 841, *Norme per l'espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*, in GU n.249 del 28-10-1950.

giuridiche generali ed astratte” (affermazione foriera aspetti, purtroppo eccentrici rispetto al tema d’indagine, ma che meriterebbero adeguato approfondimento)³⁷ e che pertanto non vi era stata alcuna violazione dell’art. 76 Cost.

Più interessante ai nostri fini la censura mossa all’art. 1 della legge 841/50 (la c.d. “legge stralcio”).

Il primo comma dell’art. 1 autorizzava ad applicare le norme della legge 230/50 oltre l’ambito territoriale previsto da detta legge, ampliando il raggio di applicabilità ai “*territori suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria*”; il secondo comma affidava al Governo il compito di determinare tali territori e, per far questo, conferiva al medesimo un’apposita delega da esercitare entro il 30 giugno 1951.

La legge 841/50 pertanto contiene un’autonoma delega a favore del Governo; questa delega contiene tre requisiti imposti dall’art. 76 della Costituzione?

Il termine entro cui esercitare la delega c’è (30/06/51), l’oggetto pure (l’estensione dell’applicazione delle norme della legge Sila a territori diversi da quelli cui detta legge era limitata), sembrano mancare i principi e criteri direttivi.

La Corte “risolve” il problema sul piano interpretativo; i territori che devono essere definiti dai decreti legislativi sono quelli “*suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria*” espressione che per la Corte “*implica un rinvio alle finalità economiche e sociali della legge Sila ed ai criteri cui questa s’ispira*”³⁸: quindi i criteri non ci sono a “livello” di disposizione ma ci sono a “livello” delle norme, di qui la non illegittimità della legge di delega.

La Corte dovette tornare sul medesimo punto ben altre 7 volte³⁹ senza, ovviamente, mai modificare la propria decisione.

E bene notare che la Corte non ha “individuato” i principi e criteri direttivi, né tantomeno li ha definiti; li ha solo rilevati (già esistevano) affermando anche il principio che non è necessario che detti principi siano formalmente e ritualmente racchiusi in una formula, quello che necessita è che i principi, di fatto, vi siano.

Più semplicemente: per essere legittima non serve che la legge delega contenga espressioni del tipo “*attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi*”, l’importante è che detti principi e criteri direttivi vi siano, a prescindere dalle formule e/o dai riferimenti che li definiscono.

Se le due leggi di delega ebbero buona sorte, lo stesso non può dirsi dei decreti legislativi delegati che furono oggetto di 94 sentenze, di cui 30 d’infondatezza e ben 64 di fonda-

³⁷ A voler solo accennare alla problematica, la sentenza in esame enumera le categorie delle cosiddette leggi meramente formali (leggi di approvazione del bilancio e del consuntivo, di concessione dell’esercizio provvisorio del bilancio -art. 81 Cost.-, leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali -art. 80 Cost.-, leggi di approvazione dello Statuto di una Regione di diritto comune -art. 123 Cost. vigente all’epoca-, leggi che risolvono un conflitto di interessi tra lo Stato ed una Regione -art. 127 vigente all’epoca Cost.-; leggi che espropriano imprese -art. 43 Cost.-) anche se la dottrina successiva ha ben evidenziato come tale affermazione è solo parzialmente vera in quanto vi è comunque un effetto sul tessuto normativo.

³⁸ Cfr. sentenza 60/1957 in G. U. 29/05/1957 al punto 4 del considerato in diritto.

³⁹ Sentenze 63, 64, 65, 68 del 1957 e sentenza 3 del 1958 e, con riferimento alla sola legge 230/50, sentenza 70 del 1957.

tezza⁴⁰ per mancato rispetto del parametro interposto dato (a seconda del caso concreto) dalla legge 230/50, dalla legge 841/50 o dal combinato disposto delle due.

La delega legislativa “regionale” (Sentenza 47/59)

In disparte della vicenda peculiare riguardante la legge Sila e la legge stralcio, nel periodo esaminato vi sono state altre 519 sentenze di cui:

- 482 riguardanti censure rivolte all’atto normativo delegato con 133 accoglimenti e 349 tra infondatezze e non ammissibilità,
- 36 riguardanti censure rivolte all’atto normativo delegante con 3 accoglimenti e 33 tra infondatezze e non ammissibilità.

Volendo affidarsi alla statistica (pur consapevole dei limiti dell’applicazione dell’analisi numerica ai fenomeni giuridici), il 27,6% delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di atti normativi delegati si è concluso con una declaratoria d’incostituzionalità, contro l’11,5% delle questioni sollevate nei confronti di una legge di delega.

Anche a non voler focalizzare l’attenzione sul calcolo esposto, è evidente la sproporzione numerica e comunque l’esiguità sia delle questioni sollevate, sia delle incostituzionalità comminate a leggi delega; non diventa improprio pertanto definire “rara” la circostanza di una legge delega incostituzionale per mancato rispetto dei parametri imposti dall’art. 76 Cost.

La prima questione di legittimità costituzionale conclusasi con un accoglimento rivolta a una legge di delega⁴¹, pur implicando elementi connessi al raggio d’azione dell’art. 76, non riguarda un atto normativo statale.

La questione riguardava una legge della Regione Sicilia che conferiva una delega legislativa al “proprio” Governo regionale che, successivamente, l’esercitò adottando il Decreto Legislativo del presidente della Regione 4/58; o meglio, questo era il punto di vista del Commissario dello Stato che vedeva nell’atto legislativo regionale una delega “*ex art. 76*” e, nell’atto del governo regionale, un decreto legislativo (sempre “*ex art. 76*”) e che, pertanto, rilevando l’assenza dei principi e criteri direttivi, ne ricavava l’incostituzionalità⁴².

La difesa regionale dal canto suo negava alla “coppia” di atti normativi la natura di “legge delega-decreto legislativo” (l’atto del Governo regionale avrebbe avuto la natura di mero regolamento) e pertanto sosteneva la non applicabilità dei limiti imposti dall’art. 76 alla fattispecie posta all’attenzione della Consulta.

Questa posizione non fu condivisa dalla Corte che rilevò come, sia nei lemmi usati, sia nella sostanza normativa introdotta dall’atto governativo, si ricavava il conferimento dell’esercizio di un potere normativo di dimensione primaria e non regolamentare.

