

La delega in bianco nella giurisprudenza costituzionale

di **Roberto Russo** – Ricercatore di Diritto Costituzionale presso l'Università eCampus

SOMMARIO: 1. *La delega in bianco nella giurisprudenza costituzionale.* – 2. *La natura della legge di delega e i suoi limiti.* – 3. *La legge di delega nell'esperienza concreta.* – 4. *La legge delega nel contesto politico.* – 5. *Il profilo "quantitativo".* – 6. *La delega legislativa e la Corte costituzionale.* – 6.1. *Le "tormentate vicende" della "legge Sila" e della "legge stralcio".* – 6.2. *La delega legislativa "regionale" (Sentenza 47/59).* – 6.3. *Violazione dell'art. 76 o dell'art. 81? (Sentenza 226/76).* – 6.4. *L'incostituzionalità della legge di delega per violazione art. 76 (sentenza 280/2004).* – 6.5. *Conclusioni.* – 7. *Alla ricerca dell'"orizzonte degli eventi".*

1. La delega in bianco nella giurisprudenza costituzionale

Le notizie di stampa che hanno accompagnato la genesi della legge di delega 183/2014, meglio nota come *job act*, la qualificavano come "delega in bianco", sottintendendo che da un lato il Parlamento non abbia ottemperato agli obblighi che l'art. 76 della Costituzione gli imponeva, dall'altro in tema di riforma del lavoro il Governo potrà esercitare la delega ricevuta in "perfetta autonomia".

Ma ancor prima di chiedersi se la legge 183/2014 contenga una delega in bianco occorre definire cosa s'intende esattamente con l'espressione "delega in bianco"?

In questo sintagma possiamo 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 intraprendere ma anche il dettaglio delle innovazioni che andrà ad effettuare all'atto dell'esercizio della delega.

In questo senso chi lamenta una "delega in bianco" invoca come 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 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 vedremo tra breve) 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 che conferirebbe 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, legittimità (o illegittimità).

2. La natura della legge di delega e i suoi limiti

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 consentirla ma anche di prevederla espressamente nel testo¹; 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 principî 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 del potere legislativo al Governo, e ciò in conformità al principio ormai sancito in tutte le costituzioni, da quella di Weimar a

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 parzialmente torneranno utili nel prosieguo dell'analisi, è evidente come il lemma "*previa*" implichi una necessaria dimensione temporale che non risulta presente nel lemma "*con*": l'importante che il Governo non operi in assenza delle determinazioni imposte, non rileva in maniera determinante la circostanza del "quando" siano state imposte dette determinazioni.

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 connessa 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 quello 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 ambiguità contenute nei lemmi usati dal legislatore delegante nel definire l'oggetto della delega.

Termini eccessivamente vaghi o aperti, pur se presenti, potrebbero non essere riconducibili alla nozione di "oggetto definito" con conseguente illegittimità della legge di delega che conterrebbe sì

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.

un oggetto, ma indefinito; parimenti, in presenza di un oggetto non chiaramente definito, l'atto normativo delegato "corre maggiori rischi" di incorrere nella violazione della legge di delega allorché l'oggetto di normazione del decreto legislativo delegato potrebbe essere ritenuto non riconducibile a quanto definito nella legge di delega.

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 non felice scelta dei lemmi usati, si aggiunge la difficoltà di definire in termini oggettivi "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 e definire la portata del sintagma "principi e criteri direttivi" non è agevole³.

Esiste poi una 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 da un lato riconoscere come manchi una definizione dai contorni definiti⁶ e 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 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?

³V. Franco L. *La delegazione legislativa e i tempi dell'ordinamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pagg. 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?*, *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, 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

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 ad 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.

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'efficiamento dell'attività ispettiva, e i principi enumerati alle lettere A) e H), orientate 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.

E' soddisfatto 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 significante" 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 confine?

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.

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 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.

3. La legge di delega nell’esperienza concreta

Nel corso delle diciassette legislature repubblicane si sono avute 383 leggi di delega.

