

PAOLA ILARI

BREVI RIFLESSIONI IN TEMA DI DELEGA LEGISLATIVA IL SUPERAMENTO DEL MODELLO COSTITUZIONALE

SOMMARIO

1.1. *Introduzione. La metamorfosi della delega legislativa nell'ambito della crisi del tradizionale sistema delle categorie normative*; 1.2. *Il superamento del modello costituzionale dell'art. 76 Cost.: l'oggetto, i principi e criteri direttivi*; 1.3. *Il parere parlamentare*; 1.4. *Il tempo della delega. Le deleghe ad esecuzione frazionata e la prassi dei decreti correttivi*; 1.5. *Delega legislativa e delegificazione: la fungibilità dei due strumenti di normazione*; 2.1. *I fattori che hanno contribuito alla crescita esponenziale del ricorso alla delega legislativa e al superamento del modello costituzionale. La centralità assunta dal Governo a seguito della trasformazione in senso bipolare della competizione politica, nel processo di integrazione europea e nei rapporti con le autonomie locali*; 3.1. *Il sindacato della Corte costituzionale in tema di delega legislativa*; 3.2. *Osservazioni conclusive.*

1.1. *Introduzione: la metamorfosi della delega legislativa nell'ambito della crisi del tradizionale sistema delle categorie normative*

Nell'ambito dell'ampia riflessione sulla crisi delle fonti, sulla trasformazione delle categorie normative e sullo “*smarrimento dell'idea di sistema*”¹, che negli ultimi anni è al centro di numerosi dibattiti dottrinali, un rinnovato interesse evoca l'istituto della delega legislativa.

¹ L'espressione è di Antonio Ruggeri *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro) e dei possibili rimedi volti a porre ordine nel sistema delle fonti* in *Le deleghe legislative*, a cura di Paolo Caretti e Antonio Ruggeri, Atti del Convegno Pisa, 11 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.

L'Autore segnala come si stia assistendo ad una fluidità delle relazioni tra gli atti tale “*da rendere estremamente confuso il quadro complessivo, attraverso un dinamismo interno che porta le fonti ad allontanarsi dal posto ad esse assegnato. ...dando vita ad un gioco 'impazzito' refrattario ad ogni forma di regolamento [...]*”. Per citare qualche esempio riportato in ordine a tale confuso accavallamento di discipline, si rammenta come alla delega spesso faccia seguito l'adozione di un decreto legge, o addirittura vengano adottati decreti legge correttivi di decreti legislativi. Si pensi inoltre alle ipotesi delle deleghe legislative contenute in leggi di conversione o dei decreti legge che anticipano una disciplina legislativa in cantiere e che perdono efficacia non già in mancanza di conversione, quanto piuttosto per abrogazione da parte di leggi successive operanti nel medesimo ambito materiale.

Secondo l'Autore tale caos normativo, visibile soprattutto nel settore delle dele-

In tale contesto, come è noto, si è da più parti registrato nel rapporto tra legge delega e decreto delegato un notevole superamento del modello costituzionale delineato dall'art. 76 Cost. così come si è denunciato un profondo iato tra la prassi ed il dato positivo, tanto da far sorgere più che fondati dubbi sulla legittimità costituzionale di alcune tendenze ormai consolidate in tale ambito di normazione.

Qui le deviazioni dal modello sono tali e di tale entità da far emergere come si sia interrotta e "spezzata" quella tipica corrispondenza e complementarità tra l'aspetto formale e la valenza sostanziale sotto il profilo della funzione e del ruolo tipico della norma, che rappresenta il fondamentale fulcro sul quale è stato elaborato il sistema delle fonti nel nostro ordinamento giuridico.

Per anticipare alcuni elementi salienti di questa evoluzione, basti pensare al fenomeno della c.d. rarefazione dei principi e criteri direttivi, ai principi delineati ed individuati *per relationem*, alla dilatazione dei tempi della delega, alla prassi dei decreti correttivi, alla tecnica dell'esecuzione frazionata ecc.

In tale contesto, le costruzioni tradizionali di ordine teorico-sistematico, volte a sussumere l'istituto della delega in un determinato schema o a ricercarne la natura ed il fondamento giuridico, finiscono oggi per apparire sterili disquisizioni prive di qualunque collegamento con la reale portata del fenomeno².

ghe legislative relative a corposi processi di riforme istituzionali connotati da "occasionalismo ed improvvisazione", è espressivo di una crisi della Costituzione e di una evidente perdita da parte della stessa di quella connotazione tipica "di luogo espressivo di valori onnicondivisi".

² Le principali ricostruzioni teoriche sul potere di delega si sono sviluppate, infatti, intorno alla questione relativa all'individuazione della funzione da attribuire alla legge di delegazione. Ci si è chiesti, in particolare, se tale legge debba essere intesa come atto di trasferimento dell'esercizio del potere legislativo di cui rimarrebbe titolare il Parlamento o, piuttosto, come vera e propria dismissione del potere stesso, che verrebbe alienato al Governo.

L'orientamento prevalente nella letteratura giuridica italiana ha accordato preferenza alla prima alternativa, seguendo l'impianto teorico individuato dal Tosato fin dagli anni Trenta, ripreso e riproposto anche da altri Autori quali il Martines, il Crisafulli, il Mortati ed il Rescigno. Tale ricostruzione pare più fedele al modello delineato dal Costituente che, da un lato, presuppone la necessità che il decreto legislativo trovi fondamento giuridico nella legge delega rispetto alla quale il primo dovrebbe porsi in rapporto di derivazione necessaria, dall'altro attribuisce carattere eccezionale e residuale al ricorso alla delega legislativa, sul presupposto che la sede naturale e principale della produzione normativa di rango primario vada rintracciata nel Parlamento.

Di fronte a tale scollamento dal modello finisce per risultare inadeguata altresì la classica attribuzione del carattere "duale" al procedimento de quo.

Non è infatti possibile distinguere nettamente una fase prodromica, a netta dominanza parlamentare, da una successiva, a dominanza governativa.

Sarebbe piuttosto più consono definire la delega un procedimento normativo "integrato".

Solo in questa seconda accezione sembra del resto possibile cogliere le reciproche interferenze tra Parlamento e Governo ed appare nella vera luce il più cospicuo apporto del secondo, preponderante, se non esclusivo, nella fase di iniziativa legislativa, presente altresì nel procedimento legislativo³.

Sotto quest'ultimo profilo non può sottacersi come la maggior incisività del ruolo del Governo in Parlamento, che rappresenta inequivocabilmente il riflesso dell'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo, abbia registrato non poche "forzature".

In alcuni casi relativi a deleghe di strategica importanza, il Governo ha fatto, o semplicemente minacciato, ricorso alla questione di fiducia al fine di garantirsi la tempestiva e sicura approvazione della delega da parte delle Camere.

Tale prassi ha provocato quale reazione proprio per arginare e concentrare le questioni poste, la creazione di maxi emendamenti,

Secondo tale ricostruzione, per usare le parole del Mortati, la delega rappresenterebbe *"un trasferimento temporaneo dell'esercizio della competenza propria di un organo diverso, il quale conserva la titolarità del potere"*. Detta impostazione che sembrerebbe evocare lo schema giuscivistico dell'istituto del mandato, reca in sé i corollari della revocabilità del potere trasferito e della necessaria sussistenza del rapporto di condizionamento che il mandatario riceve dalla delega con una serie di conseguenze in caso di superamento dei limiti stabiliti da quest'ultima. Cfr. Costantino Mortati *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964.

Secondo altri Autori, infine, le dinamiche sottese alla nozione costituzionale della delega delineate dall'art. 76 Cost. sembrerebbero smentire le predette ricostruzioni, configurando in capo al Governo un potere sostanzialmente nuovo. Si rinvia sul punto a Claudio De Fiore, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova Cedam 2001. L'Autore riprende l'impianto teorico già autorevolmente messo a punto da Cerri e Cervati. A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano Giuffrè, 1972.

³ Il Governo prende parte alle sedute delle Commissioni, delle Assemblee, esprime parere sugli emendamenti presentati, si può opporre alla presentazione delle leggi in Commissione, in sede deliberante o legislativa, può porre la questione di fiducia.

spesso comprensivi dell'intero testo del disegno di legge, i quali, una volta approvati, si sono tradotti in maxi articoli contenenti una o più deleghe.

Detto *modus operandi* ha comportato la violazione sostanziale dell'art. 72 Cost., compromettendo la consapevole espressione dei parlamentari sui singoli articoli in sede di approvazione⁴.

Altro dato di non trascurabile rilievo sta nella prassi del Governo di qualificare i disegni di legge delega come provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, giustificata dall'intento di avvalersi del peculiare regime procedurale accelerato che caratterizza la sessione bilancio, e ciò al fine di superare gli atteggiamenti ostruzionistici delle opposizioni⁵.

Notevole pertanto è l'apporto del Governo già in sede di formazione della legge delega e numerosi sono gli *escamotage* dal primo utilizzati per garantirsi l'approvazione di deleghe legislative.

Ma senza dubbio l'elemento di maggior rilievo sta nell'ampia libertà di cui quest'ultimo gode nell'esercizio dei poteri normativi delegati.

A ciò si aggiunga una giurisprudenza costituzionale che ha fin dall'origine avallato, con assoluta accondiscendenza, la prassi di deleghe ampie e generiche, specie in riferimento ai casi di affidamento al Governo di interventi normativi articolati e complessi, astenendosi dal censurare le leggi delega e ammettendo, nel contempo, ampia discrezionalità dell'Esecutivo nello sviluppo e svolgimento dei lacunosi ed evanescenti principi contenuti nella delega, riconoscendo un rapporto di inversa proporzionalità⁶.

⁴ Una reazione alla prassi dei maxi emendamenti ai disegni di legge delega è rappresentata da una circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi adottata dai Presidenti di Camera e Senato e dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'aprile 2001, con la quale si prevede che: "Le disposizioni di delega sono contenute in un unico articolo. Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega".

⁵ Proprio per scongiurare le aberranti conseguenze in relazione all'iter di formazione della legge delega derivanti da tale prassi che provoca una evidente strozzatura del dibattito parlamentare ed una mortificazione del ruolo delle opposizioni si ricorda come, a seguito delle modifiche introdotte dalla L. 208/99, le norme di delega legislativa potranno essere collocate nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria ma questi dovranno essere esaminati al di fuori della sessione bilancio. Anche nel corso della XIV legislatura si è tuttavia verificato il caso di una questione di fiducia posta su un maxi emendamento contenente quattro norme delega. Il riferimento è alla L. 443/2001 contenente la delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici (c.d. Legge Lunardi).

⁶ Si vedano a tal proposito le sentenze nn. 3/57 e 243/82.

Viceversa l'apporto del Parlamento, lungi dall'esaurirsi nel momento di approvazione della delega, riaffiora, a valle, nella fase del parere sullo schema del decreto legislativo presentato dal Governo⁷.

Si possono sin d'ora anticipare alcune considerazioni in relazione a questo procedimento normativo integrato.

Se da un lato il rafforzamento e la concentrazione del potere di normazione primaria in capo all'esecutivo è un dato incontestabile, rappresentando ormai una costante dell'attuale assetto politico-istituzionale, dall'altro non può sottacersi come il sistema nel suo complesso stia tentando di reagire in maniera naturale per cercare nuovi equilibri e per ricondurre la prassi nell'alveo dei valori costituzionali, ponendo in essere congegni tali da impedire che si arrivi ad un punto di insanabile rottura.

È proprio per arginare questo "dinamismo sregolato del sistema" che nel caso dei decreti legislativi si è consolidata la prassi della cosiddetta "consulenza parlamentare", da parte delle commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti stessi.

Al di là della valenza giuridica assunta da tale fase su un procedimento normativo, come sopra detto, essenzialmente integrato, è evidente come tale congegno rappresenti il tentativo di recuperare in seno alle Camere la funzione di incanalare il potere normativo del Governo all'interno di coordinate di valori e principi statuiti dall'organo assembleare nelle ipotesi in cui quest'ultimo si sia privato inizialmente di tale prerogativa, rinunciando ad enucleare in maniera nitida e compiuta i principi e criteri direttivi.

Le potenzialità riequilibratrici insite in tale meccanismo, infatti, emergono in maniera lampante soprattutto in considerazione del fatto che nelle ultime legislature si è inaugurata e consolidata la stagione delle grandi riforme istituzionali che hanno portato in maniera vistosa

⁷ Come osservato da alcuni Autori, il Governo ha individuato nel procedimento delegato "la via principale attraverso cui realizzare le proprie priorità politiche con una duplice conseguenza: da un lato un enorme aumento quantitativo della produzione dei decreti legislativi, dall'altro l'utilizzo di questo strumento per regolamentare settori sempre più ampi e rilevanti dell'ordinamento per realizzare i principali processi di riforma dello Stato". Nell'ambito di tale evoluzione l'elemento di rottura sarebbe costituito "dalla tendenza sempre più decisa ad una minore determinazione dei principi e criteri direttivi.. con un conseguente aumento esponenziale del livello di discrezionalità dell'esecutivo nella determinazione dei contenuti dei decreti delegati" Cfr. A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in *Osservatorio sulle fonti* 2001 a cura di Ugo De Siervo.

e farragginosa alla crescita esponenziale del ricorso al decreto legislativo come strumento privilegiato di normazione, con evidente rischio di dispersione e smarrimento rispetto alle direttrici già di per sé evanescenti contenute nella delega inidonea, stante la latitudine dell'oggetto, a contenere indicazioni coerenti ed omogenee⁸.

Sempre nell'ottica del recupero del contributo parlamentare, può considerarsi l'aggravamento dell'iter di formazione delle leggi delega attraverso la previsione dell'intervento necessario del Comitato per la legislazione istituito dall'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis* del regolamento della Camera introdotto nel luglio del 1999.

Attraverso il coinvolgimento dell'unico organo a composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione si mira potenzialmente a valorizzare il rapporto di alterità politico-istituzionale dell'organo assembleare rispetto al Governo, al fine di garantire una maggiore consapevolezza nella decisione delle Camere, al momento dell'affidamento di compiti normativi primari in delicati settori ad altri soggetti, consentendo contestualmente una maggior attenzione nella redazione dei testi⁹.

Un significativo segnale, nel senso del recupero del ruolo delle Assemblee, sembra, inoltre, provenire dalla giurisprudenza costituzionale che, dopo una fase di "stallo", è tornata sul tema della delega con la dirompente sentenza n. 241/03 con la quale la Consulta, inaugurando la tecnica dell'abrogazione indiretta del decreto legislativo ad opera di una legge successiva incidente sulle disposizioni della delega, sembrerebbe tentare di ripristinare quel rapporto di derivazione necessaria

⁸ Come evidenziato da A. Ruggeri in questa lunga stagione delle riforme istituzionali si sarebbe assistito "all'avvio di articolati e corposi processi di produzione giuridica" che "non hanno esibito quel carattere di organicità e compiutezza che dovrebbe essere loro proprio ma hanno dato vita ad esperienze di normazione connotate da occasionalismo ed improvvisazione, che parrebbero non lasciare indenne lo stesso piano costituzionale [...]" *op. sup. cit.*

⁹ La dottrina ha espresso opinioni discordi circa l'idoneità del parere del Comitato per la Legislazione a riequilibrare a favore del Parlamento il procedimento di delega legislativa. Alcuni Autori hanno valorizzato il contributo di tale istituzione soprattutto in considerazione del contenuto dei pareri resi nei primi mesi della XIV legislatura, con i quali il Comitato ha affrontato questioni relative alla formulazione delle norme di delega sia nei profili procedurali che in quelli contenutistici, affrontando altresì il problema della razionale strutturazione del testo e del suo coordinamento con la normazione vigente. Sul punto si rinvia al contributo di N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in *Osservatorio sulle fonti 2001* a cura di U. De Siervo, pag. 44 e ss.

tra delega e decreto delegato, sottolineando la posizione di sudditanza di quest'ultimo rispetto alla norma madre, della quale viene posta in rilievo la natura di base giuridica e presupposto di validità ed efficacia indefettibile.