⁴⁰ La prima sentenza di accoglimento è la 59/57 in GU del 29/05/57, l’ultima a 38 anni di distanza (sent. 319/95 in GU del 19/07/1995).

⁴¹ Sentenza 47/59 in GU del 18/07/59.

⁴² Si veda E. Casetta, *Leggi regionali di delegazione e sindacato della Corte Costituzionale*, in *Giur. It.*, 1959, num. 1, parte I, pag. 1277.

Una volta qualificata la legge regionale come delega legislativa e l'atto governativo come decreto legislativo delegato, la Corte rilevò come, in effetti, nella "delega" mancava qualsiasi riferimento (sia diretto che indiretto) ai principi e criteri direttivi.

La formula "delegante" contenuta nell'art. 2 della legge regionale⁴³ difatti recitava "*Il Governo della Regione è delegato ad emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme necessarie per il funzionamento del servizio di liquidazione della pensione e del trattamento di quiescenza spettante al personale dipendente dall'Amministrazione regionale, in rapporto al trattamento economico di cui al precedente articolo*".

L'oggetto c'è, il termine pure; ... e i principi e criteri direttivi?

Mancano, e non sono ricavabili né altrove né dal riferimento all'esigenza che le norme contenute dalle disposizioni governative siano "necessarie", termine usato dal legislatore delegante, non con fini limitativi della potestà normativa conferita, ma come sinonimo di "occorrenti" e quindi di "ritenute occorrenti".

Ecco che si è al cospetto a una vera e propria "delega in bianco"... o meglio... il caso in esame ben rappresenta quali siano gli elementi (*rectius*, la mancanza di elementi) da cui si ricava l'incostituzionalità, per difetto contenutistico, della legge di delega.

La sentenza lascia però un dubbio: ma è possibile per il legislatore regionale legiferare attraverso lo strumento "legge delega – decreto legislativo"?

Secondo l'Alta Corte per la Regione Siciliana (sent. 13/1950) l'art. 76 era applicabile alla Regione Sicilia e la sentenza della Corte Costituzionale appena esaminata sembra dare ragione alla suprema Corte siciliana.

Ma così non è in quanto, nella successiva sentenza 32/61⁴⁴ la Consulta sostanzialmente disse che un conto era affrontare le questioni proposte dalle parti (rilevare la presenza o meno di principi e criteri direttivi) altro era interrogare la Corte sull'ammissibilità delle leggi di delega (e quindi dei decreti legislativi) regionali.

In disparte di eventuali approfondimenti sul punto, qui fuori luogo, diventa irrilevante la circostanza che "a diversa domanda" la Corte avrebbe dato "diversa risposta": ai fini del tema d'indagine rimane centrale l'individuazione dell'elemento caratteristico della "delega in bianco" come mancanza assoluta di qualsiasi criterio e principio direttivo.

Violazione dell'art. 76 o dell'art. 81? (Sentenza 226/76)

Anche la seconda sentenza di accoglimento in ordine di tempo⁴⁵, pur fornendo elementi interessanti, non "colpisce" direttamente una legge di delega statale per mancata previsione dei principi e criteri direttivi.

⁴³L. Reg. Sic. 14/58 In GURS del 07/05/58.

⁴⁴In GU del 17/06/1961.

⁴⁵Sentenza 226/76 in GU 24 novembre 1976.

Nel caso portato all'esame della Consulta, questa volta, vi erano due leggi (la legge 477/73 e la legge 167/75) che disponevano una delega (la prima) e una proroga dei termini per esercitarla (la seconda).

La seconda in particolare, oltre a prorogare i termini della delega concessa dalla legge 477/73, in un certo senso ne "interpreta autenticamente" il contenuto precisando che il riferimento al personale direttivo, ispettivo docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato ivi contenuto si riferisce anche "*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*".

La legge, prorogante e interpretante, amplia il raggio di applicazione della legge interpretata senza però disporre alcunché circa la propria copertura finanziaria, quasi che fossero sufficienti le coperture previste dalla legge delegante interpretata la quale, però, non poteva immaginare l'ampliamento operato dalla successiva legge delegante interpretata.

Per la "parte ampliata" pertanto mancava un'adeguata copertura finanziaria, mancanza cui "tenta" di rimediare il decreto legislativo conseguente, nel silenzio di qualsiasi principio e criterio direttivo sul punto.

In sintesi: né la legge del 1973 né quella del 1975 disponevano una copertura finanziaria per far fronte alle spese derivanti da questa "estensione interpretativa" disposta dal legislatore delegante (e interpretante) del 1976; è stato il decreto legislativo delegato, senza aver ricevuto alcun criterio direttivo in merito, a disporre la copertura in piena autonomia.

L'inevitabile risultato porta alla seguente alternativa:

- o queste leggi avevano omesso di assicurare la copertura finanziaria, violando l'art. 81 Cost.,
- o queste leggi avevano omesso di fornire adeguati principi e criteri direttivi al Governo su come assicurare la copertura finanziaria, violando l'art. 76.

La Corte sembra sanzionare le due leggi delega per il primo profilo avendo cura però di precisare due aspetti utili alla presente indagine:

- differentemente dalla decretazione d'urgenza (dove il Governo si fa esso stesso legislatore) nella decretazione delegata compete al legislatore delegante "*disporre in ordine alla copertura della spesa*",
- *obiter dictum* (e quindi precisando come, da quanto stava per dire, non si dovesse ricavare un pacifico avallo da parte della Corte) non viene escluso che vi siano circostanze eccezionali che impediscano al legislatore delegante di predeterminare i mezzi finanziari e che quindi deleghi anche quest'aspetto al legislatore delegato, escluso (questo sì) che ciò sia possibile senza che il legislatore delegante fissi principi e criteri direttivi specifici sul punto cui il legislatore delegato dovrà attenersi.

Si ricava quindi l'idea, perfettamente coerente con l'impianto costituzionale, che, pur nell'unità ideale della delega, vi possano essere distinti profili connessi all'esercizio della medesima che necessitano di distinti principi e criteri direttivi.

