

Una recente sentenza della Corte in materia di delega legislativa, tra elasticità e resistenza del modello costituzionale *

di Enrico Andreoli**
(20 maggio 2014)

1. – Con la sentenza 14 marzo 2014, n. 50, la Corte costituzionale ritorna sui rapporti intercorrenti tra legislatore delegante e legislatore delegato, circoscrivendo e precisando ancora una volta, in particolare, quali sono i limiti incontrati dal secondo nell'esercizio delle funzioni normative attribuite dall'art. 76 Cost.

Nel caso di specie, il Tribunale di Salerno ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 42, 55 e 76 Cost., nonché in relazione all'art. 2, commi 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della L. 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale).

Identica questione di legittimità costituzionale è stata sollevata anche dal Tribunale di Palermo, dal Tribunale di Firenze, dal Tribunale di Genova e dal Tribunale di Roma, sezione distaccata di Ostia, i quali hanno indicato quali parametri di costituzionalità della normativa citata anche gli artt. 23, 41, 53, 70 e 97 Cost., nonché in relazione agli artt. 6, comma 2, e 10, comma 3, della L. 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

In tutti i casi indicati, i giudici *a quibus* sono stati chiamati a pronunciarsi su un'azione di sfratto per morosità a fronte della quale la parte intimata opponeva l'omessa tempestiva registrazione del contratto di locazione, cui essa stessa aveva provveduto e alla quale era seguita la corresponsione del canone di locazione così come determinato – al ribasso, rispetto a quanto pattuito nel contratto – dall'applicazione dell'art. 3, comma 8, del D.Lgs. n. 23/2011¹; la stessa parte intimata, inoltre, invocava, come previsto *ex lege*, la nullità del contratto di locazione precedentemente alla sua registrazione, sostenendo che, per detto periodo, nulla avrebbe avuto a che corrispondere in relazione ad esso.

Per quanto qui interessa, i giudici investiti della questione hanno rilevato, nella pressoché totale uniformità di vedute, la sussistenza di un difetto di delega, dal momento che la Legge delega n. 42 del 2009 – recepita nell'indicato D.Lgs. n. 23/2011 – non conterrebbe criteri direttivi che possano giustificare l'adozione, in sede di legislazione delegata, delle sanzioni di cui al citato art. 3.

In particolare, il Tribunale di Palermo ha sottolineato che le disposizioni censurate finiscono con il tradire gli intendimenti stessi della delega, "*sostituendo al canone pattuito dai contraenti l'irrisorio importo commisurato al triplo della rendita catastale e riducendo in tal modo la base imponibile del tributo persino nelle ipotesi in cui sia stato registrato un contratto di locazione per un canone inferiore a quello effettivo, ma pur sempre superiore a quello 'sostitutivo'*", mentre il Tribunale di Firenze e il Tribunale di Genova hanno osservato come la legge di delega abbia imposto il rispetto dei principi affermati nello Statuto dei diritti del contribuente – il quale espressamente prevede, a tutela dell'affidamento e della buona fede, che le violazioni di disposizioni esclusivamente

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ "Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina: a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio; ... c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti."

tributarie non possono determinare la nullità del negozio privato ² – e come la disciplina censurata non rinvenga nella legge di delega stessa alcuna base giustificativa.

La Corte costituzionale, considerando ammissibili le censure prospettate dai giudici rimettenti, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale, in particolare con riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost., sotto il profilo del difetto di delega.

Vengono dunque in rilievo, nel caso in esame, i rapporti che devono correlare la legge di delegazione approvata dal Parlamento e il decreto legislativo delegato successivamente emanato dal Governo, e in particolare il rispetto di quei “*principi*” e “*criteri direttivi*” cui l'art. 76 Cost. subordina la funzione legislativa esercitata eccezionalmente dal potere esecutivo.

2. – Nell'ottica della Costituzione, la delegazione di cui agli artt. 76 e 77, comma 1, si inserisce in un quadro sistematico d'insieme che prevede, nelle materie di competenza esclusiva, la competenza legislativa ordinaria in capo al Parlamento, ex art. 70 Cost.

È quest'ultimo, dunque, l'organo costituzionalmente titolare del potere legislativo ed è sempre quest'ultimo che, delegando il Governo ma al contempo non cedendo ad esso alcuna legittimazione autonoma in tal senso, consente al potere esecutivo di legiferare in determinati ambiti ³.

Quello che si instaura tra legge delega parlamentare e decreto legislativo delegato governativo, quindi, è un rapporto che, se formalmente si mantiene in un contesto di pariordeazione, è pur sempre connotato dalla presenza di una “micro-gerarchia”, dal momento che il secondo ben potrà essere superato, in virtù del criterio cronologico di risoluzione delle antinomie, da una legge successiva interveniente nella stessa materia ⁴.