Se il sistema sta tentando *naturaliter* di porre un argine alle dinamiche sottese all'evoluzione della produzione normativa ed in particolare al reale atteggiarsi dello strumento della delega legislativa, le divaricazioni dal modello costituzionale sono tuttora notevoli.

Per comprendere appieno la portata del fenomeno sembra necessario valutare i fattori che hanno condotto al superamento dell'art. 76 Cost. e gli effetti provocati da tale evoluzione del sistema.

Senza dubbio hanno contribuito ed inciso sulla crescita esponenziale dell'impiego della delega fino a farne uno strumento di normazione ordinario il processo di integrazione europea, la valorizzazione delle autonomie locali, la tendenza al decentramento, nonché la trasformazione in senso maggioritario del sistema politico che rappresenta indubbiamente la spinta più incisiva.

Per quel che concerne quest'ultimo aspetto si rileva come lo stesso, essendo correlato alla configurazione della forma di governo ed al rapporto tra gli Organi costituzionali, rappresenti allo stesso tempo causa ed effetto del fenomeno denunciato il quale, traendo la propria spinta dal rafforzamento delle funzioni e dalla maggior stabilità dell'esecutivo, ha per sua parte conseguentemente contribuito alla modifica delle dinamiche intercorrenti tra Governo e Parlamento, contribuendo a far acquistare al primo una inedita discrezionalità e libertà nell'esercizio dei poteri normativi delegati¹⁰.

Dal punto di vista dell'analisi degli effetti, l'elemento di più immediata evidenza sotto il profilo tecnico-giuridico e di più elementare percezione, ad ogni buon conto, sta nel fatto che si è finito per smarrire completamente il carattere eccezionale e la necessaria vocazione alla secondarietà del decreto delegato, insita nel disegno costituzionale.

È alla luce di tali dinamiche che pertanto sembra più coerente con l'effettivo atteggiarsi delle odierne deleghe quella ricostruzione

¹⁰ Come evidenziato da A. RUGGERI, in *op. sup. cit.*, tra gli effetti provocati dalle "manifestazioni inusuali" assunte dalle deleghe legislative non andrebbero sottovalutati quelli destinati ad esplicarsi sulla stessa forma di Stato, "...per l'incidenza che le torsioni ordinamentali hanno a carico di valori fondamentali, a partire da quello della certezza del diritto, e specificamente dei diritti costituzionali dei cittadini".

teorico-sistematica che vede nella delega l'attribuzione al Governo di un potere sostanzialmente nuovo ed, in quanto tale, svincolato e privo di condizionamenti e risulta d'altro canto non più adeguata quella concezione che configura la fase governativa alla stregua di un "*prolungamento del processo politico iniziato ed impostato dalle Camere*"¹¹.

* * *

1.2. Il superamento del modello costituzionale dell'art. 76 cost.: l'oggetto, i principi e i criteri direttivi.

Lo scostamento dai parametri costituzionali e, più in generale, dai dettami contenuti nelle fonti sulla produzione è un fenomeno particolarmente vistoso nell'ambito della legislazione delegata.

Qui l'insufficiente e lacunosa descrizione dei modelli e dei procedimenti, unitamente all'incapacità degli organi di controllo ed, *in primis*, della Corte costituzionale di arginare l'instaurazione di prassi di dubbia legittimità, hanno portato la classe politica ad approfittare della mancanza di una rigida definizione dei parametri di normazione.

Il sistema è poi particolarmente vulnerabile se si presti mente al fatto che alcune "metanorme" sono refrattarie "ad ogni forma di rigida catalogazione e sono particolarmente esposte a forme assai gravi di manipolazione (si pensi al caso "dei 'principi e criteri direttivi'), andando pertanto incontro a limiti evidenti in ordine alla loro forza prescrittiva"¹².

Il denunciato allontanamento dal modello è in buona parte connesso alle c.d. "maxi-deleghe", in cui si registra un divario tra l'impegno di normazione affidato al Governo e l'evanescenza delle linee guida contenute nella delega.

Dal punto di vista contenutistico, infatti, emergono le profonde divergenze rispetto allo standard di normazione. Esse si caratterizzano, in relazione ai singoli aspetti contenutistici della legge delega: dall'ampiezza dell'oggetto, assimilabile al concetto di materia; alla genericità e "rarefazione" dei principi e criteri direttivi; al coinvolgimento del Parlamento in sede consultiva sullo schema del decreto legislativo mediante il ricorso al parere parlamentare; alla dilatazione e flessibilizza-

¹¹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Utet, Torino, 1984.

¹² Le preoccupazioni sono espresse da Antonio Ruggeri *A proposito di deleghe...*, *op. sup. cit.*, pag. 13 e ss.

zione del tempo della delega anche per la prassi del ricorso alle deleghe correttive e per la diffusione del fenomeno delle deleghe ad esecuzione frazionata¹³.

Per quel che attiene l'oggetto, l'ampiezza del medesimo porta inevitabilmente ad una confusione e commistione con i principi e criteri direttivi.

Si pensi, inoltre, all'originale formulazione della delega contenuta nell'art. 1 della L. 59/97 che, nel prevedere una tecnica di determinazione in negativo del potere delegato al Governo, rende per questo assai arduo individuare gli impercettibili confini dell'oggetto.

L'utilizzo delle deleghe come strumento di riforma settoriale provoca altresì una vasta latitudine degli oggetti delegati e comporta contestualmente il fenomeno di deleghe simultanee per più oggetti distinti¹⁴.

¹³ Dal punto di vista tipologico si possono raggruppare le deleghe in alcune grandi famiglie: per l'attuazione della normativa comunitaria, di riforma amministrativa, di attuazione di misure collegate alla manovra finanziaria, di riordino e razionalizzazione normativa (T.U.) Occorre a tal proposito considerare che l'ampiezza delle deleghe non ha sempre condotto, nonostante gli intenti enunciati, ad una normazione organica. Frequenti sono i casi in cui si sono verificate e riscontrate sovrapposizioni o contraddizioni nella disciplina. Si pensi al D.lgs. n. 300/99 che non ha risposto agli obiettivi di completezza e organicità o al D.lgs. n. 112/98 che ha fatto salvi i decreti legislativi già emanati in singole materie. Un terreno in cui si è devoluta stabilmente ai poteri normativi del Governo la regolamentazione di una materia che taglia trasversalmente numerosi settori, in vista del perseguimento di obiettivi di razionalizzazione e snellimento, è quello della semplificazione amministrativa con l'introduzione della legge annuale di semplificazione ad opera dell'art. 20 della Legge 59/97.

In tale contesto, attraverso lo strumento della delega e della delegificazione si è autorizzato il Governo ad indicare i procedimenti che possono essere autonomamente disciplinati dalle regioni. Il Governo deve a tal fine presentare annualmente un disegno di legge per la semplificazione amministrativa.

Si è così finito per indebolire ulteriormente il ruolo del Parlamento sottraendo allo stesso quelle funzioni di regolazione del traffico normativo tra Governo ed autonomie locali nonché di legislazione di principio. Tale marginalizzazione del Parlamento si è ancor più acuita con la prima legge annuale di semplificazione, n. 50/99 e con l'introduzione dello strumento del T.U. come elemento di coordinamento delle disposizioni normative affidate al Governo.

In tal modo si sono, infatti, finiti per incentrare in capo al Governo due contrapposti poteri: quello di coordinamento delle normativa esistente e quello di introduzione di nuove disposizioni regolamentari derivanti dai poteri di delegificazione, cosicché nel testo unico vanno a trasfondersi ad opera del primo disposizioni legislative, con vaste possibilità di abrogazione e di modifica di norme di rango primario, e disposizioni regolamentari *ex novo* create, con possibilità di aggiornamento periodico.

¹⁴ Un esempio è costituito dalla L. 30/03 in materia di mercato del lavoro che si articola in ben 6 disposizioni di delega.

In riferimento agli oggetti delegati una novità è costituita dall'art. 1 comma 4° della L. 443/01 che delega il Governo ad approvare specifici progetti di infrastrutture strategiche riaprendo il dibattito in ordine alla delegabilità di contenuti provvedimentali.

Anche sotto il profilo della determinazione dei principi e criteri direttivi si assiste ad un notevole superamento dei limiti di cui all'art. 76 cost. e all'allontanamento dal paradigma costituzionale¹⁵.

Le leggi delega si contraddistinguono per la carenza dei principi e criteri direttivi in quanto questi vengono formulati in maniera alquanto ambigua e pleonastica. (c.d. fenomeno della rarefazione dei principi)¹⁶.

L'incisività dei principi è piuttosto scarsa, contenendo nella maggior parte delle deleghe indicazioni di finalità assai vaghe e, talora, volutamente ambigue che hanno lasciato al Governo margini di scelta estremamente ampi, "non inquadrabili nei soli limiti di quella discrezionalità che buona parte della dottrina attribuisce al Governo nell'attuazione delle leggi di delega".¹⁷

Si registra poi il frequente ricorso di deleghe che rinviando ad altre deleghe o altri atti per l'individuazione dei principi. (c.d. tecnica della determinazione dei principi desunti *per relationem*)¹⁸.

In particolare l'allontanamento rispetto al modello costituzionale di cui all'art. 76 Cost. si sta realizzando in maniera lampante nel corso della attuale Legislatura. Si pensi, a tale proposito, alla L. n. 30/03 che nel prevedere, tra l'altro, la modernizzazione e razionalizzazione del sistema di collocamento pubblico, all'art. 1, comma 1, enuclea principi fondamentali privi di consistenza, che si risolvono in mere

¹⁵ In riferimento all'interpretazione offerta all'espressione "principi e criteri direttivi" si segnala tra gli Autori una *summa divisio* tra coloro che hanno inteso tale formula come un'endiadi rinvenendovi "due modi diversi di esprimere un unico limite" (Così L. Paladin, voce Decreto Legislativo in *Noviss. Dig. It.*, VI, 298) e coloro che attribuiscono ai due termini contenuti distinti e non sovrapponibili. In particolare mentre i principi porrebbero la disciplina di fondo degli oggetti definiti, i criteri direttivi costituirebbero l'enucleazione delle finalità e dei criteri ispiratori da tener presente nell'elaboranda disciplina. Sul punto si rinvia a A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 1972.

¹⁶ Questa prassi implica una riflessione in ordine alla questione giuridica concernente l'ammissibilità della delega nelle materie coperte da riserva di legge assoluta.

¹⁷ Le considerazioni sono tratte da NICOLA LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in *Osservatorio sulle fonti*, a cura di U. De Siervo 2001.

¹⁸ Costituisce un esempio di tale tecnica l'art. 1 della L. 208/99 sul sistema contabile delle regioni.

clausole di stile quali il “rispetto delle competenze previste dalla L. cost. 3/01”¹⁹.

Al termine di questo rapido *excursus* si può comprendere come le leggi delega, sotto il profilo della determinazione dei principi e criteri direttivi si siano trasformate da norme limite, in norme obiettivo, perdendo pertanto l'idoneità, insita nel disegno costituzionale e giustificata dalla centralità del Parlamento, sede deputata alla normazione di rango primario, ad incanalare ed imbrigliare dentro nitide coordinate l'attività normativa del Governo, finendo, per contro, per lasciare all'arbitrio di quest'ultimo la predisposizione della disciplina relativa a vasti e cruciali settori.

In altre parole si è smarrita da parte della delega quella funzione ad essa riconosciuta dal Costituente, ossia l'idoneità di assurgere essa stessa “*al livello di fonte della disciplina dei rapporti cui si riferisce*” rispetto alla quale la fase governativa successiva dovrebbe porsi come “*prolungamento del processo politico iniziato ed impostato dalle Camere*”²⁰.

L'utilizzo piuttosto elastico degli elementi costitutivi della delega da parte del Parlamento è una prassi che è stata avallata e consentita dalla stessa Corte costituzionale. Quest'ultima ha mantenuto, infatti, un atteggiamento accondiscendente, contenendo il sindacato nell'ambito dell'indagine sulla semplice sussistenza formale dei requisiti costituzionali della delega, senza avventurarsi in una valutazione nel merito, volta ad analizzare sotto il profilo dell'*an* e del *quomodo* le scelte operate dal legislatore delegante. La Consulta ha giustificato tale ritrosia, evidenziando come “*una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l'opportunità della norma*” avrebbe finito per esorbitare “*dalle finalità istituzionali*” della Corte stessa²¹.

¹⁹ La gravità di tale lacunosità è ancor più grave se si pensi al fatto che tale materia rientra nella potestà legislativa concorrente nella quale il legislatore regionale dovrebbe muoversi nel solco dei principi fondamentali della materia che vengono così di fatto rimessi alla totale discrezionalità del legislatore delegato.

²⁰ L'espressione è di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1984.

²¹ Così si è espressa la Corte nella sentenza n. 3/1957. Tale orientamento è stato mantenuto costante e ribadito anche in seguito, come ad esempio nella sentenza n. 158/1985.

L'atteggiamento di *self restraint* mostrato dalla Consulta ha suscitato critiche da parte della dottrina che ha rilevato come il giudice costituzionale così facendo abbia affievolito la capacità conformativa del limite dell'oggetto ed ha per converso accen-

Il Governo, di fronte a deleghe carenti sotto il profilo della determinazione dei principi e criteri direttivi, ha approfittato di tale lacunosità per espandere il proprio spazio di normazione, in spregio al principio di legalità in senso sostanziale.

Come sottolineato da autorevole Dottrina, tale *modus operandi* risiederebbe nell'“inveterato abito mentale che porta a qualificare in termini di inversione proporzionale la relazione intercorrente tra legge delega e decreto delegato, ritenendosi che quanto più arretri l'una tanto più si espanda l'altra”²².

Sarebbe invece auspicabile che il Governo autolimitasse il proprio margine di manovra di fronte a deleghe “laconiche e inespressive”, proporzionando la latitudine e innovatività dei poteri delegati alle indicazioni fornite nella delega.

1.3. Il parere parlamentare

Due novità principali che si sono stabilizzate nel corso della XIII Legislatura sono costituite dal fenomeno delle deleghe correttive e dalla previsione dei pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi. Come evidenziato da parte della Dottrina tali novità costituiscono “*i sintomi di una vera e propria trasformazione strutturale dell'istituto della delega legislativa*”²³.

Si tratta di due fenomeni distinti ma collegati. In primo luogo essi presuppongono deleghe che si caratterizzano per l'ampiezza degli oggetti e per la genericità e laconicità dei principi e criteri direttivi. Deleghe siffatte si prestano pertanto maggiormente ad essere integrate da successivi interventi dell'Esecutivo, da un lato, dall'altro richiedono *ex post* un intervento del Parlamento in sede consultiva volto a circoscrivere e chiarire l'effettiva portata della delega.

In secondo luogo si rileva come il parere parlamentare sia previsto

tuato sia il peso sia la libera disponibilità del limite dei principi e criteri direttivi. S. STAIANO, *Politiche delle Riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. A cura di Cocozza-Staiano, Giappichelli, Torino, 2001.