In altre parole il Governo deve ricevere quantomeno una "direzione" per ogni piano operativo su cui deve cimentarsi: qualora la delega non contenga la copertura finanziaria relativa all'oggetto della delega, il Governo si trova davanti a due profili operativi (come esercitare il potere legislativo ricevuto sia nel merito sia nella copertura finanziaria) e pertanto deve ricevere adeguate istruzioni per ciascun profilo.

L'incostituzionalità della legge di delega per violazione art. 76 (sentenza 280/2004)

Di massimo interesse è la sentenza 280/2004, non solo in quanto è la prima (e sola) sentenza che colpisce una legge "statale"⁴⁶ (come visto l'unico altro precedente dove la causa dell'illegittimità deriva da un'assenza dei principi e criteri direttivi imposti dall'art. 76, riguardava una Legge della Regione Sicilia) ma anche in quanto si rivolge a una "vicenda normativa" con possibili punti di analogia con quella del *job act*.

Da ultimo si evidenzia come questa sentenza sia anche l'unica, tra quelle sin qui esaminate, che origini da una questione di legittimità sollevata in via principale.

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era dato da alcuni commi dell'art. 1 della legge 131/2003⁴⁷.

Detta legge costituiva, tra le altre, l'attuazione dell'art. 117 terzo comma della Costituzione a seguito della riforma del Titolo V.

Come è noto, il terzo comma dell'art. 117, per come modificato dalla legge costituzionale 3/01, enumera una serie di materie relativamente alle quali assegna, congiuntamente alle Regioni e allo Stato, una competenza legislativa concorrente, nel senso che alla fonte legislativa Statale è riservata la determinazione dei principi fondamentali, alla fonte legislativa regionale è riservata la possibilità di "muoversi" all'interno della cornice data dai principi fondamentali statali.

Ma quali sono i principi fondamentali che, a questo punto, costituiscono parametro di legittimità interposto della legislazione regionale?

Il comma terzo della legge 131 del 2003 nel disporre che "*Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti*" in realtà non aggiunge nulla a livello normativo di quanto sia già desumibile direttamente (e quindi previsto) dalla normativa costituzionale.

⁴⁶ V. I. Del Vecchio, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, *www.federalismi.it*, 2015, num. 3, parte Focus Fonti; A. Ferrara, *La Corte costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giur. Cost.*, 2004, num. 4, pag. 2820.

⁴⁷ In GU del 16/06/2003.

Per chiarire, sia la potestà normativa regionale concorrente, sia i limiti alla medesima (costituiti dai principi fondamentali) sono sorti congiuntamente all'entrata in vigore della Legge Costituzionale 03/01; in quell'ideale "momento zero", ovviamente, non poteva esistere alcuna legge statale che, ai sensi della nuova formulazione del terzo comma dell'art. 117, definisse i principi fondamentali cui le leggi regionali dovessero attenersi.

Conseguentemente, da quell'ideale "momento zero" e fino a quando il legislatore statale non avesse disposto i principi fondamentali, le regioni avrebbero dovuto ricavare "l'essenza" dei principi fondamentali cui attenersi dalla normazione statale vigente.

Al legislatore regionale, in quella fase, veniva pertanto richiesta una preventiva attività ermeneutica complessa, tesa all'individuazione di detti principi; questa esigenza spinse il legislatore a "semplificare" il processo ermeneutico disponendo, al quarto comma dell'art. 1 della cennata legge 131/2003, che *"In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità"*.

Alle Regioni ricorrenti, i principi e criteri direttivi imposti al Governo per lo svolgimento di tale attività *"meramente ricognitiva"* (esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità) sono sembrati fumosi e poco direttivi.

Il compito assegnato al legislatore delegato non era, però, quello di definire i principi (crearne di nuovi o qualificare tali quelli che non lo erano) ma individuarli (trovare quelli esistenti); il compito era quello di effettuare un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile in via transitoria fino all'entrata in vigore delle *"apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali"*⁴⁸ il cui fine non era *"vincolare"* l'attività legislativa regionale concorrente (che resta vincolata ai *"principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti"*) ma orientare l'iniziativa legislativa statale e regionale.

Si perdoni l'espressione: una sorta di *"vademecum"*.

⁴⁸ Per completezza si accenna ad un aspetto peculiare della parte motiva in diritto della sentenza in esame. A una prima lettura sembrerebbe che la Corte si ponga nel "solco" della legge 131/03 e che quindi ricavi dal testo del quarto comma una sorta di riserva di legge formale in materia di definizione dei principi fondamentali idonei a costituire limite per il legislatore regionale (e quindi parametro interposto di legittimità per le leggi regionali), ma così non è ed è la stessa Corte a dirlo poche righe prima (*"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)"*). Una riserva formale di legge, per essere realmente in grado di impedire la possibilità del potere legislativo di delegare può essere posta da una norma costituzionale, cosa che, nel caso in esame, non vi è. La riserva di legge formale è posta da un atto avente "solo" la forza di legge, pertanto una legge successiva potrebbe ben disporre diversamente.

In questo caso il Governo viene quindi abilitato meramente “*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*”⁴⁹.

L’intero tenore della disposizione, gli adempimenti ulteriori previsti, ma anche i lavori preparatori, ribadiscono tale dimensione “minimale” dell’impatto normativo dei decreti legislativi delegati adottati in virtù della presente delega, un impatto normativo (che si ritiene comunque non definibile come inesistente) pari anche ai c.d. testi unici di mera compilazione.

Insomma, i principi, dunque, non sono individuati nel senso “definiti” (innovando) ma nel senso di “trovati” (accertando l’esistente)⁵⁰; più semplicemente: il singolo principio esiste *ex se* e costituisce un limite all’esercizio dell’attività legislativa sia nel caso in cui fosse stato rilevato dai decreti legislativi delegati di ricognizione sia nel caso opposto.

Sul punto la Corte ricorda come vi siano stati dei casi di legge, 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 conseguenti decreti, in realtà consentivano al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti⁵¹.

In questo caso non servono principi o criteri direttivi; o meglio, quelli dati (una sorta di “non si aggiunga nulla e non si tolga nulla a quanto già esiste”) sono più che sufficienti a orientare e limitare l’attività normativa governativa e, quindi, a soddisfare i requisiti legittimanti imposti dall’art. 76 della Costituzione.