Nelle intenzioni del dettato costituzionale, allora, la peculiarità del ricorso alla delegazione legislativa si giustifica nel senso di ravvisare alcuni ambiti nei quali l'attività legislativa ordinaria – per vastità o complessità della materia – mal si confà, quanto a tempistica o competenze, alle esigenze di normazione di un determinato settore.

Il problema, tuttavia, è che l'ordinamento ha assistito ad una progressiva e indebita espansione dell'utilizzo della delega legislativa, meccanismo che, oltre ad essere connaturato dei vantaggi temporali e tecnici sopra indicati, si è sempre più spesso piegato ad altri vantaggi, ovvero sia la possibilità, per l'esecutivo, di evitare l'ordinaria dialettica parlamentare necessaria per l'approvazione di un atto normativo ordinario: vantaggi, quindi, eminentemente di indirizzo politico ⁵.

Da un punto di vista rigorosamente formale, va rimarcato che la Costituzione, al già citato art. 76, ha previsto precise cautele al fine di evitare l'indebito travalicamento del potere legislativo-delegante da parte dell'esecutivo-delegato, prevedendo come obbligatori: la “*determinazione di principi e criteri direttivi*” dettati dalla legge delega, cui il decreto legislativo delegato deve gioco forza uniformarsi; il “*tempo limitato*” entro il quale lo stesso decreto deve essere adottato, successivamente al rilascio della delega; l’“*oggetto definito*” entro cui la delega deve necessariamente essere circoscritta.

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha fin da subito inquadrato il rapporto tra legge di delegazione e decreto legislativo delegato entro i sopra indicati precisi limiti, i quali servono “*da un lato, a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono,*

² Art. 10, L. n. 212/2000: “*Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto*”.

³ Cfr. R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 108; P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 31 ss.

⁴ Cfr. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 28 ss.

⁵ Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, Liguori Editore, 1990, p. 248 ss.

dall'altro, consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione. Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale ...”⁶.

Impostazione, questa, in parte temperata dalla stessa Corte, la quale è arrivata a precisare che la legge di delegazione costituisce sì la fonte del potere di legislazione delegata del Governo, ma anche il presupposto che condiziona l'esercizio dei poteri ad esso delegati, delimitandone al contempo lo svolgimento della relativa funzione⁷.

È precisamente la definizione dei limiti entro cui si svolge la discrezionalità di cui gode il Governo nell'elaborazione della normativa delegata, dunque, a costituire uno dei punti più delicati della dinamica dei rapporti tra potere delegante e potere delegato, oltre a costituire uno dei luoghi in cui il sindacato di costituzionalità si rende più complicato.

In ogni caso, in tema di scrutinio di legittimità costituzionale in ordine ai rapporti tra legge delega del Parlamento e decreto legislativo del Governo, alcune direttive si rendono necessitate per la Corte: ciò che occorre considerare, infatti, sarà tanto la *ratio* complessiva della prima, in modo da poterne così identificare i limiti indicati al secondo, quanto la possibilità che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscono o meno un coerente sviluppo delle indicazioni ricevute.

Occorrerà considerare, in sostanza, i principi e criteri direttivi della delega, da un lato, e il margine di discrezionalità spettante nell'esercizio del potere legislativo delegato, dall'altro.

3. – In primo luogo, dunque, vengono in rilievo i “*principi*” e i “*criteri direttivi*”, strettamente interconnessi all’“*oggetto*” della delega.

Quest'ultimo, stando alla precisa lettera dell'art. 76 Cost., deve infatti essere definito, rendendo evidente fin da subito come il potere esecutivo non possa mai dirsi pienamente libero nella sua eccezionale potestà legislativa (delegata)⁸.

Il Governo, infatti, non potrà vedersi investito dal Parlamento di un potere normativo che non incontra alcun limite, essendo pur vero, in ogni caso, che il tenore letterale della disposizione citata non ne prevede alcuno in riferimento al *quantum* della delega.

Essa, in sostanza, ben potrà essere rilasciata, come già si è avuto modo di accennare in precedenza, anche per interi settori dell'ordinamento (si pensi, ad esempio, all'emanazione dei principali codici giuridici), ma incontra un preciso limite operativo nei confini tracciati a monte dall'organo parlamentare delegante.

All'interno dell'oggetto della delega, pertanto, ecco assurgere quali elementi delimitativi dell'attività di normazione delegata quei principi e criteri direttivi che il Parlamento deve necessariamente indicare all'atto di conferimento della delega stessa, di modo che l'esplicazione del potere legislativo eccezionalmente ceduto al Governo possa dirsi esercitato in misura legittima⁹.