²² A. RUGGERI, *A proposito di deleghe...*, *op. sup. cit.*

²³ A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Trasformazioni della delega legislativa*, pp. 159 ss., *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir. Agg.* VI, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 699.

proprio in caso di deleghe che prevedano decreti correttivi per compensare il prolungato trasferimento del potere normativo al Governo.

Infine non può sottacersi come entrambi gli istituti si riverberino sul tempo della delega²⁴.

Il parere parlamentare è un fenomeno strettamente connesso all'espansione delle "grandi deleghe".

Esso, come sopra anticipato, è espressione del carattere integrato del procedimento normativo *de quo* e, allo stesso tempo, rappresenta un sintomatico tentativo di riequilibrio tra le competenze degli Organi, sbilanciate in favore del Governo e di recupero delle prerogative parlamentari.

Tra l'attività normativa del Parlamento e quella del Governo è pertanto presente un *trait d'union* consistente nella previsione di un intervento a carattere consultivo di commissioni parlamentari incaricate di esprimere un parere non vincolante sugli schemi del decreto legislativo delegato.

L'instaurazione della prassi del parere parlamentare trova la propria *ratio* nell'esigenza di recuperare quella funzione ormai smarrita di indirizzo e limite che la legge delega, in virtù del principio di legalità in senso sostanziale, avrebbe dovuto e dovrebbe svolgere nei riguardi della produzione giuridica del Governo.

In realtà al di là dei propositi, si è da più parti denunciato come la fase della consulenza parlamentare si sia rivelata inidonea allo scopo conseguito ed abbia addirittura provocato profondi squilibri del sistema paradossalmente a detrimento dello stesso principio di legalità.

Secondo un'autorevole dottrina, enfatizzando il peso attribuito al parere parlamentare, si profilerebbe il rischio di una "*denormazione della legge*" che verrebbe soppiantata da atti politici privi delle forme e delle garanzie proprie delle leggi stesse, con un conseguente squilibrio del rapporto tra diritto e politica a danno del primo, ed evidente sofferenza del principio di legalità²⁵.

²⁴ Si pensi alla previsione di cui all'art. 11 della L. 191/98 (che sostituisce l'art. 10 della L. 59/97) che autorizza l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni "*anche nel caso in cui si vogliano recepire condizioni ed osservazioni oltre il termine*". Tale meccanismo, che comporta la dilatazione *ad libitum* dei poteri per il legislatore delegato, trova la propria *ratio* nell'esigenza che vengano recepite indicazioni provenienti dal Legislatore delegante formulate in sede consultiva.

²⁵ Le considerazioni offerte sono di Antonio Ruggeri *A proposito di deleghe, delegificazioni...*, op. sup. cit. L'Autore richiama le notazioni critiche espresse in altro scrit-

Tale rischio si concretizzerebbe con maggior attualità nel momento in cui si imponesse al Governo di esplicitare motivatamente le ragioni dell'eventuale mancata osservanza delle prescrizioni offerte dal parere²⁶.

È evidente infatti, che “quanto più dovesse crescere il peso della consultazione parlamentare, tanto più forte si fa la tentazione alla fuga dalla codificazione legislativa dei ‘principi e criteri direttivi’ [...]. Ed è altresì chiaro che l'interpretazione del quadro legislativo offerta dal parere disporrebbe, quindi, di margini praticamente amplissimi di manovra”²⁷.

Tali preoccupazioni dovrebbero essere comunque ridimensionate alla luce del fatto che manca nel nostro ordinamento un meccanismo che imponga al Governo l'obbligo di motivazione qualora lo stesso scelga di disattendere l'indirizzo espresso dal parere.

Pertanto, per usare l'espressione di Ruggeri, il parere potrebbe considerarsi, *rubus sic stantibus*, alla stregua di una “fonte culturale”.

In ogni caso, la fluidità e duttilità della procedimentalizzazione valorizza ancor più il ruolo e la centralità assunta dagli organi di garanzia. Posto che il solo parametro di riferimento ai fini della valutazione della validità degli atti del Governo è costituito dalla legge delega, il parere parlamentare, stante l'assenza di valenza normativa, potrà comunque esser considerato dalla Corte costituzionale materiale privilegiato per la ricostruzione del significato da attribuire alla stessa delega, soprattutto qualora quest'ultima si esprima in termini talmente vaghi e generici, da apparire di per se stessa *inutiliter data* e comunque incapace di fungere da parametro normativo ai fini della valutazione della compatibilità del decreto legislativo con il quadro costituzionale.

to I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti, in *Riv. Dir. Cost.* 2000, 120 ss. In tale scritto si paventa addirittura il rischio di una sostanziale denormazione costituzionale, quale conseguenza immediata e diretta del sistematico svuotamento delle prescrizioni date dalle leggi di delega, che ridondano appunto nel parallelo aggiramento del quadro costituzionale.

²⁶ Come rilevato da parte della dottrina allo stato delle cose, a fronte di un parere meramente obbligatorio non sussiste in capo al Governo neppure un obbligo di motivazione in caso di mancato recepimento a meno che esso non sia esplicitamente disposto all'interno della stessa legge di delegazione: “In assenza di forza giuridica di tali pareri l'unica sanzione per l'eventuale scostamento dalle indicazioni ricevute spetterà alle Camere su un piano squisitamente politico, all'interno delle dinamiche che caratterizzano il rapporto di fiducia” Cfr. Andrea Raffaelli *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, Osservatorio sulle fonti 2001 a cura di U. De Siervo.

²⁷ A. RUGGERI, *op. sup. cit.*

Tornando all'analisi sotto l'aspetto formale del parere, si rileva come la fase della consulenza parlamentare sia rimasta priva di chiare regole procedurali.

Alcune norme sono state introdotte nei regolamenti delle Camere. Inoltre, l'art. 14 della L. 400/88 ha previsto il doppio parere delle commissioni permanenti. A volte sono le singole leggi delega a contenere la previsione del parere parlamentare²⁸.

Dal 1992 la procedura consultiva è affidata alle commissioni bicamerali appositamente costituite. Il vantaggio di tale sistema è quello di consentire una maggior concentrazione dell'esame ed una minor frammentazione, nonché quello di assicurare una visione più ampia e articolata rispetto alle commissioni permanenti che hanno una visione limitata ad un settore dell'ordinamento giuridico²⁹.

Questi ulteriori vincoli sono, comunque, stati ritenuti conformi al modello dell'art. 76 cost. sul presupposto che, fungendo la legge delegante da fonte di produzione, ben possa la stessa prevedere limiti ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente previsti.

Quanto alla *ratio* dell'istituto *de quo*, il concreto atteggiarsi della funzione consultiva oscilla tra il controllo di conformità dello schema dei decreti legislativi ai principi della delega a quello di una sostanziale co legislazione³⁰.

²⁸ Si ricorda a tale proposito che l'art. 1 della legge 23 ottobre 1002 n. 421 prevede testualmente che: "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia di cui al presente articolo. Le commissioni si esprimono entro quindici giorni dalla data di trasmissione [...]".

Si rammenta altresì l'art. 1 comma 2 della L. 53 del 2003: "i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati... sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.lgs. n. 281/97 e previo parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica [...]".

²⁹ Per quel che riguarda l'individuazione dell'organo parlamentare competente si deve ricordare la nuova utilizzazione della Commissioni bicamerale per deleghe importanti (art. 3 13° comma L. 662/96) Tale organo ha una visione di carattere non settoriale ma globale e consente un miglior coordinamento tra i due rami del Parlamento, garantendo un controllo anche da parte delle opposizioni.

³⁰ Per l'approfondimento circa la portata e l'individuazione della funzione e dei limiti della fase della consulenza parlamentare si rinvia a C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001, N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. Pubblico*, 1999, pag. 973 ss.; G. RECCHIA, R. DICKMANN, (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.

In questa seconda ipotesi, ad avviso di alcuni Autori, il parere parlamentare diverrebbe la sede per indirizzare l'attività normativa del Governo in un'ottica di *“sostanziale integrazione dei principi e criteri direttivi omessi in sede di delega; ed anzi non sono mancati casi nei quali in commissione sono maturati orientamenti assai divergenti rispetto alla ratio dello schema del decreto legislativo, accompagnati da veri e propri tentativi di riscrivere il testo presentato dal Governo”*³¹.

Ad ogni buon conto l'apporto che il Parlamento offre con la fase della consulenza sugli schemi dei decreti legislativi è evidentemente piuttosto fluido, dipendendo dall'atteggiarsi dei rapporti tra Governo e maggioranza parlamentare.

Tanto maggiore sarà l'omogeneità tra questi ultimi tanto più difficile sarà per l'opposizione trovare un varco per esprimere il proprio dissenso, tanto minore sarà conseguentemente il carattere pervasivo e la pregnanza politica del parere parlamentare, dovendosi verosimilmente supporre una condivisione da parte delle commissioni dello schema del decreto legislativo presentato dal Governo e comunque profilandosi uno scarso interesse delle forze politiche di maggioranza alla rielaborazione del testo.

Viceversa, in situazioni di scarsa coesione tra la maggioranza parlamentare più agevole sarà per l'opposizione manifestare e far valere in sede consultiva i propri orientamenti divergenti e agevolare tentativi di riscrittura ed emendamento degli schemi dei decreti presentati.

Come evidenziato da parte della dottrina l'utilizzo del parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi rappresenterebbe, alla luce dei recenti sviluppi della forma di governo, nell'ambito del passaggio ad un sistema tendenzialmente maggioritario con il conseguente inevitabile aumento delle prerogative dell'esecutivo, lo strumento attraverso cui contemperare due contrapposte esigenze fondamentali: *“da un lato la garanzia per il Governo di avere strumenti adeguati per realizzare il proprio programma elettorale; dall'altro quella per le opposizioni di disporre di efficaci mezzi di controllo e di vedersi riconosciuti dei*

Ci si domanda se prevalga la componente formale, esaurendosi la fase consultiva in un controllo di legittimità, ovvero la componente sostanziale che presuppone implicazioni di natura politica idonee ad incidere sulle scelte perseguite dal Governo nell'esercizio dei poteri normativi delegati.

³¹ GIOVANNI TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delega legislativa*, in *Le deleghe legislative*, a cura di Paolo Caretti e Antonio Ruggeri, Giuffrè, 2003.

diritti nell'esercizio dell'attività normativa, non vedendo ridotto il Parlamento ad un organo di mera ratifica"³².

In questo quadro il parere parlamentare sarebbe pertanto diventato il nuovo fulcro del procedimento legislativo delegato, rappresentando il terreno di un'eventuale composizione delle predette contrapposte esigenze.

Le preoccupazioni di parte della dottrina³³ che paventa il rischio che il parere si trasformi in un atto di colegislazione andrebbero, a mio avviso, in ogni caso ridimensionate, tenendo a mente che nella fase "consulenziale" il Parlamento può influire ma non incidere sull'emanazione.

³² Le osservazioni riportate sono tratte dal contributo di ANDREA RAFFAELLI, *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in *Osservatorio sulle fonti* 2001, a cura di U. de Siervo pag. 60 e ss.

³³ Secondo alcuni Autori (cfr. PATRIZIA MAGARÒ, *La delega legislativa*, Giappichelli, 2001), si appalesa il rischio che la consulenza parlamentare possa trasformarsi in una vera e propria attività di colegislazione. Il rischio è tanto più evidente laddove nella legge delega non siano determinati in maniera nitida i principi e i criteri direttivi. In tal caso le Commissioni potrebbero indirizzare, maturando orientamenti divergenti rispetto alla *ratio* dello schema del decreto legislativo, l'attività normativa del Governo, attraverso la possibilità di riscrivere il testo presentato. Tale prassi si porrebbe, tra l'altro, in contrasto con l'art. 72 Cost. I dubbi sussistono in particolare per i pareri che hanno un contenuto normativo diretto, assimilabili a veri e propri emendamenti.

Le preoccupazioni espresse da parte della dottrina trovano la propria ragione di esistere in considerazione della presa d'atto della recente evoluzione del parere parlamentare a seguito della esperienza della Commissione bicamerale istituita dalla L. 59/97.

Per inquadrare detta evoluzione la dottrina ha distinto i pareri adottati in tre categorie: a) pareri con indirizzi generali; b) pareri con indirizzi specifici; c) pareri a contenuto normativo diretto, assimilabili a veri e propri emendamenti.

Sono i pareri della terza categoria a sollevare i più rilevanti dubbi poiché "*quando i pareri pretendono di assumere carattere automaticamente 'sostitutivo' del testo degli schemi del decreto sottoposti all'esame della commissione, tanto più la funzione che con quei pareri la Commissione manifesta di voler svolgere si allontana dal modello costituzionale di delegazione legislativa. Il rispetto di tale modello implica che tra il parere ed il testo approvato in via definitiva dal Governo abbia infatti da mantenersi un grado di alterità che, pur variabile da caso a caso, non dovrebbe comunque scomparire del tutto*". Cfr. P. CARETTI - M. MORISI, *Parlamento e legislazione delegata. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della L. n. 59*, in *Associazione italiana dei Costituzionalisti*, Annuario 2000, pag. 198 ss.

In realtà dette preoccupazioni possono ridimensionarsi alla luce della considerazione dell'efficacia non vincolante dei pareri parlamentari e dell'assenza di sanzioni giuridicamente rilevanti in caso di inottemperanza. Il Governo non ha, come sopra ricordato, l'obbligo di recepire le indicazioni delle Commissioni.

zione del decreto delegato per i seguenti motivi: per il carattere obbligatorio, ma non vincolante del parere³⁴; per la rilevanza politica, non giuridica derivante dalla mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel parere; per l'impossibilità, infine, da parte delle Commissioni di introdurre dirette modifiche sul testo del decreto legislativo.

Purtuttavia, non potrà ritenersi totalmente pleonastica la previsione del parere parlamentare. Attraverso questa forma di controllo "a valle" sul prodotto della delega, il Parlamento, pur con le dovute cautele, può recuperare infatti un ruolo perso nell'approvazione della legge Legge delega³⁵.

La fase della consulenza parlamentare ha senza dubbio risvolti positivi consentendo una continuità dei rapporti tra Governo e Parlamento ed assicurando una maggior coerenza con gli intenti del legislatore delegante.

Il momento della consulenza non si esaurisce nel parere parlamentare.

Si ricorda, a tale proposito che, nel corso della XIII legislatura, la vastità degli oggetti rimessi alla delega legislativa ha fatto sorgere la necessità di ricorrere alla prassi della concertazione con altri soggetti istituzionali.

In primo luogo si ricorda l'attività consultiva svolta dalla Conferenza stato-città e dalla Conferenza unificata³⁶.

³⁴ L'unica ipotesi di parere vincolante è da rintracciarsi nell'art. 7 della L. 81/1989 che ha previsto un parere conforme della Commissione parlamentare sugli schemi di decreti legislativi e correttivi al testo del nuovo codice di procedura penale.

³⁵ Secondo CERULLI IRELLI (cfr. *Legislazione delegata e delegificazione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, annuario 2000, pag. 159), tale intervento potrebbe assicurare, almeno entro certi limiti, una maggior trasparenza e garantire la partecipazione delle forze politiche democraticamente elette.

Pertanto, con tale attività il Parlamento manifesterebbe la volontà di recuperare una parte dell'attività di indirizzo cui ha rinunciato, determinando in maniera non esaustiva le *guidelines* della legge delega, per garantire maggior democraticità ai processi decisionali, contrastando l'arbitrarietà della legislazione delegata.