E’ bene rimarcare che non si tratta di un mandato a individuare i principi fondamentali⁵², cosa che richiederebbe il conferimento di principi e criteri direttivi volti a come il Governo debba procedere all’individuazione, ma un mandato a raccogliere l’esistente, cosa che, al contrario, non li richiede, in quanto, le indicazioni insite nel concetto di “raccolgere” costituiscono adeguati principi e criteri direttivi.

Su questo impianto di delega disegnato dal comma 4 dell’art. 1 della legge 131/03 (adeguato ai vincoli imposti dall’art. 76 Cost.) si “innestano” in maniera incoerente i successivi commi 5 e 6.

⁴⁹ Cfr. il punto 3 della parte motiva in diritto della sentenza 280/04 la quale cita anche un proprio precedente (sentenza 485/95).

⁵⁰ A. Ferrara, *La Corte Costituzionale Nega...* op cit., pag. 2820.

⁵¹ Si ribadisce l’idea (non approfondibile in questa sede, stante la complessità dell’argomento) come la Corte adotti le espressioni indicate a fini descrittivi e non sostanziali: una cosa è affermare che siffatti decreti legislativi non innovano “quel particolare oggetto di normazione” costituito dal proprio contenuto, altro è che non mutino alcunché del quadro normativo di riferimento a livello legislativo o, più semplicemente che non hanno alcuna forza di legge. Se così non fosse (se cioè non avessero alcuna forza di legge), sarebbero per ciò solo sottratti al sindacato della Corte Costituzionale ex art. 136 Cost.

⁵² V. L. Franco L., *La delegazione legislativa e i tempi dell’ordinamento*, op. cit., pag. 83.

Difatti il successivo comma 5, assegnando al Governo anche il compito di individuare le materie c.d. “trasversali”⁵³, impone di fatto al Governo di non limitarsi a una mera ricognizione ma “*di identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale*”⁵⁴.

Nell’esercizio di questo compito ulteriore il Governo non può limitarsi a raccogliere l’esistente ma deve effettuare un’analisi e un’individuazione, attività che richiede indicazioni sul come operare.

Non diversamente il successivo comma sesto, pur dettando formalmente dei principi e 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.*”⁵⁵

Insomma “*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*”⁵⁶.

Quella che doveva essere una mera ricognizione dell’esistente (che quindi non necessitava di principi e criteri direttivi ulteriori a quelli “insiti” nella definizione dell’oggetto) diventa una ricerca, selezione e individuazione, attività che, per essere rispettosa dell’art. 76 Cost. avrebbe preteso la presenza di adeguati principi e criteri direttivi.

Conclusioni

Se le sentenze di accoglimento sono assai poche⁵⁷, numerose appaiono invece quelle di rigetto (26), circostanza che suggerisce di procedere con una valutazione generale dei passi più significativi ai nostri fini.

Tra le affermazioni meritevoli di essere qui rappresentate vi è quella in base alla quale “*la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l’attività normativa del legislatore delegato*”⁵⁸.

⁵³ Cioè materie che pur rientrando in una “categoria” soggetta a competenza concorrente e bipartita (ad esempio, governo del territorio), nel loro concreto atteggiarsi, tocchino anche profili di competenza esclusiva statale (ad esempio tutela dell’ambiente).

⁵⁴ La Corte usa, in questo contesto, il termine “interpretazione” che ritengo rappresentativo ma improprio in quanto l’interpretazione non innova ma scopre; meglio sarebbe stato il termine, ad esempio “enucleazione”.

⁵⁵ Cfr. punto 5 della parte motiva in diritto della sentenza 280/2004.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ La relativamente recente sentenza 251/16, “colpisce” una legge di delega in quanto tale ma, non per il profilo che qui si indaga (la delega in bianco), ma per aver delegato ciò che non poteva neanche lei stessa fare (nel caso di specie, imponeva al Governo di adottare i decreti legislativi delegati previo parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni mentre era tenuto a imporre, non il previo parere ma, la previa intesa).

⁵⁸ Sent. 158/85.

Altra affermazione di rilievo ad esempio è *“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”*⁵⁹.

Così inteso il limite dei principi e criteri direttivi, anche se appare (come a volte definito⁶⁰) “elastico”⁶¹ o “a fisarmonica”, non risulterebbe tale: non è che il limite, a seconda delle circostanze, può esserci o esserci solo in misura “minimale”, è che i principi, per esserci e vincolare l'esecutivo, non occorre siano “incorniciati” in una proposizione formale che li enunci.

Anche nel caso del comma quarto della citata legge di delega 131/2003, sotto il profilo ontologico non vi è una reale versione “minimale” del principio e criterio direttivo, vi è una versione “minimale” del potere normativo conferito.

Conferendo il potere alla mera ricognizione dell'esistente si realizza una presenza contestuale e “sovrapposta” dell'oggetto sui principi direttivi e viceversa: in altre parole nell'espressione “decreti legislativi meramente ricognitivi” insiste sia l'oggetto (il “cosa” il Governo è delegato a fare) sia i principi e criteri direttivi (il “come” farlo).

Nonostante parte della dottrina abbia letto, nella dichiarazione di incostituzionalità dei commi 5 e 6 della legge 131/03, un mutamento di orientamento della giurisprudenza costituzionale⁶², realizzata sia pur attraverso una sentenza ritenuta “ambigua”⁶³, alla luce delle considerazioni sin qui sviluppate, non appare sussistere né un cambio di orientamento né alcuna ambiguità, ma semmai puntuale conferma.

Insomma, quello che conta è che l'attività normativa delegata sia oggettivamente e univocamente orientata dal legislatore delegante e che disponga “dei limiti” (in quanto la normazione delegata è e resta una normazione derivata) senza negare margini di manovra in quanto *“la determinazione dei principi e criteri direttivi, richiesta dall'art. 76 Cost., non elimina ogni discrezionalità nell'esercizio della delega, ma vale semplicemente a circoscriverla”*⁶⁴ residuando sempre uno spazio di discrezionalità libera, da esercitarsi secondo criteri puramente politici⁶⁵.

⁵⁹ Sent. 156/87 in GU 20/05/87.

⁶⁰ V. G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo, in Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. Caretti e A. Ruggeri, Milano 2003, 47 s., spec. 65 s. e 113.