Nella (quasi) metà dei casi censiti (171 su 383) la parola “delega” (o al plurale “deleghe”) è presente nel titolo dell’atto legislativo; nella maggioranza dei casi (212) il titolo non fa alcuna menzione della delega che si manifesta solo nell’articolo.

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

A voler essere rigorosi, di questi 383 atti legislativi 48 contengono mere proroghe ai termini contenuti in altre deleghe, pertanto le “vere” deleghe scendono a 335.

Da notare come le modalità semantiche attraverso cui il legislatore ha concesso la delega non sono uniformi: nella stragrande maggioranza dei casi (181) 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*”.

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 integrandolo (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*”.

Espressione	Totale
il Governo e' delegato	181
il Governo della Repubblica e' delegato	100
il Governo e' autorizzato	33
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	335

Fonte: www.normattiva.it

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

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.

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 e' 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 il medesimo potere normativo.

Disposizioni diverse ma 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 vengono emanati dal Presidente della Repubblica, ciononostante, nella maggioranza dei casi, la formula legislativa

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 63^a, della 64^a e della 65^a sessione della Conferenza generale,* in GU n.349 del 20-12-1984 - Suppl. Ordinario.

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, anzi, a mio avviso 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.

4. La legge delega nel contesto 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).

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.

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 .

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 31 Governi che hanno ricevuto deleghe legislative, in solo 4 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, 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 (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 tutti 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 realtà assoluta; certo sì è che la visione “congiunta” di questi indicatori fa intuire una tendenziale (e forse inevitabile) *liaison* tra Esecutivo e Parlamento¹⁸, 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.

5. Il profilo “quantitativo”

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 '48 al '96 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.

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”.

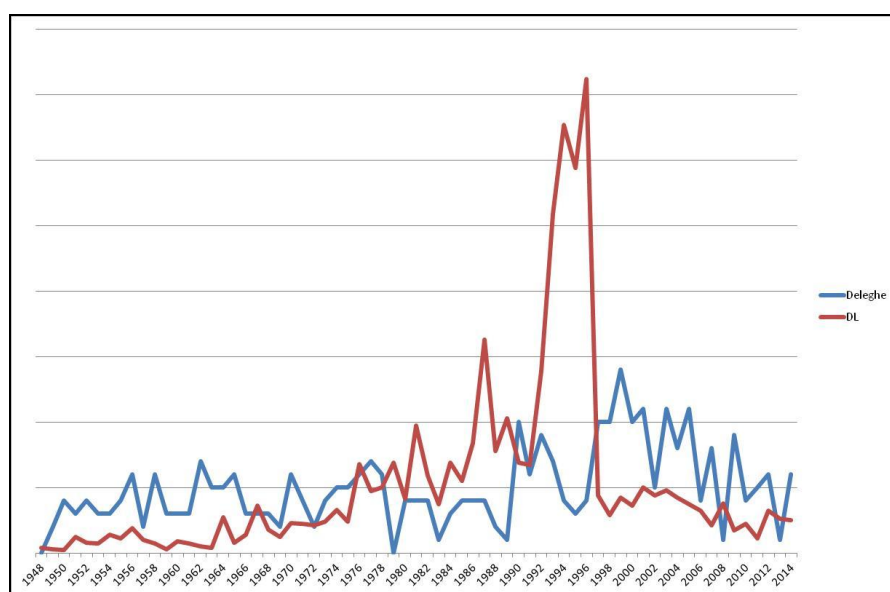
¹⁹ Cfr P. Magarò, *Delega legislativa e dialettica politico istituzionale*, pag. 29.

²⁰ P. Cacopardo, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del «neoparlamentarismo consultivo» nella XIV legislatura*, 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

Il dato è tutt'altro che casuale, dagli anni 80 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).



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.