Per meglio comprendere lo stretto legame intercorrente tra oggetto della delega e principi e criteri direttivi, va precisato che l'attività ermeneutica della Corte, finalizzata a verificare la conformità del decreto legislativo delegato con la legge delega, si trova spesso costretta all'interno dello spazio assai limitato che intercorre tra la declaratoria di incostituzionalità

⁶ Cfr. Corte costituzionale, s. n. 3/1957, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 11 ss.

⁷ Cfr. Corte costituzionale, s. n. 224/1990, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 1391 ss.

⁸ Cfr. L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Nov. Dig. It.*, V, UTET, Torino, 1960, pp. 295-296; A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1989, pp. 6-7; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 130 ss.

⁹ Cfr. L. PALADIN, *cit.*, p. 296 ss.; A. CERRI, *cit.*, p. 7 ss.; G. D'ELIA, *Sulla determinazione ratione delegationis dei principi e criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 1461 ss.; G. TARLI BARBIERI, *cit.*, p. 136 ss.

del decreto governativo per l'estraneità all'oggetto della delega e quella incentrata invece sul contrasto con i principi e i criteri direttivi in quest'ultima contenuti.

Come a dire, le due ipotesi presentano spesso delle linee di demarcazione non così nette, testimoniando come oggetto della delega e suoi principi e criteri direttivi siano concetti astrattamente distinti, ma logicamente non separabili.

Nella pratica, del resto, la stretta compenetrazione tra i due concetti viene testimoniata dalla stessa attività interpretativa svolta dalla Corte costituzionale, la quale difficilmente, nello svolgimento del primo dei due processi ermeneutici paralleli ¹⁰ – ossia l'interpretazione della legge delega – riesce a separarli in termini netti e definiti.

Tornando per un momento alla teoria, i “*principi*” possono essere definiti quali le norme configurabili come conformative della disciplina della materia oggetto di delega, mentre i “*criteri direttivi*” dovrebbero avere una valenza maggiormente operativa, indicando modalità da seguire e obiettivi da realizzare in sede di concreta predisposizione della normativa delegata ¹¹.

Se è vero, dunque, che sul piano astratto il modello della legislazione delegata sembra incontrare una strada segnata, vincolante l'esecutivo verso un percorso che può sembrare obbligatoriamente definito dalla legge delega parlamentare, una criticità dimostrata dalla prassi applicativa è venuta dal fatto che il Governo è sembrato talvolta essere scarsamente imbrigliato da vincoli formalmente posti dalla legge delega parlamentare.

E questo perché i “*principi*” e i “*criteri direttivi*”, lungi dall'essere assenti, possono però essere di non sempre chiara esplicitazione, bensì ricavabili implicitamente dalla lettera della legge delega ¹², oppure *per relationem* ¹³, di talché non sempre risulta sufficiente una lettura della legge di delegazione per aver chiaro lo spettro dei limiti che si impongono al legislatore delegato ¹⁴.

In altre parole, la non sempre chiara definizione dei limiti in analisi ben si può manifestare, in concreto, secondo una fenomenologia alquanto variegata, che può oscillare da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato, ad ipotesi in cui la stessa legge delega fissa principi ad assai limitato livello di astrattezza, ponendo finalità specifiche e indirizzi determinati.

In secondo luogo, come detto, al fine dello scrutinio di legittimità costituzionale relativo ai rapporti tra legge delega parlamentare e decreto legislativo delegato, viene in rilievo il margine di discrezionalità del Governo nell'esercizio della delega ricevuta ¹⁵.

¹⁰ Cfr. N. MACCABIANI, *La legge delegata: vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 99 ss.; R. CHIEPPA, *Il controllo di legittimità costituzionale. A proposito della delega legislativa*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, Jovene, 2006, p. 19 ss.

¹¹ Così L. BELLOCCI, *La delega legislativa*, in M. BELLOCCI, T. GIOVANNETTI, L. IANNUCILLI (a cura di), *La delega legislativa. Quaderno predisposto in occasione del Seminario di studio, Roma, Palazzo della Consulta, 24/10/2008*, consultabile su www.cortecostituzionale.it.

¹² Cfr. Corte costituzionale, s. n. 48/1986, in *Giur. Cost.*, 1986, p. 355 ss.

¹³ Cfr. G. D'ELIA, *Osservazioni in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2717 ss.