⁶¹ A. Ambrosi, *Deleghe legislative e riforme tributarie: questioni vecchie e nuove sull'art. 76 Cost.*, in *Riv. dir. trib.*, fasc.3, 2001, pag. 415 *“Ad essere concreti, quindi, il compito che mi è stato affidato - consistente nella ricognizione dei limiti derivanti dalla costituzione all'impiego della delega legislativa nella normazione tributaria - potrebbe concludersi qui: con la constatazione che gli artt. 76-77 Cost. prefigurano un modello “elastico”, per il quale le camere sono lasciate sostanzialmente libere di concedere deleghe di qualsivoglia ampiezza, ed il Governo libero di riempire in qualunque modo il contenitore prefigurato”*.

⁶² N. Maccabiani, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano 2005, pag. 21.

⁶³ Nicola Lupo, *Quali vie di accesso per un (efficace) sindacato sulla costituzionalità delle leggi di delega?*, in *Giur. cost.*, fasc.4, 2006, pag. 2944;

⁶⁴ C. Cupelli, *Un difficile compromesso. Ancora in tema di rapporti tra legge delega e riforma del codice penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc.4, 2007, pag. 1346.

⁶⁵ Cfr. R. Dickmann, *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene, 2006, p. 193 e ss.

La lettura delle sentenze effettuata consegna un perimetro di analisi nel quale la Corte si muove con estrema “prudenza”⁶⁶ (a volte definita anche “ritrosia”⁶⁷), consapevole forse della circostanza che il Parlamento, a seguito della delega rilasciata, non “perde” il controllo “sulla” funzione delegata, in quanto ben può intervenire con gli strumenti suoi propri quali sono gli atti d’indirizzo e controllo (fino a provocare la fine del rapporto fiduciario mediante la mozione di sfiducia) anche se perde il controllo “nella” funzione.

1.f. I Pareri resi dalle Commissioni parlamentari nella delegazione legislativa

Non è infrequente che le leggi di delega prevedano un intervento parlamentare nel processo di formazione del decreto legislativo, sotto forma di parere reso sugli schemi dei decreti legislativi.

La previsione di pareri parlamentari nel procedimento di formazione del decreto legislativo costituisce limite ulteriore rispetto a quelli enumerati dall’articolo 76 Cost. ed è pacificamente considerata apponibile dal legislatore delegante al legislatore delegato⁶⁸, pur se con qualche voce contraria in dottrina⁶⁹.

E’ indubbio che la previsione del parere costituisca, da un lato, come detto, un limite ulteriore, dall’altro uno strumento di “allineamento” tra il voluto del legislatore delegante e il realizzato (o meglio, realizzando) dal legislatore delegato, ma difficilmente l’apposizione di tali limiti ulteriori può costituire elemento “assolutorio” nei confronti della legge di delega carente dell’indicazione di principi e criteri direttivi al Governo.

In disparte della facile osservazione, meramente semantica, in base alla quale esiste un limite “ulteriore” solo a patto che ne sussista un altro, rispetto al quale il primo si atteggi (appunto) come ulteriore, la dimensione “contenitiva” e di indirizzo del parere parlamentare ha una natura diversa rispetto a quella costituita dalla compiuta presenza dei principi e criteri direttivi.

Innanzitutto, come è noto, la richiesta del parere può avere natura meramente obbligatoria e non necessariamente anche vincolante.

⁶⁶ G. Pitruzzella, *Corte costituzionale e governo*, in *Foro it.*, 2000, V, 28 ss., “il tradizionale atteggiamento di prudenza con cui la Corte utilizza il sindacato sul rispetto dell’art. 76 Cost.”

⁶⁷ Nicola Lupo, *Quali vie di accesso...* op. cit., pag. 2944; v anche C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001, pag. 68 e ss.; A. Celotto-E. Frontoni, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir., Agg.*, VI, Milano 2002, pag. 697 e ss.

⁶⁸ S.M. Cicconetti, *I limiti “ulteriori”, della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, 568; M. Patrono, *Le leggi delegate in Parlamento*, Padova, 1981, 64; A. De Angelis, *La “consulenza” parlamentare nel procedimento di formazione della legge delegata: aspetti problematici* in *Camera dei Deputati, Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1987, 215; M. Siclari, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. Cost.*, I, 1985, 804.

⁶⁹ G. Bolboni Acqua, *Le Commissioni parlamentari consultive previste nelle leggi di delega*, in *Giur. Cost.* 1964, 909; G.F. Ciaurro, *Le Commissioni bicamerali nell’esperienza parlamentare italiana* in *Bollett. di informaz. cost. e parlam.*, 1981, 163; C. Chimenti, *Un Parlamento agli sgoccioli*, Torino, 1992, 34.

Qualora il parere abbia natura obbligatoria e non vincolante è di tutta evidenza che il mero vincolo procedurale derivante⁷⁰ non ha niente a che vedere con l'assolvimento dell'obbligo gravante sul legislatore di fornire adeguati indirizzi al legislatore delegato; l'articolo 76 impone che i vincoli ricavabili dai principi e criteri direttivi siano rispettati, un parere obbligatorio che non vincoli nei contenuti non costituisce fattispecie assimilabile.

Qualora invece il parere fosse vincolante, l'angolo prospettico cambia, l'esito no.

Non è un problema di legittimità della previsione, ipotesi sostanzialmente ammessa dalla dottrina dominante⁷¹ e non negata espressamente dalla giurisprudenza costituzionale⁷², ma di fungibilità tra l'obbligo di prevedere principi e criteri direttivi e la previsione dei pareri vincolanti.

L'articolo 76 richiede che i principi e criteri direttivi siano determinati (o, come visto, oggettivamente determinabili), circostanza che non può essere riferita agli eventuali vincoli contenuti in un parere per almeno due ordini di motivi:

- il parere assunto da una commissione, anche qualora fosse bicamerale, non costituisce il *plenum* dell'assemblea come invece richiesto dall'articolo 72.4 della Costituzione;
- il parere non può che risolversi alternativamente in una valutazione del rispetto dei criteri direttivi preesistenti (che quindi sussistono, circostanza che rende superflua l'analisi della fungibilità tra principi e criteri direttivi e pareri vincolanti), ovvero in una valutazione discrezionale/politica che rappresenta una volizione parlamentare e non una determinazione di indirizzo cui il Governo deve attenersi nell'eseguire l'esercizio legislativo delegato.