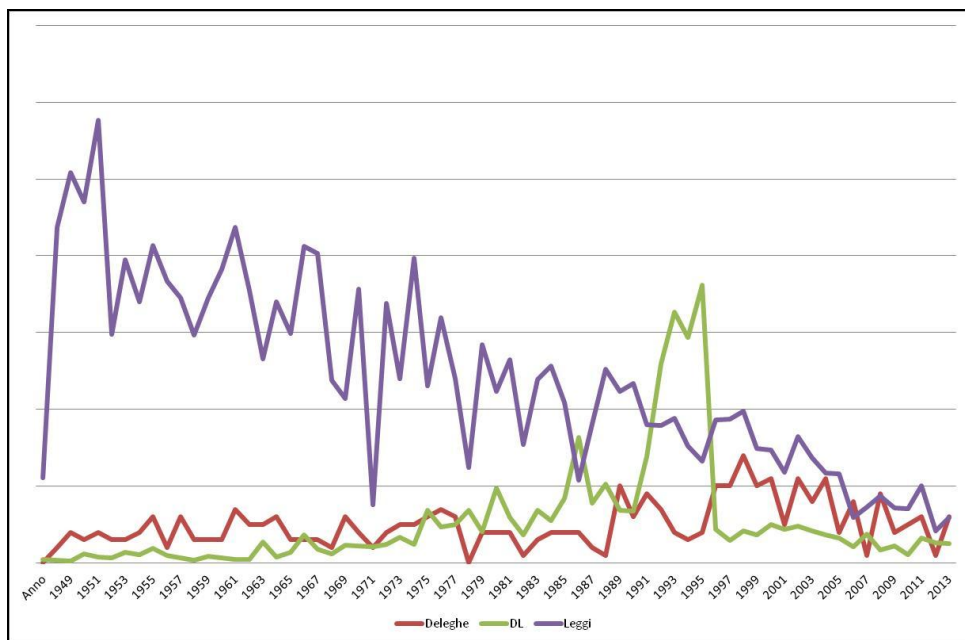
1978), ecc. - ma anche la quasi costante previsione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo adottati dal Governo".

²¹ G. Tarli Barbieri, "La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo", pag 47 e ss.

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

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 "voluto" dall'art. 77 della Costituzione²⁵.

Se poi nel grafico inseriamo anche il numero delle leggi, si evidenzia come dal '48 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.



Fonte: www.normattiva.it

²⁴ La sentenza 360/96

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".

Esiste un “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 riguardare la diversa “sostanza” normativa, via via più tecnica e complessa, o il diverso equilibrio tra i poteri nonché i 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 legislativo immaginata dai Padri Costituenti.

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

6. La delega legislativa e la Corte 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 in quanto 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 all'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 sicurezza, 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”*²⁷.

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 oltre 1.200 volte tra sentenze e ordinanze.

6.1. Le “tormentate vicende” della “legge Sila” e della “legge stralcio”

La prima vera sentenza nella quale la Corte affronta l'argomento oggetto del presente studio è la 3 del 1957²⁸ ed 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 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 eccezione 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”*²⁹.

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

²⁶ V. sent. 8/56 in G.U. 20/06/56

²⁷ V. sent. 8/56 cit. nella parte motiva in diritto.

²⁸ In GU 30/01/1957

²⁹ 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 e V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, pag. 83.

volte negli scritti sul punto, a volte anche suggerendo l'idea che la Consulta, nel tempo, abbia "cambiato visione"³⁰.

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*"³¹.

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): a oggi risultano 587 sentenze, anche se di queste ben 104 riguardano la medesima situazione normativa.

Si tratta delle "vicende" legate alla c.d. "legge Sila"³² e la successiva legge correttiva 841/50³³.

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 giuridiche generali ed astratte*" (affermazione foriera aspetti, purtroppo eccentrici rispetto al tema d'indagine,

³⁰ V. L. Franco, *La delegazione legislativa e i tempi dell'ordinamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pag. 100.

³¹ Cfr la motivazione in diritto della sentenza 3/57.

³² 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.

³³ 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.

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

ma che meriterebbero adeguato approfondimento)³⁵ 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 affida al Governo il compito di determinare tali territori e, per far questo, conferisce 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?

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*”³⁶: 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 volte³⁷ 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

³⁵ 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.

³⁶ Cfr. sentenza 60/1957 in G. U. 29/05/1957 al punto 4 del considerato in diritto.