³⁶ L'art. 6 L. 59/97 come modificato dall'art. 1 della L. 191/98 prevede una duplice scansione dell'attività consultiva: dapprima l'intervento della Conferenza stato Città e stato autonomie locali, successivamente quello della Commissione bicamerale e della Commissione per le questioni regionali.

Ai sensi dell'art. 1 comma 1 della L. 421/92 "[...] il Governo della Repubblica, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è delegato ad emanare entro novanta giorni uno o più decreti legislativi [...]".

Un'altra forma di consultazione è quella che concerne la concertazione sociale³⁷.

1.4. *Il tempo della delega. le deleghe ad esecuzione frazionata e la prassi dei decreti correttivi*

Nel modello prefigurato dall'art. 76 Cost. il Governo è chiamato ad attuare la delega entro il termine ivi contemplato.

Tuttavia tale termine è stato sottoposto ad una serie di deroghe che hanno reso questa scadenza elastica³⁸.

Vi sono prescrizioni contenute nella legge delega che, da un lato, vanificano il limite temporale, dall'altro, rimettono alla discrezionalità del Governo la valutazione in ordine alla possibilità di prorogare la delega.

Anche sotto tale aspetto si assiste all'introduzione di meccanismi che comportano una flessibilizzazione dei tempi come le clausole piuttosto frequenti contenute nelle leggi comunitarie annuali³⁹.

Altre proroghe "automatiche" sono spesso inserite per consentire alle Commissioni parlamentari di esprimere il parere di loro competenza.

Sono, infatti, previsti meccanismi di flessibilizzazione soprattutto nei casi in cui il termine per l'espressione del parere parlamentare venga a coincidere con la scadenza del termine della delega. Tale congegno è introdotto al fine di salvaguardare l'effettiva espressione del parere parlamentare che potrebbe altrimenti risultare pregiudicata da atteggiamenti scorretti del Governo il quale spesso presenta in commissione lo schema del decreto legislativo a ridosso della scadenza

³⁷ Si veda a tale proposito in tema di riforma previdenziale l'art. 19 della L. 59/97 che in materia di riforma dell'amministrazione centrale che provochi riflessi sull'organizzazione del lavoro e sullo stato giuridico dei dipendenti delle pp.aa. richiede il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

³⁸ Ad esempio l'art. 1 della L. n. 128/98 prevede una proroga di 6 mesi se nel corso del termine della delega vengono notificate nuove direttive comunitarie e la disciplina dell'elenco è modificata senza che siano introdotte nuove norme di principio. Si rammenta altresì a tale proposito l'art. 2, 1° comma lett. f) L. 422/00 che consente al Governo di intervenire con ulteriori Decreti legislativi qualora sopravvengano nuove direttive a condizione che queste non comportino l'ampliamento della materia già regolata.

³⁹ A titolo esemplificativo si rammenta l'art. 1 L. 128/98 che consente al Governo di recepire con decreti legislativi direttive comunitarie non ancora esistenti.

della delega, proprio per eludere l'esercizio della consulenza parlamentare⁴⁰.

Un altro fattore che ha provocato la dilatazione dei limiti temporali della delega deriva dal fatto che spesso le leggi delega hanno un oggetto di ampiezza tale (c.d. fenomeno delle deleghe settoriali o intersettoriali) da richiedere un intervento normativo corposo e complesso, comportante un congruo margine di tempo per la predisposizione del testo finale. Sono infatti frequenti le deleghe biennali⁴¹.

Ad incidere sul tempo della delega è poi la peculiare tecnica di strutturazione della delega stessa. Mi riferisco alla prassi delle deleghe ad esecuzione frazionata e dei decreti correttivi.

Le deleghe ad attuazione plurima sono considerate legittime: il requisito normale è l'istantaneità, il potere di decretazione frazionata o reiterata dovrebbe essere previsto dalla legge delega.

L'art. 14 della L. 400/88, in precedenza ricordato, contempla l'ipotesi di deleghe ad attuazione plurima o frazionata, qualora le stesse si riferiscano ad una pluralità di oggetti distinti, suscettibili di separata disciplina mediante più decreti legislativi, relativi ciascuno ad uno o più oggetti interessati dalla delega.

Tale prescrizione ha assunto un rilievo funzionale di non poco conto se si presti mente al fatto che detta previsione viene inserita in tutti i testi di legge delega, ovvero "incapsulata" per prassi nella legge delega.

Non bisogna del resto confondere il problema dell'istantaneità della delega con la necessità che la delega venga emanata *uno actu*. Il nostro ordinamento, infatti, prevede la possibilità per il Governo di dare attuazione alle disposizioni della delega mediante l'emanazione di più decreti legislativi.

La prassi delle deleghe ad esecuzione frazionata, invece, non deve essere assimilata al differente fenomeno, di dubbia legittimità, dei decreti correttivi o integrativi.

Questi ultimi sono stati utilizzati spesso dai Governi come *escamotage* per riscrivere integralmente la disciplina contenuta nei decreti legislativi principali, travalicando i limiti convenzionali dell'istituto *de quo* e travolgendo il principio dell'affidamento dei destinatari delle norme.

⁴⁰ Si veda a tale proposito l'art. 1 della L. 422/00.

⁴¹ Come è previsto nella L. n. 80/03 in materia di riforma fiscale e nella L. n. 53/03 in materia di istruzione.

Detta prassi è stata avallata ed anzi favorita dallo stesso Parlamento sia attraverso l'impiego di deleghe autonome, che intervengono in un momento successivo e distinto per circoscrivere più dettagliatamente i principi ed i criteri direttivi, sia attraverso l'adozione di principi e criteri talmente ampi già in seno alla delega e comportanti la previsione di interventi correttivi ad opera del Governo con decreti legislativi ulteriori e successivi rispetto a quello principale, da mettere in discussione il rapporto di derivazione tra le fonti⁴².

La Corte con sentenza n. 265/96 ha cercato di porre un argine a tale prassi sconsiderata, dichiarando l'illegittimità dei decreti correttivi o qualificati come tali, qualora il Governo non abbia attuato la delega procedendo all'emanazione del decreto legislativo principale nel termine assegnato.

E ciò per inibire gli incalzanti tentativi miranti a trasformare la clausola dei decreti correttivi in un vero espediente di dilatazione del termine di esercizio della delega.

La questione dei decreti correttivi, in considerazione della connotata precarietà delle norme in essi contenute, tende ad incidere non solo sulla configurazione costituzionale del rapporto tra delega e decreto delegato ma anche sul principio di certezza del diritto.

I decreti correttivi si presentano come vere e proprie "leggi in prova" deliberate dal Governo che, una volta valutati gli effetti prodotti dal decreto legislativo iniziale (*rectius*: principale), può, entro il termine fissato nella delega, ripetutamente intervenire per modificare o integrare l'originaria decisione, senza scomodare il Parlamento.

Come evidenziato da alcuni Autori, infatti, le deleghe correttive consentirebbero interventi di "manutenzione legislativa", volti cioè a modificare il testo del decreto legislativo in considerazione dei riflessi emersi alla luce delle prime esperienze applicative, senza necessità di

⁴² Un esempio di legge delega che autorizza l'impiego di decreti correttivi si rinviene nell'art. 2 comma 1 lett. f) della L. 422/00 legge annuale comunitaria che prevede: *"nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni comunque intervenute fino all'esercizio della delega"*.

Emblematiche sotto tale aspetto sono le prescrizioni contenute nell'art. 1 comma 4 della L. 128/98 in virtù della quale: *"[...] entro due anni dalla entrata in vigore della presente legge nel rispetto dei principi e criteri direttivi da essa fissati, il Governo può emanare... disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1 del presente articolo e ai sensi dell'art. 17"*.

presentare una nuova iniziativa legislativa, per adeguare le riforme alle indicazioni provenienti dall'utilizzo della normativa.

Una parte della dottrina ha ravvisato in questo congegno (c.d. "prassi della cultura della correzione") un'abdicazione del Parlamento posto che, alle due fasi previste dall'art. 76 Cost., ne verrebbe⁴³ aggiunta una terza a indiscussa dominanza governativa.

Secondo tale dottrina l'attribuzione dell'esercizio dei poteri delegati sarebbe contraddistinta dall'istantaneità, cosicché una volta emanato il decreto in relazione all'oggetto della delega, il Governo consumerebbe ed esaurirebbe definitivamente l'esercizio del potere straordinariamente concessogli⁴⁴.

L'impiego frequente di decreti correttivi riflette il nesso storico tra l'espansione di tale fenomeno con lo sviluppo della delega quale strumento principale per l'attuazione dell'indirizzo politico da parte del Governo.

Come sopra anticipato, soprattutto in casi di processi riformatori di ampio respiro il ricorso ai decreti correttivi consente al Governo di prolungare e dilatare il proprio intervento, consentendo un'attuazione graduale delle riforme e una sperimentazione delle medesime.

La dottrina ha avanzato seri dubbi di legittimità di tale strumento che comporta un trasferimento stabile della funzione legislativa in capo al Governo che si trova a veder enormemente ampliato il proprio potere di azione⁴⁵.

Come evidenziato da alcuni Autori, il fenomeno delle deleghe correttive presuppone indicazioni talmente ampie e sfuggenti da consentire un "ventaglio" di soluzioni in una sorta di "*catena normativa*" pro-

⁴³ Vedi a tale proposito F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge. Trasformazioni della funzione legislativa II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano. Giuffrè, 2000.

⁴⁴ Altro esempio di previsione di decreti correttivi va rintracciato nella Legge delega n. 421 del 1992, in materia di riforma sanitaria nazionale ed adeguamento regionale, che ha attribuito al Governo la possibilità di intervenire fino al 31.12.93 con disposizioni correttive del decreto principale rappresentato dal decreto legislativo n. 502 del 1992.

Qui la Corte con sentenza n. 422/94 ha rilevato che la previsione di un termine per le correzioni non possa *ipso facto* indurre a ritenere precario e provvisorio l'atto emanato.

⁴⁵ SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in C. PINELLI (a cura di), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamentali*. Atti del convegno Macerata 21-22 maggio 1999, Milano. Giuffrè.

duttrice di riforme di riforme: “in questo senso appare non poco problematico distinguere l'area dell'integrazione da quella della revisione, che, a rigore, dovrebbe essere preclusa ai decreti correttivi, trattandosi di fonti aventi una competenza particolarmente ristretta e non abilitata a disciplinare organicamente l'intera materia”⁴⁶.

Per quel che concerne la compatibilità costituzionale tra i decreti correttivi ed il principio d'istantaneità della delega, alcuni Autori tentano di superare detta *quaestio juris* ritenendo che la delega che fonda il potere di decretazione correttiva sia distinta e ulteriore rispetto alla delega principale⁴⁷.

Tale ricostruzione, tuttavia, non è convincente se si presti mente al fatto che le deleghe correttive non enucleano nuovi e più stringenti principi e criteri direttivi, limitandosi nella maggior parte dei casi a richiamare *per relationem* o semplicemente a trascrivere quelli contenuti nella delega principale.

Tale patologia è ancor più evidente quando la delega correttiva sia autorizzata da una legge distinta intervenuta dopo la scadenza del termine previsto dalla delega principale⁴⁸.

Ancor più grave, per le ripercussioni sui rapporti tra fonti, è il caso delle deleghe correttive di legge⁴⁹.

1.5. Delega legislativa e delegificazione: la fungibilità tra i due strumenti di normazione.

Un interessante profilo attiene al rapporto tra delega legislativa e altri atti normativi del Governo.

Si sta verificando, come evidenziato da parte della dottrina, un mutamento materiale delle forme della produzione normativa e si sta assistendo al progressivo dissolvimento dei confini tipologici tra delega

⁴⁶ Cfr. GIOVANNI TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delega legislativa*, in P. CARETTI A. RUGGERI (a cura di), *La delega legislativa*. Atti del convegno Pisa 11 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 94 ss. L'Autore richiama le preoccupazioni espresse da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.

⁴⁷ M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, pag. 65 ss.

⁴⁸ Vedi l'art. 11, comma 4 della L. 59/97 e l'art. 1 della L. 419/98.

⁴⁹ Vedi ad esempio gli artt. 1 e 2 della L. 676/96, l'art. 47 2° comma della L. 40/98.

e delegificazione, fenomeno, questo, che ha indotto alcuni autori a parlare di “*babele normativa*”⁵⁰.

C'è una confusione e promiscuità terminologica: leggi di autorizzazione che, anziché contenere le norme generali regolatrici della materia come previsto dall'art. 17, 2° comma della L. 400/88, individuano i principi e criteri direttivi secondo il modello di cui all'art. 76 Cost., e decreti legislativi alla cui entrata in vigore viene ricondotto l'effetto di abrogare la normativa con gli stessi incompatibile, secondo lo schema tipico della delegificazione⁵¹.

Come è noto, nella delegificazione l'approvazione dei regolamenti è un mero fatto giuridico, una *condicio juris*, al verificarsi della quale si realizza l'effetto abrogativo, che sarebbe comunque da ricondursi alla legge di autorizzazione.

Tale schema presuppone, in astratto, che la legge di autorizzazione operi una chiara ricognizione della normativa abroganda.

Tuttavia nella prassi vi è la tendenza da parte delle Camere a non inserire più le clausole di abrogazione espressa con valenza ricognitiva

⁵⁰ Si è determinata una notevole confusione sul piano sistematico provocata dalla strutturale assimilazione contenutistica tra legge di delega e delegificazione che si è tradotta conseguentemente “a valle” nella frequente difficoltà ad individuare, al di là del *nomen juris* la natura giuridica e la forza normativa dell'atto derivato, portando in alcuni casi a riconoscere ai regolamenti delegificanti una natura quasi legislativa.

Illuminanti sono a tale proposito le osservazioni espresse da F. SORRENTINO, *Leggibilità e delegificazione*, cit. pp. 14 e 15. Vedi anche A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, Treccani, 1997, p. 12.

⁵¹ Come evidenziato da parte della dottrina le leggi che autorizzano la delegificazione hanno rinunciato del tutto a stabilire “norme generali” e anziché circoscrivere e delimitare la materia oggetto della delegificazione, “*si sono limitate ad indicare le finalità delle policies da perseguire*”, peraltro in termini assolutamente generici. Vi è pertanto una rinuncia a determinare i limiti della delegificazione lasciando al Governo finanche il compito di ricostruire i principi normativi che governano una materia nelle sue peculiari caratteristiche. Tale fenomeno viene classificato come “macro – delegificazioni”, spesso previste nell'ambito di deleghe legislative molto ampie – dove una o più macro materie vengono disciplinate da una o più fonti secondarie del tutto svincolate.

Sul punto si rimanda a GIAMMARIO DEMURO, *La delegificazione e lo squilibrio dei poteri*, in PAOLO CARETTI, ANTONIO RUGGERI (a cura di), in *Le deleghe legislative*, Atti del convegno Pisa, 11 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003 pag. 152 e ss. L'Autore richiama la tesi di G. TARLI BARBIERI, *Nascita e morte di un testo unico: il caso del testo delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relativa alle scuole di ogni ordine e grado*, in *Osservatorio delle fonti* 2001, Torino, Giappichelli, 2002.

della normativa da abrogare, lasciando all'arbitrio dell'esecutivo il difficile compito della circostanziata individuazione⁵²

Tale prassi è ritenuta *contra constitutionem*, comportando un drastico ridimensionamento della centralità del Parlamento.