La presenza di un parere obbligatorio o addirittura vincolante, è certamente coerente al disegno costituzionale ma riguarda, non il momento della formulazione dei principi cui il Governo deve conformarsi, ma il momento della predisposizione di un decreto legislativo conforme.

In una descrizione metaforica, la previsione di un parere è d'aiuto al legislatore delegato e contribuisce a ridurre il rischio di eccessi di delega ma non aiuta il legislatore delegante a spogliarsi dall'obbligo di previsione dei principi e criteri impostogli dall'articolo 76 della Costituzione e quindi, da sé sola, non aiuta a evitare deleghe in bianco.

⁷⁰ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXXV, 2007, Padova, 136 e ss.; "sia nei casi in cui il parere della Commissione parlamentare sia previsto come obbligatorio, sia in quelli in cui esso sia configurato dalla legge di delegazione come vincolante, la mancata audizione del parere e, rispettivamente, la sua violazione costituiscono eccesso di delega suscettibile di determinare l'incostituzionalità del decreto legislativo".

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² G. Perniciaro, *Sulla legittimità dell'attribuzione dell'efficacia vincolante ai pareri delle Commissioni Parlamentari nella delegazione legislativa*, in www.astrid-online.it, Marzo 2009 "la Corte costituzionale non ha mai escluso la possibilità di fare ricorso a pareri vincolanti. Nelle sentenze n. 78 del 1957 e n. 173 del 1981 la Corte, infatti, si è limitata a ravvisare nei casi sottoposti al suo esame la mancanza del requisito della vincolatività, senza mai tuttavia prospettare neppure il sospetto che una previsione di effetti vincolanti potesse ritenersi contraria alla Costituzione".

Conforta questa impostazione la sentenza costituzionale 243/82 dove la Corte rappresenta come vi sia una sorta di bilanciamento: le “maglie larghe” lasciate dai principi e criteri contenuti nella legge di delega si bilanciano con la previsione di un parere⁷³.

Dunque, la previsione di un parere (obbligatorio o vincolante che sia) può contribuire, congiuntamente alla previsione di principi e criteri direttivi, alla legittimità dell’atto delegante, ma da sé solo sarebbe insufficiente.

1.g. Alla ricerca di un criterio oggettivo

Al termine delle analisi effettuate resta un senso d’incertezza dovuto dai margini di indeterminazione che sembrano emergere.

Sostenere che il Parlamento debba determinare i principi e criteri direttivi e il Governo, dal canto suo, debba poter contare su uno “spazio di manovra” entro il quale esercitare la delega ricevuta, determina uno scenario nel quale si possono individuare agevolmente i punti estremi, ambedue impropri, (mancano del tutto i principi e criteri direttivi e pertanto il Governo non ha alcun limite; il Parlamento ha dettagliato tutti gli aspetti e pertanto al Governo non residua alcun spazio di manovra) ma resta sempre l’indeterminazione su come considerare tutte le altre possibili “gradazioni”.

Più semplicemente:

- una legge delega che dettagliasse ogni singolo aspetto senza lasciare alcun margine al Governo è inutile,
- una legge delega che si rimettesse al mero apprezzamento del Governo e non gli ponesse alcun principio e criterio direttivo è illegittima,
- come considerare tutto ciò che si trova in mezzo a questi due ideali estremi?

Volendo schematizzare, definendo “zero” la situazione, sicuramente illegittima, nella quale la legge di delega non declina alcun principio e criterio direttivo, e “100” la situazione nella quale la disposizione delegante disciplina ogni singolo minuto aspetto, è possibile individuare un “confine” oggettivo, una sorta “quantità minima” di principi e criteri direttivi al disotto della quale la disposizione delegante cade nell’incostituzionalità?

La risposta istintiva “*in medio stat virtus*”, non soddisfa, se non altro perché l’individuazione di un’ipotetica “via di mezzo”, oggettiva e rappresentabile, non è possibile, neanche in chiave meramente teorica.

Neanche soddisfa una semplice rimessione al prudente apprezzamento del Giudice delle leggi che quindi dipenderebbe dalla valutazione di aspetti non oggettivamente identificabili a priori.

⁷³ V. Sentenza 243/82 in GU 05-01-83 n. 4 punto 6 del considerato in diritto: “*la maggiore ampiezza delle scelte strumentali affidate al legislatore delegato era, da una parte, necessitata dall’ampiezza e complessità della riforma tributaria; dall’altra, temperata dalla previsione (art. 17 della legge delegante) del previsto parere di una commissione composta da quindici senatori e da quindici deputati richiesto sui decreti delegati da emanare*”.

Spostando però l'attenzione all'affermazione (volutamente semplicistica e generale) in base alla quale il legislatore non trova altri limiti se non quelli posti dalla Costituzione, emerge come, in realtà, qualsiasi presenza di un principio o criterio direttivo (quindi, nella metafora del valore da zero a cento, qualsiasi valore diverso da zero) conferisce legittimità alla determinazione parlamentare.

In altri termini, la Costituzione impone "solo" la presenza di principi e criteri direttivi, senza definire alcun livello di dettaglio; l'individuazione del livello di dettaglio (e conseguentemente dell'ampiezza della discrezionalità lasciata al Governo) non può che essere rimessa al prudente apprezzamento del Parlamento in dialettica con l'Esecutivo⁷⁴.

Questa conclusione però non risolve l'esigenza di perimetrare un confine preciso, oggettivo e univocamente individuabile.

Si può provare a oggettivare tale confine partendo, volutamente, da un approccio paradossale: la legge di delega rispetta l'art. 76 quando... può essere violata dall'emanando decreto legislativo delegato.

Difatti, se si prova a immaginare una legge che tenti di conferire una delega legislativa ma che non contenga nessun elemento (né il tempo, né l'oggetto, né alcun principio e criterio direttivo), non potrà mai essere violata dall'emanando decreto legislativo, il quale, quindi, in nessun caso potrebbe incorrere "nell'eccesso di delega" (se non ha alcun limite, non potrà mai trovarsi al di là del limite).

Questa ipotesi si verifica anche con riferimento ai singoli elementi obbligatori della legge di delega; ad esempio: qualora l'atto delegante non imponesse alcun limite temporale, il decreto legislativo non potrà mai risultare viziato per non aver rispettato un termine inesistente; e ancora, qualora l'atto delegante non indichi l'oggetto, il decreto legislativo non potrà mai violare un oggetto parimenti inesistente.