³⁷ Sentenze 63, 64, 65, 68 del 1957 e sentenza 3 del 1958 e, con riferimento alla sola legge 230/50, sentenza 70 del 1957.

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 fondatezza³⁸ 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.

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

In disparte della vicenda peculiare riguardante la legge Sila e la legge stralcio, , vi sono state 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.

In disparte di detto calcolo, 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.

³⁸ 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).

La prima questione di legittimità costituzionale conclusasi con un accoglimento rivolta a una legge di delega³⁹, 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'esercitava 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'incostituzionalità.

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.

Posizione regionale non 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.

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 regionale⁴⁰ difatti recita “*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

³⁹ Sentenza 47/59 in GU del 18/07/59.

⁴⁰ L. Reg. Sic. 14/58 In GURS del 07/05/58.

non con fini limitativi della potestà normativa conferita ma come sinonimo di “occorrenti” e quindi di “ritenute occorrenti”.

Ecco che siamo davanti a una vera e propria “delega in bianco”... o meglio... il caso in esame ben rappresenta quali sono gli elementi (*rectius*, la mancanza di elementi) da cui si ricava l’incostituzionalità per difetto contenutistico della legge di delega.

Difatti la sentenza lascia 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 32/61⁴¹ 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.

6.3. *Violazione dell’art. 76 o dell’art. 81? (Sentenza 226/76)*

Anche la seconda sentenza di accoglimento⁴², pur fornendo elementi interessanti, non “colpisce” direttamente una legge di delega statale per mancata indicazione dei principi e criteri direttivi.

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

⁴¹ In GU del 17/06/1961.

⁴² Sentenza 226/76 in GU 24 novembre 1976.

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 che 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 ’73 né quella del ’75 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 “*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 delega che necessitano di distinti principi e criteri direttivi.

In altre parole il Governo deve ricevere quantomeno una "direzione" per ogni piano operativo 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.

6.4. 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 di delega "statale" (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 131/2003⁴³.

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?

⁴³ In GU del 16/06/2003.

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.

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” di principio fondamentale dalla normazione statale vigente.

Al legislatore regionale in questa fase veniva pertanto richiesta una preventiva attività ermeneutica complessa tesa all'individuazione di detti principi; questa esigenza spinge 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”.

Ma il compito assegnato al legislatore delegato non è quello di definire i principi (crearne di nuovi o qualificare tali quelli che non lo erano) ma individuarli (trovare quelli esistenti); il compito è 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*⁴⁴, finalizzato non a “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 a orientare l’iniziativa legislativa statale e regionale.

Mi si passi l’espressione: una sorta di “*vademecum*”.

In questo caso il Governo viene 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*”⁴⁵.

L’intero tenore della disposizione, gli adempimenti ulteriori previsti, ma anche i lavori preparatori, ribadisce tale dimensione “minimale” dell’impatto normativo dei decreti legislativi delegati adottati in virtù della presente delega, un impatto normativo (che a mio personale avviso non può comunque definirsi inesistente) per così dire pari anche ai c.d. testi unici di mera compilazione.

Insomma principi, dunque, non sono individuati nel senso “definiti” (innovando) ma nel senso di “trovati” (accertando l’esistente)⁴⁶; 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

⁴⁴ 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 deve 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.

⁴⁵ Cfr. il punto 3 della parte motiva in diritto della sentenza 280/04 la quale cita anche un proprio precedente (sentenza 485/95).

⁴⁶ A. Ferrara, *La Corte Costituzionale Nega...* op cit., in Giur. cost., fasc.4, 2004, pag. 2820

formale attribuzione della “forza di legge” ai conseguenti decreti, in realtà consentivano al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti⁴⁷.

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 fondamentali⁴⁸, cosa che richiederebbe il conferimento di principi e criteri direttivi volti a come il Governo deve 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 “raccogliere” 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.

Difatti il successivo comma 5, assegnando al Governo anche il compito di individuare le materie c.d. “trasversali”⁴⁹, 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*”⁵⁰.

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*

⁴⁷ Si ribadisce l’idea (non approfondibile 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.