Altra prassi di dubbia legittimità è quella dei decreti legislativi delegificanti, che si verifica cioè quando il conferimento del potere regolamentare di delegificazione anziché provenire da una legge ordinaria derivi da un decreto legislativo.

Paradossalmente il Governo si arroga il compito di fissare le linee generali regolatrici della materia, conferendo a se stesso il potere di modificare o abrogare una o più norme di legge.

Occorre sottolineare come l'espansione della delega legislativa si sia associata all'espansione contestuale della delegificazione: entrambi gli istituti si caratterizzano per una cospicua sottrazione del potere normativo al Parlamento, che si connette al problema della perdita di importanza della funzione legislativa ordinaria con le implicazioni in ordine all'esigenza di trasparenza del procedimento legislativo e di salvaguardia delle forze politiche anche di opposizione.

A partire dalla XIII Legislatura si è assistito ad una sempre maggior commistione tra questi due atti normativi ed è divenuta evanescente la linea discreta tra tali atti.

Tale contiguità è da ricondurre all'ampiezza contenutistica di alcune leggi di delegificazione, all'assoluta genericità nella legge di autorizzazione nella definizione delle "norme generali regolatrici della mate-

⁵² Si veda ad esempio l'art. 1 L. 127/97 nonché il d.lgs. n. 436/96, art. 15 lett. e).

In relazione al profilo demolitorio si è assistito ad un vero e proprio rovesciamento del modello introdotto dall'art. 17 comma 2 L. 400/88, che prevedeva che fosse la legge di delegificazione a disporre l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore del regolamento.

L'individuazione delle norme da abrogare viene ormai imputata direttamente al regolamento che in spregio della ricostruzione offerta per salvare il meccanismo normativo in oggetto, diventa l'atto che determina l'abrogazione della disciplina primaria vigente.

In conclusione, per richiamare sul punto le osservazioni di Giammario Demuro: "l'abrogazione espressa delle norme vigenti divenute incompatibili con la nuova disciplina è il Governo a determinarla. Si inverte, in sintesi ciò che si è ritenuto in contrasto con il principio di legalità e, se vogliamo, in contrasto con la stessa logica della teoria delle fonti: il regolamento delegificante indica le norme, anche di legge, abrogate dalla data della sua entrata in vigore". (cfr. La delegificazione e lo squilibrio dei poteri sopra cit.)

ria” e alla rinuncia da parte del Legislatore ad operare una ricognizione delle leggi abrogande.

Si è posto in rilievo come alcune leggi di autorizzazione sembrano configurare vere e proprie riserve di regolamento⁵³.

Come evidenziato dalla dottrina si è assistito ad una vera e propria fungibilità tra le due fonti, fungibilità che è stata provocata da alcuni fattori quali la strutturale assimilazione contenutistica tra legge delega e delle di delegificazione⁵⁴ o la successione in una stessa materia tra una legge di delegificazione precedente ed una legge di delegazione legislativa successiva e viceversa⁵⁵.

A tale proposito si evidenzia come la dottrina maggioritaria abbia dubitato della legittimità costituzionale di tali disposizioni, ritenendo che la delegificazione debba essere necessariamente contenuta in leggi formali. Altri ammettono tale possibilità purché la delegificazione sia consentita e prevista dalla legge delega, posto che altrimenti si verificherebbe un’auto-attribuzione da parte del Governo di deleghe regolamentari destinate a incidere sul sistema delle fonti e sugli equilibri istituzionali tra Parlamento e Governo.

Nel corso dell’attuale Legislatura si sta registrando un utilizzo più contenuto della delegificazione determinato in primo luogo dalla limitazione del potere regolamentare statale alle sole materie di competenza esclusiva ex art. 117 6° comma cost., in secondo luogo provocato dall’abbandono di una linea politico-istituzionale che vedeva nella de-

⁵³ Cfr. comma 4-*bis* dell’art. 17 L. 400/88 introdotto dall’art. 13 L. 59/97 e art. 20 L. 59797.

⁵⁴ Ci si riferisce in particolare ai casi in cui le leggi di delegificazione autorizzano il Governo a disciplinare con regolamenti materie coperte da riserva di legge (ad esempio l’art. 93 comma 2° L. 388/00 in materia di vaccinazioni, o l’art. 28 L. 448/01 in materia di privatizzazioni di enti pubblici).

⁵⁵ Ci si riferisce al fenomeno dei regolamenti suppletivi e decreti suppletivi (L. n. 30/00). I primi presuppongono una legge delega che conferisce al Governo una delega successivamente revocabile attraverso l’impiego di regolamenti.

Vi sono poi casi in cui il legislatore autorizza la delegificazione di disposizioni previste in precedenti decreti legislativi.

Vi sono infine alcuni decreti legislativi che autorizzano la delegificazione di leggi preesistenti. (cfr. art. 12 del dlgs 123/98 in tema di riordino di interventi pubblici di sostegno alle imprese).

È interessante confrontare le posizioni assunte in merito a tale questione da ENZO CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967 e da AUGUSTO CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico, casi e materiali*, Milano, Giuffrè, 2002.

legificazione lo strumento privilegiato della semplificazione amministrativa.

Ciononostante i rapporti tra delega e delegificazione continuano ad essere problematici: si persevera nella prassi dell'uso alternativo e fungibile tra i due atti normativi⁵⁶.

Sono pertanto frequenti anche i casi di successione tra decreti legislativi e precedenti regolamenti di delegificazione.

La contiguità nella prassi tra delega e delegificazione si rinviene, infine, nel fatto che in alcuni casi le norme generali regolatrici della materia sono usate come principi e criteri direttivi di una delega⁵⁷.

2.1. I fattori che hanno contribuito alla crescita esponenziale del ricorso alla delega legislativa e al superamento del modello costituzionale: la centralità assunta dal Governo a seguito della trasformazione in senso bipolare della competizione politica, nel processo di integrazione europea e nei rapporti con le autonomie locali

Come già anticipato, in ordine al tema della delegazione legislativa si è registrato uno scarto notevole tra le prospettazioni dottrinali, il modello costituzionale ed una prassi sviluppatasi nell'ultimo decennio che si caratterizza per il fatto di aver superato notevolmente lo schema dell'art. 76 Cost.

Le recenti evoluzioni in materia di delegazione legislativa sono strettamente correlate e condizionate dalle trasformazioni politico-istituzionali derivanti, per un verso, dalla trasformazione in senso bipolare della competizione politica, per altro verso, dal processo di integrazione sovranazionale con la conseguente crescita delle competenze dell'U.E. che erode dall'alto la sovranità degli Stati nonché, sul fronte interno, dalle innovazioni dei rapporti interni tra centro e periferia.

⁵⁶ Si veda l'art. 41 L. 166/01 in materia di riassetto della normativa concernente le telecomunicazioni che contiene una delega al Governo prevedendo, però, successive modificazioni secondo le procedure previste dall'art. 17 2° comma L. 400/88 (regolamenti autorizzati) nel rispetto dei principi e criteri direttivi della stessa legge delega.

⁵⁷ Si pensi a tale proposito all'art. 1 comma 3 della L. 38/03 che delega il Governo ad adottare un codice in materia di agricoltura, pesca etc. secondo i principi di cui all'art. 20 della L. 59/97, norma quest'ultima, che reca le norme generali regolatrici della materia in funzione della delegificazione.

In tale assetto di poteri pubblici definiti ad “arcipelago”, i circuiti decisionali di produzione normativa si snodano secondo nuovi equilibri.

In questo contesto si assiste al ridimensionamento del ruolo del Parlamento e della legge, la cui centralità viene messa in discussione, e alla contestuale crescita del ruolo del Governo inteso come punto di snodo nelle relazioni con l'U.E., da un lato, e con le autonomie locali, dall'altro.

Il fenomeno della delegazione legislativa è “esploso” in concomitanza con l'avvento della XI e XII legislatura anche e soprattutto in conseguenza del particolare contesto politico-istituzionale determinatosi nel biennio 1992-1994 che ha visto l'introduzione del bipolarismo e la fissazione delle basi in vista dell'introduzione del sistema maggioritario⁵⁸.

Già alla fine degli anni Ottanta, tuttavia, si erano registrati due importanti interventi legislativi che hanno poi avuto profondi riflessi sull'espansione e sull'esercizio della delega legislativa.

Il primo è costituito dalla L. 400/88. Gli artt. 14 e 16 di tale legge hanno codificato alcune prassi ormai consolidate quali la possibilità di frazionare l'esercizio della delega quando questa contenga più oggetti, la previsione del parere parlamentare per le deleghe ultrabiennali ed, infine, la soppressione del controllo preventivo della Corte dei conti. È altresì previsto l'obbligo di auto qualificazione del decreto legislativo⁵⁹.

Il secondo è costituito dalla L. n. 86/89 che, facendo seguito alla Legge “Fabbri” n. 183/87 in tema di adeguamento dell'o.g. alle direttive comunitarie, al fine di arginare i cronici ritardi nell'attuazione degli obblighi comunitari, all'art. 3 prevede il ricorso alla delega come

⁵⁸ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Forme di Governo e trasformazioni della politica*, Roma, Bari, Laterza, 1996 p. 103 e ss. GIOVANNI TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delega legislativa* Giuffrè 2003 p. 47 e ss. in *Le deleghe Legislative*, a cura di Paolo Caretti e Antonio Ruggeri.

⁵⁹ Tale obbligo lungi dal costituire un accessorio pleonastico del decreto, ha finito paradossalmente per rappresentare un fondamentale ed essenziale *discrimen* che, nell'ampio ventaglio di atti emanati nella forma del D.P.R., consente di distinguere, tra gli altri, i decreti legislativi quali atti dotati di forza di legge.

Sul punto per una più approfondita disamina della questione relativa alla fungibilità tra decreti legislativi e regolamenti delegati ed al caos normativo determinato dal proliferare di centri di produzione normativa conseguente alla crisi della legge si rinvia al paragrafo 2.5.

uno degli strumenti per procedere all'adeguamento al diritto comunitario.

Tuttavia è proprio con il primo Governo Berlusconi che si è assistito al massiccio ricorso allo strumento della delega, quale canale privilegiato utilizzato dal Governo per promuovere la riforma di vasti settori dell'ordinamento.

È aumentato il numero delle deleghe, (in soli 23 mesi vengono varate ben 93 disposizioni di delega) e sono cresciuti i settori affidati alla delegazione. La delega è divenuta, per di più, lo strumento privilegiato per l'attuazione di riforme a carattere intersettoriale.

Per dare un esempio di tale tendenza si pensi alla L. 421/92 che *uno actu* ha delegato il Governo a riformare la disciplina del servizio sanitario nazionale, il pubblico impiego, il sistema previdenziale e la finanza locale⁶⁰.

Le deleghe di questo periodo si presentano, come accennato, quali strumenti di ampia riforma settoriale o intersettoriale.

A partire dal 1996 il ricorso alla delega si fa ancor più massiccio e segue canali che si discostano nettamente dallo schema dell'art. 76 cost.

Il peso assunto dal Governo nella stessa fase di formazione della delega, come anticipato, si è rivelato assai cospicuo.

⁶⁰ In tale periodo il sistema politico-istituzionale ha subito dei veri e propri "scossoni" determinati dall'esigenza di assestamento in vista dei nuovi equilibri tra gli organi di governo provocati dall'introduzione del sistema maggioritario, che hanno evidenziato la crisi dell'istituzione parlamentare. In detta fase, ad avviso della dottrina l'espansione della delega ha costituito "*sul piano della produzione normativa, l'elemento di discontinuità maggiore rispetto alle legislature precedenti*" (cfr. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa*, op. sup. cit.).

A prescindere dall'isolato episodio del disegno di legge varato dal Governo Amato criticamente definito "delega di pieni poteri", per il quale è stata negata l'autorizzazione alla presentazione alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, proprio per l'inesistenza lampante della benché minima indicazione dei principi e criteri direttivi, il ricorso allo strumento della delega è stato piuttosto massiccio. Si rammenta come nel corso della XII legislatura, con il Governo Dini, – c.d. "governo di tecnici" – sono state operate attraverso il sistema delle delega importanti riforme in delicati settori (quali la materia pensionistica), determinate e giustificate da una situazione di emergenza istituzionale, in un contesto in cui il Governo operava al di fuori del rapporto fiduciario con un'organica maggioranza.

In tale situazione è stato possibile per il Governo avviare riforme ritenute indispensabili per il risanamento della finanza pubblica. (cfr. sul punto N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 1994, pp. 139 e ss.).

Come rilevato da parte della dottrina, il Governo, infatti, “*lungi dal presentare il disegno di legge di delega rimettendosi alle determinazioni del Parlamento, così come spesso era accaduto in passato, almeno fino alla fine degli anni Ottanta, ha fatto ricorso allo strumento della delega legislativa per approvare parti importanti del proprio programma ed ha ‘spinto’ con decisione, utilizzando praticamente tutti i mezzi consentitigli, per ottenere l’approvazione di tali disposizioni di delega*”. Sulle modalità con cui le Camere hanno proceduto nei tempi recenti all’approvazione delle leggi delega, ha sicuramente influito il peculiare assetto dei rapporti maggioranza-opposizione e Governo-Parlamento registratosi a partire dal 1992⁶¹.

I fattori che hanno determinato tale espansione della delega sono strettamente correlati alla trasformazione in senso maggioritario del sistema politico.

A seguito della competizione elettorale del 1996 che ha fatto emergere un assestamento del nuovo sistema elettorale ed un consolidamento della connotazione in senso bipolare del sistema politico-istituzionale, si è assistito all’assunzione da parte dell’esecutivo di una nuova centralità e ad una omogeneità tendenziale tra governo e maggioranza parlamentare.

Tale assetto ha agevolato il ricorso alla delega, consentendo al Governo di ottenere da parte delle Camere – alla cui maggioranza è legato da un *idem sentire* –, l’approvazione di Disegni di legge delega dallo stesso “confezionati”.

A ciò si aggiunga che nello stesso arco temporale è intervenuta la Corte Costituzionale con la storica sentenza n. 360/96 che ha arginato e posto un freno alla prassi della reiterazione dei Decreti legge, facendo venir meno i tentativi da parte del Governo di accaparrare in maniera stabile, in spregio alla natura eccezionale sottesa, in termini astratti, al ricorso a tale strumento di normazione, il monopolio della normazione primaria in alcuni settori.

A tale ridimensionamento della decretazione d’urgenza ha fatto da contrappeso la crescita esponenziale delle deleghe, con l’instaurarsi di una prassi che ha comportato, tra l’altro, l’espansione del fenomeno delle deleghe correttive e la crescita delle deleghe ad oggetto plurimo e ad esecuzione frazionata.

⁶¹ I brani virgolettati sono tratti dalle osservazioni di NICOLA LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega* cit.

Si pensi al fatto che nel biennio 1996-1998 sulla scorta di sole 4 deleghe sono stati attuati n. 157 decreti legislativi⁶².

Al di là del dato numerico, la delega si è presentata sempre di più come lo strumento privilegiato per il Governo per attuare il proprio programma, tanto da definire la prima come elemento di normazione ad alta valenza riformatrice.

Una spinta verso l'impiego massiccio di fonti normative di provenienza governativa è derivata altresì dall'inarrestabile processo di integrazione europea.

L'adattamento del diritto interno al diritto comunitario porta in sé l'esigenza di un particolare tecnicismo della normativa da attuare e provoca la valorizzazione del Governo come organo dotato di apparati e competenze idonei ad assicurare un costante aggiornamento.