Pertanto, osservando il contenuto di una delega, la domanda da porsi è: "il legislatore delegato, fermo restando il rispetto del tempo e dell'oggetto, nell'esercizio della delega rice-
vuta incontra altri limiti imposti dalla delega medesima"?

In quest'ottica i due diversi vizi dell'eccesso di delega e della delega in bianco mostrano caratteri autoescludenti: laddove una legge di delega contiene un, seppur minimo, principio e criterio direttivo, vi è la possibilità che il decreto legislativo delegato la violi e quindi incorra nell'eccesso di delega; al contrario, laddove la legge di delega, mancando di qualsiasi principio e criterio direttivo, integri gli estremi della delega in bianco, il decreto legislativo delegato non corre alcun rischio d'incorrere nell'eccesso di delega perché non ha nulla che possa essere violato.

E' fin troppo ovvio che la natura del limite costituito dai principi e criteri direttivi deve essere ulteriore rispetto ai normali limiti che il decreto legislativo delegato sarebbe tenuto comunque a rispettare; ad esempio, il vincolare il legislatore delegato a rispettare la Costitu-

⁷⁴ Sul punto v. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 214. "[la Corte ha] fatto capire che il suo sindacato non potrebbe investire il grado di specificazione dei principi e criteri direttivi: con il pratico effetto di tradurre l'osservanza dell'art. 76 in una political question, affidata alla libera valutazione delle Camere, non diversamente da ciò che si riscontra nell'ordinamento statunitense".

zione, l'ordinamento comunitario, ecc. da solo non basta a soddisfare l'esigenza imposta dall'articolo 76 Cost. al Legislatore delegante.

Si potrebbe quindi azzardare questa definizione del "confine": la legge di delega è "in bianco" quando il decreto legislativo non può materialmente violarne i principi e criteri direttivi e, al contrario, la legge di delega non può essere considerata "in bianco" quando può essere violata dal decreto legislativo delegato.

Una conferma della possibile bontà di questa chiave di lettura si può ricavare dalla sua applicazione alle fattispecie oggetto delle sentenze esaminate.

Con riferimento alla legge 841/50, questa poteva ben essere violata nei principi e criteri direttivi (e non poche volte i decreti legislativi sono stati dichiarati incostituzionali) che, seppur non declinati, erano implicitamente richiamati; ne consegue che non vi può essere alcuna possibilità di configurarla come "delega in bianco".

Al contrario, esaminando la legge regionale siciliana, oggetto della sentenza 47/59 della Corte Costituzionale, si evince come, una volta rispettato il termine (entro 60 giorni) e l'oggetto (servizio della liquidazione pensionistica), non vi era alcun altro vincolo imposto al legislatore regionale delegato e pertanto un eventuale decreto legislativo delegato non avrebbe mai potuto sconfinare nell'eccesso di delega rispetto all'atto delegante; ne deriva l'illegittimità della legge di delega.

Si conferma quindi l'ipotesi ricostruttiva qui proposta: se la legge di delega non può essere violata dal decreto legislativo delegato (che quindi non "corre il rischio" di cadere nell'eccesso di delega), la stessa legge di delega è incostituzionale per essere "in bianco".

Passando alla sentenza 226/76, la legge 167/75, oggetto della medesima, nulla disponeva in merito alla copertura di bilancio per gli oneri derivanti connessi agli effetti della produzione normativa delegata e, pertanto, sotto tale profilo, il legislatore delegato avrebbe potuto a piacimento disporre della relativa copertura finanziaria senza correre il rischio di violare la delega.

Torna quindi la situazione dove il decreto legislativo non ha nulla da violare e pertanto la legge di delega risulta "in bianco".

Esemplare poi è il caso della legge 131/03, in quanto in essa convivono ambedue le casistiche:

- con riferimento alla delega contenuta nel quarto comma, il legislatore delegato era costretto a limitarsi a raccogliere l'esistente, senza nulla aggiungere; pertanto il mancato contenimento all'interno di questi principi e criteri direttivi impliciti (ma non per questo meno presenti) avrebbe determinato l'incostituzionalità del decreto legislativo delegato per eccesso di delega;
- con riferimento alla delega contenuta nel quinto comma, il legislatore delegato non era costretto da alcun limite nell'individuazione dei principi trasversali incidenti su materie di competenza concorrente regionale e pertanto non avrebbe corso rischi di sconfinare nell'eccesso di delega.

La delega contenuta nel quarto comma, proprio perché contenente dei vincoli è legittima (rispetta l'art. 76 cost.) e, come corollario, il decreto legislativo delegato "corre il rischio" di sconfinare nell'eccesso di delega; al contrario, la delega contenuta nel quinto comma, proprio perché non contiene dei vincoli, consente al decreto legislativo delegato di "non correre alcun rischio" di sconfinare nell'eccesso di delega, con l'inevitabile corollario dell'incostituzionalità della delega stessa.

A questo punto non resta che applicare l'ipotesi ricostruttiva alla legge 183/14 dalla quale si è partiti.

Applicando con rigore quanto sin qui descritto in linea generale non pare vi siano elementi per qualificare la legge in commento come una "delega in bianco" salvo che con riguardo alla delega contenuta nel settimo comma.

A prima vista tale delega si avvicina pericolosamente al confine disegnato dal monito contenuto nella sentenza 156/87 (*"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"*⁷⁵) e quindi anche al "confine" qui delineato (un principio non riferibile a "quella" materia non costituisce elemento realmente limitante il potere del legislatore delegato).

Come visto però, la (sin qui) costante giurisprudenza della Corte costituzionale si muove "alla ricerca delle finalità ispiratrici della delega" fino a rinvenirle anche "al di là della formulazione letterale"⁷⁶: non occorre che i limiti siano espressi, basta che siano oggettivamente e univocamente individuabili.

Le perplessità che si possono avere nei confronti della delega contenuta nel settimo comma dipendono quindi più da una formulazione "non piana" usata per la definizione dell'oggetto, che da una mancanza di principi e criteri direttivi, ma questo è un aspetto che esula dal tema d'indagine.