⁴⁸ V. L. Franco L., *La delegazione legislativa e i tempi dell’ordinamento*, op. cit., pag. 83.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ 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”.

nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere “meramente ricognitivi”, a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni.”⁵¹

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”⁵².

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.

6.5. Conclusioni

Se le sentenze di accoglimento sono assai poche, numerose appaiono 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*”⁵³.

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*”⁵⁴.

Così inteso il limite dei principi e criteri direttivi, anche se appare (come a volte definito⁵⁵) “elastico”⁵⁶ o “a fisarmonica”, non risulterebbe tale: non è che il limite, a seconda delle circostanze,

⁵¹ Cfr. punto 5 della parte motiva in diritto della sentenza 280/2004.

⁵² Cfr. punto 5 della parte motiva in diritto della sentenza 280/2004.

⁵³ Sent. 158/85.

⁵⁴ Sent. 156/87 in GU 20/05/87.

⁵⁵ 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 s

⁵⁶ 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 -

può esserci o esserci solo in misura “minimale”, è che i principi, per esserci e vincolare l’esecutivo, non occorre che siano “incorniciati” in una proposizione formale che li enunci.

Anche nel caso del comma quarto della 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 costituzionale⁵⁷, realizzata sia pur attraverso una sentenza ritenuta “ambigua”⁵⁸, alla luce delle considerazioni sin qui sviluppate non appare 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*”⁵⁹ residuando sempre uno spazio di discrezionalità libera, da esercitarsi secondo criteri puramente politici⁶⁰.

La lettura delle sentenze effettuata consegna un perimetro di analisi nel quale la Corte si muove con estrema “prudenza”⁶¹ (a volte definita anche “ritrosia”⁶²), consapevole forse della circostanza

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”.

⁵⁷ N. Maccabiani, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano 2005, pag. 21.

⁵⁸ Nicola Lupo, *Quali vie di accesso per un (efficace) sindacato sulla costituzionalità delle leggi di delega?*, in *Giur. cost.*, fasc.4, 2006, pag. 2944;

⁵⁹ 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

⁶⁰ Cfr. R. Dickmann, *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene, 2006, p. 193 s

⁶¹ 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.*”

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.

7. Alla ricerca dell’“orizzonte degli eventi”

Emerge però un senso d’incertezza: tutte le affermazioni sin qui esaminate postulano sempre un margine d’indeterminatezza.

Dire che il Governo debba avere uno “spazio di manovra” determina uno scenario nel quale si possono individuare agevolmente i punti estremi (nessuno spazio di manovra – nessun limite alla manovra) ma resta sempre l’indeterminatezza su come disciplinare quanto si trova in mezzo a questi due ideali estremi.

Più semplicemente:

- una legge delega che dettagliasse ogni singolo aspetto è inutile
- una legge che si rimettesse al mero apprezzamento del Governo è illegittima

Tutto ciò che si trova in mezzo a questi due estremi è dubbio.

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 disciplini ogni singolo minuto aspetto, qual è “l’orizzonte degli eventi” oltre il quale la disposizione delegante “precipita” nel “buco nero” dell’incostituzionalità?

⁶² 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.;



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.

Spostando però l’attenzione sulla funzione insita nella delegazione e sull’affermazione (semplificistica e volutamente generale) in base alla quale il legislatore non trova altri limiti se non quelli posti dalla Costituzione, emerge come in realtà qualsiasi valore di dettaglio diverso da “zero” conferisce legittimità alla determinazione parlamentare.

In diverso atteggiamento di analisi implicherebbe l’individuazione del “livello” di dettaglio che non può che essere rimesso al mero apprezzamento del Parlamento in dialettica con l’Esecutivo⁶³.

Insomma: la Costituzione impone “solo” la presenza di principi e criteri direttivi senza definire alcun livello di dettaglio.

Una possibile definizione, sviluppata partendo volutamente da un approccio paradossale, forse può contribuire a oggettivare il parametro: la legge di delega rispetta l’art. 76 quando... può essere violata dal decreto legislativo delegato!

Provando 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 e pertanto in nessun caso l’ipotetico decreto legislativo delegato potrebbe incorrere “nell’eccesso di delega”.