Tale tendenza è avallata dalla stessa Corte Costituzionale⁶³ e dal Legislatore che si spoglia del compito di disciplinare materie delicate in ragione delle funzioni intrinsecamente tecniche.

Le suggestioni tecnocratiche radicatesi negli anni Novanta si sono riflesse sulle forme di utilizzo della delega legislativa cui il Parlamento ha fatto massiccio ricorso.

Ciò implica l'acquisizione di un ruolo centrale da parte del Governo mentre resta pregiudicato il controllo democratico sulle fonti.

Tale tendenza si è manifestata con tutta evidenza nei meccanismi di attuazione delle direttive comunitarie.

Il ruolo del Parlamento è rimasto marginale, limitandosi lo stesso a registrare le finalità ed il contenuto delle disposizioni comunitarie,

⁶² In particolare la L. n. 662/96 collegata alla finanziaria per il 1997, la L. n. 59/97 ("Bassanini 1"), la L. n. 128/98 "legge comunitaria annuale" ed, infine, la L. n. 676/96 meglio nota come "legge sulla privacy".

⁶³ Cfr. Sentenza n. 861/97.

In realtà nella dizione della legge, all'art. 3 1° comma lett. *b*, il ricorso alla delega sembrerebbe assumere una connotazione marginale e recessiva. Tuttavia nella prassi le leggi comunitarie annuali si configurano quali leggi delega, essendo piuttosto rari i casi di attuazione diretta ad opera della stessa legge annuale. A decorrere dalla Legge comunitaria n. 428/90 in poi, infatti, la delega è divenuta il canale principe di attuazione della normativa comunitaria. Tale processo si è manifestato in maniera pressoché costante e si è evidenziato anche nella legge 31 ottobre 2003 n. 306 (Legge comunitaria 2003). La struttura della legge non presenta particolari novità rispetto alle leggi comunitarie precedenti, tranne che per un ulteriore ampliamento dell'utilizzo della delega legislativa e per la previsione di un tempo maggiore (18 mesi anziché un anno dall'entrata in vigore della legge stessa.) concesso al Governo per provvedere all'emanazione dei Decreti Legislativi.

con la conseguenza che l'attuazione del diritto comunitario è finita per sfuggire al dominio dell'organo assembleare.

La delega legislativa ha pertanto rappresentato (e sta rappresentando tuttora) lo strumento normativo ordinario e privilegiato di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, soprattutto a decorrere dall'entrata in vigore della L. 86/89 (c.d. Legge La Pergola) e del meccanismo della legge comunitaria annuale⁶⁴.

In tale contesto, si sia assistito al sistematico travolgimento e scaricamento da parte del legislatore delegante del modello di cui all'art. 76 Cost.

Ciò è visibile con particolare evidenza in relazione all'oggetto della delega. Gli elenchi delle direttive da attuare vengono infatti inseriti in allegati A e B a seconda che richiedano o meno il parere delle commissioni parlamentari⁶⁵. L'attività di delimitazione dell'oggetto degenera in attività di elencazione di materie.

Un dato incontestabile da segnalare è l'evidente scarsa trasparenza della delega. La legge comunitaria non fissa specifici criteri direttivi e principi, ma individua solo macro criteri, indirizzi globali per area tematica, rinviando *per relationem* al testo delle direttive stesse. La legge comunitaria si trasforma pertanto in un contenitore di deleghe e rinvii in cui l'apporto del Parlamento è minimale.

Occorre, infine, valutare un altro importante fattore che ha inciso

⁶⁴ Come sopra ricordato tale legge ha introdotto un sistema ciclico di adattamento da realizzarsi attraverso la legge comunitaria annuale e ciò per arginare i cronici e consueti ritardi e le conseguenti infrazioni cui si esponeva il nostro Stato nei confronti della Comunità Europea.

⁶⁵ Tale meccanismo è previsto anche nella L. 306/03 sopra citata. L'art. 1, in particolare, disciplina il procedimento di adozione dei decreti legislativi che avviene ai sensi dell'art. 14 della Legge 400/88, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia, di concerto con i Ministri degli Affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva. Gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive comprese nell'elenco di cui all'allegato B, sono trasmessi dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, perché su di essi sia espresso il parere dei competenti organi parlamentari. Decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Per una più approfondita disamina della L. 306/03 si rinvia al commento di Silvia Capitano – *La Legge 31 ottobre 2003 n. 306 contenente disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, n. 4/03.

sull'espansione dei poteri normativi in capo al Governo e sul massiccio ricorso alla delega legislativa: esso è costituito dalla valorizzazione ed implementazione delle competenze normative ed amministrative affidate alle autonomie locali.

Esso si collega, in parte, al processo di integrazione europea.

La spinta comunitaria, volta a favorire il movimento di emancipazione politica ed economica delle autonomie locali attraverso il riconoscimento in capo alle Regioni di una soggettività giuridica e politica di rilevanza europea, costituisce una tendenza recepita dal Legislatore interno che ha ridefinito le funzioni della Conferenza Stato-Regione (vedi art. 12 della L. 400/88) e ha introdotto, con la legge n. 86/89 (attualmente sostituita dalla l. n. 11/05), come sopra ricordato, meccanismi volti a razionalizzare e velocizzare il recepimento delle direttive comunitarie, anche attraverso un maggior coinvolgimento delle Regioni⁶⁶.

In particolare la crescita dell'autonomia normativa delle regioni si è realizzata in particolare con la L. n. 128/98 la quale, andando ad equiparare i poteri di recepimento delle direttive delle regioni ordinarie a quelli già previsti per le regioni a statuto speciale, ha eliminato per le prime quel ruolo di mediazione politico-istituzionale esercitato dalle Camere, con una vistosa restrizione dello spazio politico del Parlamento compresso, da un lato, dalla fase espansiva del Governo e delle fonti governative (decreti legislativi e regolamenti di delegificazione) e, dall'altro, dall'espansione dei poteri attribuiti alle autonomie locali.

La centralità del Governo nella gestione delle relazioni ordinarie si evince dall'art. 4 della L. 59/97 e dall'art. 2 del Dlgs. n. 112/98 che attribuiscono allo stesso un ruolo di mediazione e coordinamento.

Questo apporto inedito e pervasivo della produzione normativa da parte dell'esecutivo si è manifestato con il crescente impiego delle de-

⁶⁶ Già la legge "La Pergola" aveva introdotto novità sul piano del sistema delle fonti. L'art. 13 prevedeva che le regioni a statuto speciale potessero dare immediata attuazione, nelle materie di loro competenza esclusiva, alle direttive senza attendere la legge dello stato. Le regioni a statuto ordinario, nelle materie di potestà legislativa concorrente, avrebbero invece dovuto attendere l'entrata in vigore della legge comunitaria successiva alla notifica delle direttive da attuare.

Si pensi inoltre all'incidenza sui processi di trasformazione dei sistemi delle fonti della proclamazione a livello comunitario del principio di sussidiarietà.

Questo processo è proteso ad esaltare sotto il profilo istituzionale un circuito nuovo incardinato sulla centralità del rapporto poteri locali-governo-U.E.

leghe di trasferimento, quale strumento privilegiato di intervento sull'assetto amministrativo dello stato e delle regioni⁶⁷

Si segnala, a tale proposito, come anche il terzo e sicuramente più innovativo trasferimento delle funzioni amministrative è stato anch'esso affidato integralmente al meccanismo delle deleghe.

La L. 59/97, che tra le principali finalità ha perseguito la realizzazione del c.d. federalismo amministrativo, ha delegato il Governo ad individuare, attraverso l'adozione di decreti legislativi, le funzioni di competenza dello Stato e quelle da trasferire in ambito locale attraverso la promozione di adeguati strumenti di raccordo⁶⁸.

Tutto questo ha provocato un decentramento della produzione normativa in favore del Governo e dei poteri locali.

Conclusivamente, si può ritenere che le prescrizioni della Legge Bassanini relative al tema del trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, abbiano costituito una significativa tappa nella profonda metamorfosi che ha subito negli ultimi anni il sistema delle deleghe legislative⁶⁹.

⁶⁷ Per riepilogare l'evoluzione storica sul tema: il primo trasferimento si è avuto con i decreti legislativi del 1972, emanati sulla scorta della Legge n. 281/70. Essi tuttavia hanno tradito le finalità sottese alla delega, operando un trasferimento non per settori organici ma per materie – inaugurando la prassi c.d. dei ritagli delle materie. Il secondo trasferimento si è avuto con la L. delega n. 382/75, con la finalità di operare il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative, alla quale hanno fatto seguito i D.p.r. nn. 616, 617 del 1976. Anche questi non sono riusciti però a soddisfare le finalità sottese alla delega e tale insuccesso è stato imputato alla generica e poco efficace definizione dei principi e criteri direttivi, incardinati sull'evanescente formula dell'interesse "esclusivamente locale" concetto ambiguo che ha ostacolato la concreta determinazione delle competenze.

⁶⁸ Mentre nelle prime due fasi di trasferimento il ruolo politicamente egemone era rivestito dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ora con il terzo trasferimento, il percorso di mediazione politica si incardina sulla posizione assunta dalla Conferenza unificata ex art. 8,9 del D.lgs. n. 281/97.

⁶⁹ Si rileva sempre maggiormente un'eccessiva ampiezza del contenuto della delega e un'attenuazione dell'efficacia prescrittiva dei criteri direttivi e dei principi, nonché una promiscuità dei medesimi con l'oggetto della delega.

La Corte Costituzionale ha tuttavia ritenuto compatibili con le prescrizioni di cui all'art. 76 Cost. le deleghe contenute nell'art. 1 della "Legge Bassanini". Con la sentenza n. 408/98, la Consulta non solo ha considerato giuridicamente fondate le c.d. deleghe condizionate, ma ha anche ritenuto costituzionalmente legittimo l'ambiguo istituto della delimitazione in negativo dell'oggetto della delega. In relazione alle deleghe di trasferimento la Corte ha statuito che "*il ricorso a clausole generali appare coerente con un disegno di decentramento che mira a ridisegnare complessivamente l'allocazione di compiti amministrativi tra i diversi livelli territoriali di governo*".

3.1. Il sindacato della Corte costituzionale

È opportuno a questo punto, procedere ad una breve ricognizione della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di delega legislativa per vedere come il Giudice delle leggi abbia reagito di fronte all'intervenuto superamento del modello costituzionale e se il primo sia stato in grado, con i propri interventi, di svolgere il ruolo attivo di arbitro nella dialettica tra Parlamento e Governo, ristabilendo l'ordine costituzionale delle competenze normative, ovvero se si sia limitato a prendere atto, con atteggiamento di *self restraint*, dell'evoluzione del sistema di produzione normativa, cercando di non interferire negli equilibri tra i due organi costituzionali, mantenendo, così, l'atteggiamento di spettatore esterno alle dinamiche.

Come è noto, il sindacato di legittimità costituzionale in riferimento all'istituto della delega legislativa si è fin dall'origine contraddistinto per alcune peculiarità.

La Corte Costituzionale, fin dall'inizio, ha avvocato a sé il controllo di legittimità costituzionale sia della legge delega che dei decreti legislativi, inaugurando a far data dalla sentenza n. 3 del 1957 la teoria della norma interposta.

In virtù della suddetta ricostruzione la Consulta, pur ritenendo l'art. 76 Cost. parte integrante del rapporto di delegazione, non ha esitato a ritenere il potere normativo del Governo giuridicamente fondato sulla legge di delega.

Secondo tale impianto la legislazione delegata trarrebbe conseguentemente la propria legittimazione diretta dalla legge delega ed, indiretta, dall'art. 76 Cost.

Da ciò si è tratto, quale conseguente corollario, che, pur non es-

Nonostante le giustificazioni addotte dalla Corte, non può sottacersi la totale ambiguità e vaghezza di contenuti delle clausole contenute nella delega che utilizza espressioni del tipo "*finalità omologhe*" "*enti ad alto indice di autonomia finanziaria*" "*...autonomia non sia necessaria funzionalmente utile*". Queste "distrazioni" del legislatore delegante rischiano di ritorcersi sui rapporti costituzionali tra i poteri dello stato e sul ruolo del Parlamento. Si pensi alla prassi (di cui costituiscono un lampante esempio gli artt. 12, 14, 17 e 18 L. 59/97), di autorizzare il potere esecutivo a ricavare i principi e criteri direttivi da norme contenute in altre leggi già vigenti. Si attenua la portata prescrittiva della delega e si amplia contestualmente il margine di discrezionalità politica dell'esecutivo (c.d. delega *per relationem* comportante una prassi che consente al Governo di desumere aliunde i principi e i criteri direttivi attraverso un'attività interpretativa dei medesimi).

sendo le leggi delega leggi costituzionali, esse concorrono ad integrare il parametro nei giudizi di legittimità costituzionale dei decreti legislativi, costituendo parte integrante del rapporto di delega che trova fondamento in Costituzione.

Dalla lettura delle più recenti pronunce in tema di delega, il sindacato della Corte non è apparso, salvo qualche eccezione, particolarmente incisivo né è stato in grado di porre punti fermi all'utilizzo distorto della delega al fine di ricondurlo nell'alveo costituzionale.

Preliminarmente si evidenzia un'asimmetria negli interventi della Corte, sbilanciati sul versante delle leggi di delegazione, nonostante la Consulta abbia affermato di essere, in linea di principio, competente a sindacare le leggi di delega⁷⁰.

La Corte sostanzialmente ha preferito lasciare indenni le leggi di delega⁷¹, manifestando la propria indulgenza e flessibilità soprattutto nell'approccio con l'esame dei principi e criteri direttivi che dovrebbero funzionare come limite alla discrezionalità delle scelte del legislatore delegato, fungendo, oltre che da fondamento, anche da parametro interpretativo⁷².

⁷⁰ Sul punto si rinvia all'interessante contributo di GIOVANNI DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2001 cit.

L'Autore, richiamando le osservazioni di L. Paladin ha evidenziato come la rinuncia a sindacare il grado di specificazione dei principi e dei criteri direttivi avrebbe l'effetto di "tradurre l'osservanza dell'art. 76 cost. in una *political question*, affidata alla libera valutazione delle Camere".

Si è parlato di una "storica ipocrisia di una giurisprudenza che al tempo stesso ammette il sindacato di costituzionalità sulle leggi di delega, al fine di verificare il rispetto dell'art. 76. ..ed esclude poi nella prativa la concreta operatività di quel sindacato, salvando sistematicamente tutte le leggi di delegazione, anche quelle palesemente più carenti, o, addirittura radicalmente sprovviste di indicazioni di principio e direttive", cfr. sul punto F. CERRONE, *Genericità della delega e sindacato della Corte in materia di sanzioni tributarie*, in *Giur Cost.*, 1986, I, 2511.

⁷¹ Sono assai rare del resto le questioni relative a leggi di delega sottoposte al giudice costituzionale. Due sono state sollevate in relazione alla L. 59/97. La terza ha riguardato la L. 419/98, recante la delega per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale.

Poche volte, pertanto, i Giudici a quibus hanno impugnato le leggi di delega, quasi avessero subito una sorta di effetto di condizionamento della giurisprudenza costituzionale. Tale ritrosia potrebbe derivare altresì dalla consapevolezza delle difficoltà che presenta il giudizio sul grado di specificazione dei principi e quindi dalle scarse possibilità di successo di un'eventuale questione sollevata.