Residuano però dei dubbi in quanto la delega contenuta nel comma 7 si articola in più parti, di cui una meramente ricognitiva (*"...di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro..."*) che si caratterizza per essere destinataria di dedicati principi e criteri direttivi contenuti nella lettera "a)" del medesimo comma (*"individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali"*).

Dal tenore letterale si ricava come i fini (valutare la coerenza e superamento) siano estranei alla ricognizione, e che, pertanto, l'esercizio di "questa" delega si riduce (appunto) a una ricognizione dell'esistente, attività che, come visto, non necessita di formali principi e criteri direttivi in quanto già impliciti nel compito (raccolgere l'esistente).

⁷⁵ Sentenza 156/87, in GU del 20/05/1987, punto 3 della parte motiva in diritto

⁷⁶ N. Lupo, *Quali vie dei accesso...*, op cit., pag. 2944

In questo senso, e in coerenza con la tesi proposta, il decreto legislativo delegato ha un limite da rispettare oltre il quale risulterebbe affetto da “eccesso di delega”: non può “innovare” in quanto deve solo “individuare”; pertanto, qualora “innovasse”, andrebbe oltre il potere conferito.

L'esistenza di un “limite” per il legislatore delegato implica, come detto la legittimità della legge di delega.

Questo quadro di sostanziale legittimità viene però “turbato” dal tenore del principio contenuto nella lettera “i)” del medesimo comma⁷⁷ che conferisce il potere al Governo di abrogare, con altri decreti legislativi delegati, le forme contrattuali incompatibili con il testo organico semplificato.

In disparte delle riserve concettuali e sistematiche che si possono avere nei confronti del testo della disposizione⁷⁸, anche solo immaginare che possano realizzarsi delle incompatibilità tra norme preesistenti e norme disposte con il testo organico, significa immaginare che quest'ultimo non si sia limitato a “individuare” ma che, almeno con riferimento alle fattispecie incompatibili, possa in qualche modo innovare (o non riproducendo norme preesistenti o creandone di nuove in rapporto antinomico con le precedenti).

Insomma, la possibilità che vi siano dei contrasti tra il testo organico semplificato e la pregressa normativa, legittima l'emersione di qualche dubbio che conduce a un interrogativo: il testo organico è meramente ricognitivo o no?

Nella prima ipotesi (testo organico meramente ricognitivo) non vi sono “rischi” per la legge di delega di essere “in bianco” (non servono formali principi e criteri direttivi), ma ciò implica un elevato “rischio” a carico dell'atto delegato di incorrere nell'eccesso di delega (deve limitarsi a “fotografare” l'esistente).

L'unica possibilità che si “creino” contrasti con le norme preesistenti è data dalla mera “duplicazione” della medesima normativa (prima esistente in fonti disparate e poi raccolte in un testo organico); al di fuori di questo stretto confine, qualsiasi contrasto sostanziale tra testo organico e normativa pregressa si tradurrebbe in un eccesso di delega a carico del decreto legislativo delegato.

Nella seconda ipotesi occorre interrogarsi su quali siano i principi e criteri direttivi che il legislatore delegato sia chiamato a seguire in quell'attività, non più ricognitiva ma, potenzialmente innovativa.

Si tenga presente che anche una dimensione innovativa “minimale”, in base alla quale il legislatore delegato si limiti a scegliere, tra due o più schemi contrattuali “ridondanti”,

⁷⁷ Il testo completo è il seguente “*abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative*”.

⁷⁸ Al mero fine di accennare una problematica vasta e non affrontabile in questa sede, postulando una perfetta legittimità del decreto legislativo delegato, l'eventuale norma contenuta in un atto normativo preesistente “incompatibile” risulterebbe comunque abrogato tacitamente dal sopravvenire dalla nuova normativa; una formula che avesse indicato l'opportunità di procedere a una abrogazione espressa (che comunque non impedisce che si verifichi anche un'abrogazione tacita) sarebbe stata preferibile.

quello ritenuto “più adeguato”, implica un’attività discrezionale che necessita di principi e criteri direttivi; principi che, non paiono presenti.

Nel solco della giurisprudenza costituzionale si potrebbe comunque rilevare una presenza implicita di principi e criteri direttivi ricavabili essenzialmente dalla chiara indicazione di “promuovere” il contratto a tempo indeterminato (lettera “b” del comma 7).

Eventuali contenuti del “testo organico”, che non si limitassero a una mera ricognizione dell’esistente, ma che operassero una “selezione” volta a favorire il contratto a tempo indeterminato (o gli altri elementi contenuti nei principi enumerati nel comma 7) risulterebbero legittimi; al contrario, una escursione innovativa in altri ambiti determinerebbe l’illegittimità del decreto legislativo.

In ambedue le ipotesi si riproduce quanto teorizzato: ciò che “salva” l’atto delegante “costringe” l’atto delegato.

Conclusivamente: la possibilità di riconoscere una piena legittimità alle deleghe contenute nel settimo comma della legge delega passa attraverso alternativamente:

- una lettura “minimale” dell’effetto abrogativo riconducibile al sopravvenire del testo organico che derivi dalla semplice eliminazione delle duplicazioni normative⁷⁹,
- un’individuazione dei principi e criteri direttivi applicabili al decreto legislativo contenente il testo organico anche in quei principi apparentemente non rivolti a detto testo organico.

Al di fuori di queste ipotesi residua solo l’assenza di principi e criteri direttivi a carico della legge di delega, con quanto ne conseguirebbe in termini di legittimità della medesima.

⁷⁹ Nella formula del principio contenuto nella lettera “i)” del settimo comma (“*abrogazione di tutte le disposizioni [...] al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative*”) la “e” deve quindi essere intesa come congiuntiva e non disgiuntiva: occorre eliminare le duplicazioni normative al fine di ridurre i rischi interpretativi difformi. In altri termini il legislatore delegato non crea ma “duplica”; la presenza di un “duplicato”, potenzialmente caratterizzato dall’uso di vocaboli differenti o di contesti diversi, potrebbe determinare interpretazioni che “tengano in vita” ambedue le formulazioni, rischio che il legislatore è tenuto ad evitare abrogando il duplicato. Come a dire: il legislatore non ritiene sufficiente affidarsi all’abrogazione tacita e preferisce la strada dell’abrogazione espressa.