⁶³ 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”.

Esemplificando: qualora l'atto delegante non contenesse il tempo definito, mai il decreto legislativo può essere viziato per non aver rispettato il termine; e ancora, se non contiene l'oggetto, mai il decreto legislativo disciplinerebbe una materia in carenza di delega.

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 incontra limiti imposti dalla delega medesima"?

Volendo essere estremamente sintetici si potrebbe dire che laddove vi può essere eccesso di delega non vi può essere delega in bianco.

E' fin troppo ovvio che la natura del limite deve essere ulteriore rispetto ai normali limiti che il decreto legislativo delegato comunque sarebbe tenuto a rispettare; ad esempio il vincolare il legislatore delegato a rispettare la Costituzione, l'ordinamento comunitario, ecc. non costituirebbe un principio e criterio direttivo posto dalla legge di delega.

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 poteva ben essere violata nei principi e criteri direttivi (e non poche volte i decreti legislativi sono stati dichiarati incostituzionali) sia pur non declinati ma implicitamente richiamati.

Esaminando la legge regionale siciliana, oggetto della sentenza 47/59, 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; da queste considerazioni si ricava come un eventuale decreto legislativo delegato non avrebbe mai potuto sconfinare nell'eccesso di delega rispetto all'atto delegante con conseguente illegittimità di quest'ultimo.

Passando alla legge 167/75, questa nulla disponeva in merito alla copertura di bilancio per gli oneri derivanti connessi agli effetti della produzione normativa delegata; sotto questo profilo il legislatore delegato avrebbe potuto a piacimento disporre della propria copertura finanziaria senza correre il rischio di violare la delega.

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, qualora non si fosse mantenuto all'interno di questi principi e criteri direttivi impliciti (ma non per questo meno presenti) sarebbe "caduto" nell'incostituzionalità

- con riferimento, ad esempio, alla delega contenuta nel quinto comma, il legislatore delegato non avrebbe avuto limiti nell'individuazione i 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 (rispetto all'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 contenente dei vincoli consente al decreto legislativo delegato di “non correre il rischio” di sconfinare nell'eccesso di delega con l'inevitabile corollario dell'incostituzionalità della delega stessa non pone indicazioni e quindi non vi sono “rischi” a carico dell'atto normativo delegato, come corollario

Se la risposta è affermativa significa che i requisiti di legittimità imposti dall'art. 76 sono rispettati dalla legge di delega, al contrario, significa che ci si trova davanti a una delega in bianco.

Dunque, la legge delega contiene una “delega in bianco”?

Applicando con rigore quanto qui descritto in linea generale non pare vi siano elementi per qualificare la legge in commento come una “delega in bianco” anche se qualche dubbio si può nutrire nei confronti della delega contenuta nel settimo comma.

A prima vista in tale delega la legge 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”*⁶⁴.

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*”⁶⁵.

Le perplessità che si possono avere nei confronti della delega contenuta nel settimo comma dipendono 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.

⁶⁴ Sentenza 156/87, in GU del 20/05/1987, punto 3 della parte motiva in diritto

⁶⁵ N. Lupo, *Quali vie dei accesso...*, op cit., pag. 2944

Ad uno sguardo più approfondito però qualche dubbio emerge.

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 (raccogliere l’esistente).

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 comma⁶⁶ 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 disposizione⁶⁷, anche solo immaginare che possano realizzarsi delle incompatibilità tra norme

⁶⁶ 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*”.

⁶⁷ 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

preesistenti e norme disposte con il testo organico, significa immaginare che quest'ultimo non si limitati 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 deve 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", quello ritenuto "più adeguato", implica un'attività discrezionale che necessita di principi e criteri direttivi; principi che, non paiono presenti.

avesse indicato l'opportunità di procedere a una abrogazione espressa (che comunque non impedisce che si verifichi anche un'abrogazione tacita) sarebbe stata preferibile.

Nel solco della giurisprudenza costituzionale potrebbe 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 testo organico
- 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 consegue in termini di legittimità della medesima.