⁷² Con la sentenza **n. 408 del 1998** la Corte è intervenuta a dirimere la questione

Più penetrante si è rivelato il controllo della Corte in ordine al sindacato del decreto legislativo delegato. Qui la stessa ha inaugurato l'approccio di tipo teleologico e finalistico⁷³ impostato su un doppio binario ermeneutico⁷⁴, precisando come il controllo sulla normativa delegata debba articolarsi seguendo due processi paralleli⁷⁵.

di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 1 della L.59/97 per asserito contrasto con l'art. 76 Cost.

Ad avviso della ricorrente (Regione Puglia) si sarebbe profilata una violazione dell'art. 76 poiché la legge delega avrebbe contenuto un oggetto non precisato, elencando solamente le materie escluse dal conferimento e non quelle da attribuire agli enti locali.

La Corte ha rigettato le censure sollevate in relazione alla disposizione della delega, ritenendo che il criterio prescelto della delimitazione in negativo delle funzioni, unitamente all'utilizzo di alcune clausole generali (quali l'organicità del conferimento, la completezza dello stesso e la sussidiarietà), consentisse di ritenere comunque sufficientemente determinato l'oggetto della delega.

La Corte pertanto valorizzando lo spirito sotteso alla legge delega ha salvato la stessa dalle censure di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 76.

⁷³ C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001; G. D'ELIA, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Giur. Cost.* 2000, V, 3246.

⁷⁴ Cfr. sentenze nn. 126/00, 163/00, 276/00.

⁷⁵ Molto interessante appare, per comprendere da un lato il c.d. approccio finalistico-teleologico nonché al tempo stesso il la ritrosia della Corte a censurare la legge delega, la pronuncia **n. 292 del 2000** che rappresenta l'epilogo dei giudizi di legittimità costituzionale sollevati in riferimento all'art. 11 comma 4° lett. g) della L. 59/97 e agli artt. 33, 34, 35 del Dlgs 80/98 recante, tra l'altro, nuove disposizioni in materia di giurisdizione amministrativa per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

In particolare duplice è la censura sollevata, che da un lato si appunta sulla disposizione della legge delega che non avrebbe delineato con chiarezza l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi, dall'altro investe lo stesso decreto legislativo che sarebbe viziato per eccesso di delega.

Ad avviso del giudice rimettente, infatti, l'eccesso di delega sarebbe stato integrato dal fatto che mentre la legge di delegazione avrebbe contemplato solamente l'estensione della giurisdizione amministrativa ai diritti patrimoniali consequenziali nelle materie dell'edilizia, urbanistica e servizi pubblici, il legislatore delegato sarebbe andato oltre dette indicazioni, devolvendo dette materie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Confrontando il tenore della legge delega e della legge delegata sotto il profilo teleologico sarebbe emerso che l'intento del legislatore delegante fosse semplicemente quello di razionalizzare il contenzioso riguardante le pp.aa., in funzione della tutela del privato, realizzando l'unificazione della tutela al fine di velocizzarla e concentrarla avanti allo stesso giudice.

La Corte ha ritenuto infondata la prima censura. Nell'effettuare la valutazione di conformità della legge delega all'art. 76 Cost. la Consulta ha fatto applicazione del

Da un lato, occorrerebbe procedere all'interpretazione delle norme della legge di delegazione che determinano i principi e criteri direttivi, da ricostruire tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega, dall'altro occorrerebbe procedere all'interpretazione delle disposizioni emanate in attuazione della delega, tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante fungono da parametro interpretativo del decreto legislativo e che quest'ultimo va letto, finché è possibile, nel significato compatibile con i principi della legge delega.

Tale approccio implica evidentemente una circolarità nel ragionamento il cui fulcro è costituito dalla individuazione, non senza incertezze interpretative, della *ratio* sottesa alla delega e alle finalità della stessa ed il cui riscontro (o elemento di ritorno) è costituito dallo sviluppo che ne è offerto dal legislatore delegato.

metodo finalistico-teleologico, ritenendo che detta valutazione non potesse prescindere dall'analisi delle finalità ispiratrici della delega e dal suo complessivo contenuto normativo e che, anche per le leggi di delega, sarebbe dovuto valere il fondamentale canone dell'interpretazione conforme a Costituzione.

Ad avviso della Consulta il legislatore delegante voleva solamente estendere la cognizione del G.A. ai diritti patrimoniali consequenziali, senza tuttavia istituire nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva.

Ferma tale premessa, la Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega in riferimento all'art. 33 del D.lgs. 80/98, "*non consentendo l'art. 11 della L. 59/97 l'ampliamento della giurisdizione esclusiva all'intero ambito della materia dei servizi pubblici*". Con la sentenza **n. 220 del 2003** la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 274 comma 1 lett. l) del D.lgs. n. 267/00 per contrasto con l'art. 76 Cost., andando alla ricerca della *ratio* sottesa alla legge delega.

Tale pronuncia trova la propria origine nei giudizi in via incidentale promossi con ordinanze dai Tribunali di Forlì e Macerata in riferimento agli artt. 274 e 275 del TUEL con le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale di dette norme per asserito contrasto con gli artt. 3 e 76 cost. nella parte in cui, abrogando la L. 154 /81 hanno fatto venir meno alcune cause di incompatibilità tra la carica di Sindaco e quella di Dirigente medico o di dipendente dell'Unità sanitaria locale o di medico convenzionato.

Tali disposizioni del decreto legislativo avrebbero ecceduto, ad avviso dei giudici rimettenti, i limiti contenuti nella legge delega 265/99 art. 31 in quanto quest'ultima si sarebbe limitata a consentire al Governo di coordinare e riunire in un testo unico le disposizioni preesistenti, senza per questo attribuirgli la facoltà di innovare l'o.g.

La Corte ha rigettato detta questione, ritenendo conforme allo spirito e alla *ratio* della delega e della normativa *medio tempore* intervenuta che ha modificato radicalmente l'assetto istituzionale delle USL (D.lgs. 502/92), la soppressione delle suddette cause di incompatibilità da parte del decreto legislativo.

La Consulta ha pertanto riconosciuto una certa discrezionalità da parte dell'Esecutivo nello sviluppo da offrire alla delega, impostando il rapporto tra fonti in termini di inversa proporzionalità, ossia avallando ampi margini di manovra del Governo a fronte di una scarsa delimitazione dei principi e criteri direttivi.

Le conseguenze di tale meccanismo sono pericolose laddove si presti mente al fatto che se la legge delega non circoscrive adeguatamente il campo della delegazione, la stessa finisce per perdere *ictu oculi* l'idoneità a costituire un valido parametro di riferimento nella valutazione della legittimità costituzionale del decreto ed avalli l'attribuzione di ampi margini di discrezionalità in capo al Governo nell'esercizio dei poteri normativi delegati.

Nelle intenzioni della Corte è emersa, in tal modo, l'esigenza di preservare il più possibile la legge delega, a volte non senza forzature, non sussistendo ipotesi in cui si sia riscontrato l'eccesso del potere delegante, ossia l'illegittimità costituzionale della legge delega, per superamento dei limiti di cui all'art. 76 Cost., per indeterminatezza, insufficienza o mancanza di parametri della legge di delegazione.

Più frequenti sono, invece, i casi in cui la Corte ha riscontrato un eccesso di potere delegato, ossia una dissonanza tra decreto legislativo rispetto ai parametri fissati dalla delega, e non ha esitato a risparmiare la censura dello stesso⁷⁶.

⁷⁶ Con sentenza **n. 239 del 2003** la Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale in riferimento agli artt. 120 e 130 del D.lgs. n. 285/92.

Ma procediamo con ordine. Con due distinte ordinanze il Tar Trentino Alto Adige sede di Trento e il Tar Lombardia Brescia hanno sollevato in riferimento all'art. 76 Cost. la questione di legittimità costituzionale degli artt. 120 e 130 del Codice della Strada, D.lgs. 285/92 nella parte in cui prevedevano la revoca della patente nell'ipotesi di persone condannate a pena detentiva non inferiore a tre anni, quando l'utilizzazione del documento potesse agevolare la commissione di reati della stessa natura.

Secondo i giudici rimettenti dette disposizioni sarebbero parse viziate da un eccesso di delega rispetto alle indicazioni contenute alla L. 190/91 la quale si sarebbe limitata a conferire al Governo il compito di *"riesaminare la disciplina della revoca della patente sulla base della legislazione preesistente"*.

Sempre ad avviso dei giudici *a quibus*, sarebbe mancata nel corpo della legge di delegazione una previsione idonea a sostenere l'innovativa disciplina indotta dal Governo.

La Corte ha accolto la questione sollevata, ritenendo che la legge delega abbia espressamente identificato, quale base di partenza e disciplina di riferimento dell'atti-

Sotto tale aspetto si registra una maggior severità che può essere ricercata nel rilevante aumento del ricorso al decreto legislativo nonché alla rilevanza ed al peso politico delle riforme affidate a tale strumento di normazione.

In conclusione: la Consulta ha manifestato un atteggiamento di tolleranza ed indulgenza di fronte a deleghe caratterizzate dall'estrema labilità e indeterminatezza dei principi e dei criteri direttivi, per contro, si è mostrata più rigorosa nella valutazione dello sviluppo offerto alla delega da parte del legislatore delegato⁷⁷.

Secondo alcuni Autori una maggior capacità di incisione ed un carattere maggiormente pervasivo nell'intervento della Corte Costituzio-

vità delegata, il codice della strada previgente, ossia il TU delle norme di circolazione stradale del 1959.

La Corte è pervenuta a tale conclusione ritenendo che qualora il legislatore delegante avesse voluto affidare al Governo il compito di implementare ed individuare nuove ipotesi di revoca della patente, avrebbe dovuto prevedere appositi principi e criteri direttivi per circoscrivere le scelte discrezionali del Governo, cosa che non è invece nell'ipotesi in esame avvenuta, avendo il legislatore prefigurato l'attività nei termini di un mero riesame della disciplina anteriore.

⁷⁷ Proprio per sottolineare l'atteggiamento di estrema tolleranza della Corte si rammenta del resto che la stessa ha avallato la prassi delle deleghe che richiamano *per relationem* principi contenuti o desumibili in via interpretativa da norme preesistenti. (sentenze 156/87 – 87/89 – 224/90 – 503/00).

La Corte ha infatti ritenuto che la determinazione dei principi e criteri direttivi si possa desumere “*sulla base del complessivo contesto normativo in cui si collocano ed individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione*”.

Dietro questo atteggiamento di apparente neutralità, accondiscendenza e astensione, per evitare intromissioni nell'equilibrio dei rapporti Governo-Parlamento, in realtà, la Consulta, lungi dall'astenersi nell'intervenire nelle dinamiche politiche, ha finito per suggellare il progressivo indebolimento del Parlamento.

Conclusivamente, per quel che concerne l'approccio della Corte al fenomeno della delegazione legislativa si può ritenere che la stessa abbia finito per spostare il proprio terreno di intervento dal controllo formale e materiale sulla delega a quello sulla *ratio* della stessa, trasferendo il sindacato sul terreno della ragionevolezza della legge di delega, alla luce del rapporto di riempimento tra i due livelli normativi. (Si veda a tale proposito la sentenza n. 362/95).

Di fronte a deleghe carenti di sufficiente determinazione dei principi e criteri direttivi, il *modus operandi* della Corte è consistito, in virtù del principio di ragionevolezza, nell'integrare gli enunciati normativi, fino a considerare legittimi i decreti legislativi il cui contenuto sia ritenuto rispondente ad un principio implicito nella delega o sotteso alla medesima o alle sue previsioni orientatrici.

Tale controllo volto ad enucleare la *ratio* della delega focalizza il sindacato della Corte sul tema dell'eccesso del potere delegato, utilizzando categorie tipiche del vizio dell'atto amministrativo.

nale potrebbero realizzarsi nell'ambito del giudizio per conflitto tra poteri.

Si rammenta, a tale proposito, che le potenzialità di tale tipo di giudizio sono notevolmente accresciute a seguito della sentenza n. 475/99 che ha ritenuto configurabile il conflitto di attribuzioni in relazione ad atti aventi valore legislativo, tutte le volte in cui da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge⁷⁸.

Proprio a fronte di un conflitto di attribuzioni la Corte costituzionale con la sentenza n. 241 del 2003⁷⁹ ha avuto occasione di tornare

⁷⁸ Si segnalano due pronunce della Consulta sollecitate da due ricorsi per conflitto di attribuzioni, nel primo caso interorganico, nel secondo intersoggettivo.

Con sentenza n. 221 del 02 la Corte ha riscontrato un'ipotesi di violazione indiretta dell'art. 76 per eccesso di delega da parte del decreto legislativo n. 303 del 1999 in riferimento all'art. 11 della L. 59/97 nell'ambito di un giudizio traente origine da un conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato sollevato dalla Corte dei Conti.

In particolare la disposizione che ad avviso della ricorrente avrebbe comportato la lesione della sfera di competenze costituzionali garantite alla stessa, sarebbe stata costituita dall'art. 9 comma 7° del citato Dlgs nella parte in cui, nell'ambito della razionalizzazione e riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevedeva che ai DPCM aventi ad oggetto la disciplina dell'autonomia contabile, di bilancio, organizzativa e di gestione del personale, non si applicassero le prescrizioni di cui all'art. 17 della L. 400/88 e dell'art. 3 della L. 20/94, la quale prevede per gli atti del Governo il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti.

Detta esclusione ad avviso della Corte avrebbe dovuto da ritenersi illegittima, non essendo in alcun modo desumibile dai principi e criteri direttivi posti dalla Legge delega.

Infatti i principi e criteri direttivi ricavabili dall'art. 11 e 12 della L. 59/97 erano rappresentati dal vincolo dei principi desumibili dalla L. 400/88, dalla L. 241/90 e dal dlgs 29/93, al fine di "garantire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria".

Di conseguenza sarebbe stato impossibile, conclude la Corte, "ricavare dalla L. delega un'indicazione che consenta al Governo di sopprimere i controlli della Corte dei Conti sugli atti del Presidente del Consiglio dei Ministri", proprio perché l'imparzialità sottesa a detti controlli non avrebbe potuto in alcun modo pregiudicare e compromettere l'autonomia perseguita con la riforma de qua e non vi sarebbe alcuna ragione per procedere a detta esclusione.

⁷⁹ Tale pronuncia trae origine da un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Toscana in riferimento ad un regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale veniva disposta la ricostituzione del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto per il Credito Sportivo, senza che fosse stata garantita un'adeguata rappresentanza agli esponenti dell'amministrazione regionale. Secondo la ricorrente con tale regolamento sarebbe stata violata la sfera di competenza riconosciuta in detto am-

sul tema dei rapporti tra delega e decreto delegato, offrendo questa volta un'insolita ed originale ricostruzione.

Con tale pronuncia la Consulta sembrerebbe addirittura mettere in discussione l'idoneità di quest'ultima fonte a imporsi con propria autonomia efficacia nell'ordinamento giuridico, sottolineando la primazia della fonte legislativa di derivazione assembleare e l'idoneità della stessa a condizionare la sorte decreto delegato.

Con la sentenza in esame la Corte mostra l'intento di recuperare quel rapporto di condizionamento necessario tra legge delega e decreto legislativo, in virtù del quale il secondo dovrebbe apparire come mera "propaggine" e completamento della prima, restando comunque strettamente correlato, nella propria sorte, alle vicende concernenti la prima. Il Decreto legislativo sarebbe in tal modo configurato come "fonte servente", priva di reale autonomia.

3.2. Osservazioni conclusive

Al termine di questo breve *excursus* nell'ambito del quale si sono tentate di percorrere nei tratti salienti le problematiche afferenti il tema della delega legislativa nelle sue più recenti evoluzioni, si deve necessariamente prendere atto dell'evidente snaturamento che ha subito nella prassi l'istituto *de quo* rispetto alla *ratio* e allo spirito sotteso al dettato costituzionale.

Quindi, tornando alle problematiche enucleate in partenza in ordine alla valutazione dell'attuale configurazione della delega, assunta nel-

bito dal Dlgs 112/98 il quale aveva attribuito, in conformità della legge delega 59/97, le funzioni in materia di sport alla competenza regionale ed avrebbe imposto la necessità di garantire adeguata rappresentanza alle regioni nella composizione del C.d.A. dell'Istituto di credito sportivo.

In effetti, secondo la ricostruzione offerta dalla Corte, l'originaria formulazione dell'art. 1 della L. 59/97 nel ricostruire in negativo l'oggetto della delega mediante l'individuazione delle materie escluse dal conferimento, non aveva previsto tra le materie escluse, le banche, nel cui novero avrebbe dovuto ricomprendersi l'istituto per il credito sportivo.

Tuttavia la Corte ha rigettato il ricorso in quanto, nel ricostruire il rapporto tra legge delega e decreto delegato, ha ricordato che la legge 191/98, intervenuta dopo il termine di esercizio della delega, nel riformulare l'art. 1 della L. 59/97, avrebbe incluso tra le materie escluse dal trasferimento le banche. Cosicché tale legge nell'incidere sulla legge delega, avrebbe privato di base giuridica il Dlgs 112/98, ponendo nel nulla il medesimo.

l'ambito delle reali ed effettive dinamiche politico-istituzionali, nonché in relazione ai congegni che il sistema sta adottando o che, in una prospettiva *de jure condendo*, potrebbe porre in essere per riportare la prassi in linea con l'assetto costituzionale delle competenze normative si rileva conclusivamente quanto segue.

L'espansione della delega legislativa si inserisce, come sopra ricordato, in un processo di evoluzione della forma di governo verso un assetto di "democrazia maggioritaria" nel quale il Governo viene a configurarsi, in virtù dell'evoluzione in senso bipolare della competizione politica, come un vero e proprio "comitato direttivo della maggioranza".

In tale contesto il Parlamento si trasforma da assemblea di decisione ad organo di ratifica delle iniziative governative.

In una situazione politico istituzionale ancora in evoluzione, dove non si è verificato un definitivo assestamento negli equilibri tra maggioranza e opposizione e dove, tra l'altro, la centralità normativa dell'Assemblea è erosa altresì dall'operare dall'incessante processo di integrazione europea e dalla valorizzazione delle autonomie locali, la delega è divenuta lo strumento principale di attuazione del programma di governo, quale reazione alla difficoltà di un'approvazione rapida dei disegni di legge governativi.

Certo è che le deleghe sono divenute sempre più numerose e si sono ormai definitivamente allontanate dallo schema di cui all'art. 76 Cost.

Ciò ha provocato profonde conseguenze anche in relazione alla configurazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione.

L'espansione dei poteri normativi del Governo ha infatti comportato una sottrazione della funzione legislativa delle assemblee parlamentari con mortificazione del ruolo delle opposizioni.

In questo senso si segnalano due prassi che hanno evidenziato forzature, incidendo profondamente nei rapporti tra Governo e Parlamento.

La prima è costituita dalla posizione della questione di fiducia su disposizioni recanti delega legislativa⁸⁰.

Essa tende evidentemente a strozzare il dibattito e a contenere le possibilità di discussione ed emendamento⁸¹.

⁸⁰ Secondo alcuni Autori tale prassi ha comportato l'approvazione delle stesse "senza che i parlamentari avessero modo di esprimersi consapevolmente e distintamente su ciascuna di tali norme, come sembrerebbe esser richiesto – in verità per tutti i disegni di legge – dall'art. 72, allorquando prescrive la necessaria approvazione articolo per articolo dei progetti di legge". Cfr. N. LUPO, *Le deleghe del Governo*, cit.

⁸¹ La L. 421/92 ha impedito di far confluire i contenuti della delega nella legge

La seconda è data dall'approvazione di deleghe nella sessione bilancio. Infatti, un disegno di legge collegato alla manovra finanziaria segue un particolare regime procedurale orientato ad una conclusione positiva. In entrambe le ipotesi sfumano le garanzie costituzionali in materia di procedimento legislativo e viene offuscata la fisiologica dialettica tra maggioranza e opposizione che è alla base dell'ordinamento democratico.

Tali prassi, unitamente alla linea di tendenza costituita dall'utilizzo della delega come strumento di riforma settoriale,⁸² sono emerse e si sono consolidate nel corso della XIV Legislatura.

Altra caratteristica delle più recenti leggi delega è costituita dalla discrasia tra l'oggetto indicato nel titolo della legge e l'individuazione del medesimo quale si evince nell'articolato⁸³.

Come sopra anticipato, non sono mancati casi in cui la grande produzione di deleghe ha comportato il rischio di sovrapposizioni e accavallamenti tra le materie delegate, a scapito della razionalità e del coordinamento del sistema che sono rimasti minati e compromessi⁸⁴.

finanziaria, ma è stata approvata mediante il ricorso alla questione di fiducia, posta in stato di necessità, stante l'essenzialità dei contenuti della delega per l'attuazione del programma di governo e la debolezza del governo in parlamento. Anche la Legge n. 208/99 ha vietato l'impiego di deleghe legislative nella legge finanziaria.

⁸² Si rammentano in particolare la L. n. 266/01 – contenente la delega al Governo per la riforma del diritto societario, la L. n. 53/03 – contenente delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale ed, infine, la L. n. 80/03 contenente delega per la riforma del sistema fiscale statale.

⁸³ Fenomeno questo che si è riscontrato, ad esempio, in materia di riforma del diritto societario. In tale contesto, nonostante il proclamato intento del Legislatore di attuare una riforma organica, sono "sfuggiti" dall'ambito dell'oggetto della delega importanti settori *in subiecta materia*, quali la disciplina delle imprese individuali, delle società di persone e le procedure concorsuali.

⁸⁴ Per ricordare alcuni esempi, si rammentano le deleghe in materia di proprietà letteraria ed industriale – o in materia di finanziamento di opere, infrastrutture e finanziamento di società di progetto – di cui alle leggi nn. 443/01 e 166/02 in materia di coordinamento tra T.U. sull'urbanistica ed edilizia con la disciplina delle infrastrutture.

Si tratta di deleghe volte a razionalizzare e coordinare la normativa preesistente: tuttavia la portata razionalizzatrice è configurata dalla Legge delega in maniera così dubbia e vaga da comportare un'autorizzazione "in bianco" che crea tra l'altro non pochi problemi interpretativi. Ad esempio l'art. 1 comma 2 lett. o) L. 30/03 consente ai futuri decreti legislativi in materia di disciplina dei servizi per l'impiego di abrogare espressamente *"tutte le normative anche se non espressamente indicate nelle lettere da*

In siffatto contesto si pongono non pochi problemi di compatibilità tra i caratteri effettivi delle deleghe ed il modello prefigurato dall'art. 76⁸⁵.

È indubbio che le competenze del Comitato per la Legislazione così come il ricorso ai pareri parlamentari allo stato siano risultati

a) a n), che sono direttamente o indirettamente incompatibili con i futuri decreti legislativi".

⁸⁵ Occorre peraltro accennare ad un ulteriore aspetto di grande problematicità discendente dal massiccio impiego della delega, correlato al mutato assetto delle competenze normative delle regioni, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V.

Si ricorda che anche nell'attuale Legislatura, il ricorso alla delega legislativa è massiccio e strumentale all'attuazione dell'indirizzo governativo.

La delega appare uno strumento ormai concepito come tutt'altro che eccezionale.

Tale *trend* che implica una continuità rispetto alle legislature precedenti, non sembra tenere in alcuna considerazione la portata innovativa costituita dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V che ha ridisegnato il riparto di competenze normative Stato-Regioni.

Si assiste pertanto al rischio di lesione della sfera di competenza regionale, anche in considerazione del fatto che la delega legislativa consente un notevole margine di manovra ai Decreti legislativi, margine tanto più ampio quanto più labili e incerti siano i confini dei principi e criteri direttivi della delega e quanto meno dettagliato sia l'oggetto.

Numerose sono le ipotesi di sconfinamento che possono ravvisarsi nell'art. 1 L. 443/01, nell'art. 1 L. 30/03, e nell'art. 1 L. 53/03. Le clausole contenute in tali norme, nel sancire la salvezza delle competenze regionali si traducono di fatto in mere clausole di stile.

Un problema di liceità costituzionale è posto dalla Legge "La Loggia" n. 131/03 che prevede la delega legislativa per la ricognizione dei principi fondamentali delle materie comprese nell'elenco della potestà concorrente. La legge delega diventa una norma che fissa i principi dei principi, comportando un'inutile sovrapposizione tra i due momenti di normazione.

Il dubbio di costituzionalità di tale meccanismo è ancor più lampante laddove si consideri che l'art. 11 della L. cost. 3/01 sembra porre una sorta di riserva di assemblea per l'approvazione di leggi in materia concorrente, richiedendo una maggioranza assoluta per la deliberazione delle Camere con il previo parere della Commissione per le questioni regionali.

Un altro caso di evidente invasione della sfera di competenze regionali ad opera dei decreti legislativi è costituito dai decreti di attuazione delle direttive comunitarie che trovano fondamento nella Legge comunitaria n. 39/02, all'art. 1, 5° comma.

Il carattere di cedevolezza, riconosciuto a tali Decreti legislativi non è sufficiente ad eliminare i profili di contrasto con le previsioni di cui all'art. 117 5° comma Cost. dal momento che tali decreti vengono emanati prima del termine di scadenza, prima cioè che si manifesti un'inadempienza da parte del legislatore statale, idonea a legittimare, nel disegno costituzionale, un intervento surrettizio da parte dello Stato.

strumenti inidonei, per i limiti illustrati in precedenza, a riequilibrare le competenze tra gli organi protagonisti di questo procedimento normativo integrato nonché a recuperare il ruolo del Parlamento nella determinazione delle linee guida entro il cui solco dovrebbe esplicarsi l'attività normativa del Governo.

A questo punto è dato chiedersi se la Corte costituzionale con i propri interventi possa tentare di arginare tale prassi ed arrestare detto processo di allontanamento dal modello costituzionale.

Se è vero che con la sentenza n. 241/03 la Consulta sembrerebbe aver tentato di recuperare, come auspicato dalla prevalente dottrina, una rigorosa e consapevole lettura dell'art. 76 Cost., dall'altro, occorre con cautela domandarsi se piuttosto tale pronuncia costituisca un timido ed isolato tentativo destinato a restare privo di seguito.

Sembrerebbe infatti emergere dall'analisi della pronuncia, l'intento da parte della Consulta di recuperare la più rigida e pregressa soluzione offerta che attribuiva alla legislazione delegata una sorta di "*potenziale vocazione alla secondarietà*", sottolineandone la natura di fonte servente e come tale vincolata a tutte le prescrizioni contenute nella legge di delegazione comprese quelle non strettamente integranti i principi della materia⁸⁶.

Nell'attesa dei futuri sviluppi della giurisprudenza costituzionale sul tema si dovrà comunque considerare un punto fermo: si è attualmente completamente invertito il rapporto tra regola ed eccezione nei procedimenti produzione normativa, assistendosi all'ineluttabile ed irreversibile abrogazione tacita dell'art. 70 Cost.

La normazione delegata, concepita in termini teorici come eccezione alla regola dell'esercizio della potestà legislativa da parte delle Camere, ha finito per rappresentare il canale principale della produzione normativa di rango primario.

Come riportare questo inarrestabile processo nell'alveo dei valori e della garanzie costituzionali?

Autorevole Dottrina ha proposto quale soluzione in una prospettiva *de jure condendo* l'incremento e l'espansione della procedimentalizzazione con un aggravamento dell'*iter* che porta alla concessione delle deleghe e richiedendo a corredo di quest'ultime un'adeguata docu-

⁸⁶ L'espressione è di E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, Giappichelli, 1999, pag. 277, 278. Si ricordano le sentenze nn. 34 e 35 del 1960 della Corte costituzionale.

mentazione che comprovi la necessità (e quindi la valenza *lato sensu* eccezionale) di ricorrere a tale strumento di normazione⁸⁷.

Attraverso un maggior aggravio dell'*iter* procedurale e quindi attraverso la valorizzazione e l'incremento dell'elemento formale si finirebbe in via riflessa per far ricadere sul Governo nell'esercizio dei poteri delegati o, ancor prima, sulle stesse Camere in sede di approvazione di una delega legislativa, l'onere della prova circa la qualificazione di validità e compatibilità con il quadro costituzionale del ricorso a forme di normazione eccezionali, anticipando pertanto in un momento prodromico quel vaglio di legittimità che, in difetto di chiare regole procedurali, si finisce altrimenti per addossare esclusivamente agli organi di garanzia.

Proprio per superare la diffusa opinione "*che a colpi di deleghe si possa fare proprio di tutto*" e che pertanto il Parlamento si avvalga in maniera sconsiderata dello strumento di cui all'art. 76 cost. sarebbe altresì auspicabile che il sindacato della Corte costituzionale che, come visto, si è abitualmente incentrato sulla verifica del rispetto dello standard costituzionale riguardante la struttura ed i contenuti (sotto il profilo dell'eccesso del potere delegato), si appuntasse piuttosto sulla scelta iniziale delle Camere in merito all'*an*, e quindi si spostasse, a monte, sulla opportunità e/o necessità di avviare, mediante il ricorso alla delega, imponenti processi riformatori incidenti sul diritto internazionale, comunitario, nonché sulla sfera delle autonomie locali.

Il sindacato della Corte dovrebbe pertanto focalizzarsi sulla scelta di devolvere al Governo la disciplina di una data materia tramite i decreti legislativi, "specificamente per l'aspetto della coerenza rispetto allo scopo, vale a dire agli interessi da tutelare".

In tal modo la Consulta potrebbe valutare, anche in difetto del riscontro di una formale violazione del dettato costituzionale, l'eventuale incongruità e/o irragionevolezza dell'impiego dello strumento della delega, in relazione agli obiettivi perseguiti⁸⁸.

Solamente attraverso tale canale, pertanto, potrebbe ristabilirsi, sia

⁸⁷ Un primo passo in tal senso, sia pure non determinante, è quello del Passaggio dal Comitato per la Legislazione introdotto per le leggi approvate in applicazione del modello previsto dall'art. 76 Cost. Interessante è la soluzione offerta da A. RUGGERI, *A proposito di deleghe...*, op. sup. cit.

⁸⁸ La logica dei procedimenti integrati evoca in campo un giudizio di validità secondo ragionevolezza e ciò in virtù del principio di affidamento sulla coerenza interna ai processi produttivi, imponendo per il suo accantonamento sistematiche e specifiche giustificazioni.

pure nell'innegabile nuovo assetto di equilibri tra gli organi dello Stato e nell'attuale forma di governo, quella corrispondenza ormai smarrita tra forma, sostanza, efficacia e validità degli atti normativi che si è da tempo persa a causa delle sopra richiamate innaturali ed irragionevoli commistioni tra atti aventi funzioni e presupposti diversi.

In altre parole il dato formale si tradurrebbe in garanzia della validità sostanziale e della corrispondenza della fonte alla posizione costituzionale affidatale dall'ordinamento.