¹⁴ Cfr. Corte costituzionale, s. n. 87/1989, in *Giur. Cost.*, 1989, p. 475 ss., con nota di A. SACCOMANNO; s. n. 126/1996, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 1044 ss., con nota di A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*; s. n. 383/1998, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3316 ss., con nota di A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*. In dottrina, si può leggere E. FREDIANI, *La progressiva “torsione” di un modello tra deleghe “tecniche”, deleghe “in bianco” e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, CEDAM, 2009, p. 327 ss.

¹⁵ Cfr. G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in U. DE SIERVO, *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 225 ss.; N. MACCABIANI, *cit.*, p. 63 ss.

Detta discrezionalità è infatti delimitata “dalle particolari previsioni della norma delegante, dal complesso dei criteri direttivi impartiti e dalle ragioni e finalità generali della delega”¹⁶. E sarà proprio questa discrezionalità il parametro cui guardare per verificare se l'esercizio della potestà legislativa delegata risulti compatibile con i “*principi*” e i “*criteri direttivi*” della delegazione parlamentare.

Va precisato, innanzitutto, che la Corte costituzionale ha già avuto modo di precisare come questi ultimi debbano servire sì a circoscrivere il campo della delega, onde evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, al tempo stesso, come essi debbano pur sempre consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare, nella fisiologica attività di riempimento che lega i diversi livelli normativi¹⁷.

Pur tuttavia, la discrezionalità e l'attività di completamento del legislatore delegato devono necessariamente mantenersi all'interno delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse.

In particolare, “*il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega*”¹⁸.

Tirando le fila, pertanto, ecco come si può veder sviluppato quel peculiare *trait d'union* che lega “*principi*” e “*criteri direttivi*” della delega, da un lato, e, dall'altro, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri discrezionali innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità perseguita all'atto della concessione della delega.

Ovverosia, per non andar incontro ad una possibile declaratoria di incostituzionalità, detto esercizio dovrà pur sempre ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi, con la conseguenza che l'introduzione, da parte del legislatore delegato, di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente (alla delega) potrà ritenersi ammissibile solo nel momento in cui la discrezionalità del legislatore delegato stesso sia stata preventivamente delimitata, per l'appunto, da quei principi e criteri direttivi necessariamente indicati nella legge delega parlamentare¹⁹.

4. – È facendo applicazione di queste linee argomentative descritte, dunque, che la sentenza in esame ravvede un profilo di incostituzionalità nella normativa di cui all'art. 3, commi 8 e 9, del D.Lgs. n. 23/2011, giudicata “*rivoluzionaria sul piano civilistico vigente*” e “*del tutto priva di copertura da parte della legge di delegazione: in riferimento sia al relativo ambito oggettivo, sia alla sua riconducibilità agli stessi obiettivi perseguiti dalla delega*”.

Con quest'ultima, infatti, il Parlamento ha inteso introdurre “*disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma,*

¹⁶ Così Corte costituzionale, s. n. 257/1995, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 1874 ss.

¹⁷ Cfr. Corte costituzionale, s. n. 158/1985, in *Giur. Cost.*, 1985, p. 1124 ss.

¹⁸ In tal senso, Corte costituzionale, s. n. 219/2013, in www.giurcost.org.

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale, s. n. 293/2010, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 3797 ss., con nota di E. FURNO, *La Corte costituzionale elimina l'acquisizione coattiva sanante nella storia infinita degli espropri extra ordinem*; s. n. 80/2012, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 1089 ss.

della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”.

L'obiettivo dichiarato della legge delega, del resto, è quello di disciplinare “i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni”.

Quello preso in considerazione dalla legge delega, invece, viene considerato dalla Corte un ambito normativo “rispetto al quale il tema di cui alla disciplina denunciata risulta del tutto estraneo, essendo questa destinata ad introdurre una determinazione legale di elementi essenziali del contratto di locazione ad uso abitativo (canone e durata), in ipotesi di ritardata registrazione dei contratti o di simulazione oggettiva dei contratti medesimi, pur prevista ed espressamente sanzionate nella disciplina tributaria di settore”.

Si può evidenziare, pertanto, come la decisione in esame si inserisca in quel filone della giurisprudenza costituzionale per il quale l'accertamento della sussistenza del vizio di eccesso della delega (*rectius*, di difetto di delega) – inteso come emanazione, da parte del Governo, di una disciplina riguardante un oggetto diverso e ulteriore rispetto a quello definito dal Parlamento in sede di delegazione – passa necessariamente per il tramite di una ricognizione interpretativa della finalità della delega stessa ²⁰.

Un orientamento della Corte, quindi, per cui anche il riferimento alla finalità della delega assume una funzione limitativa dell'oggetto della stessa, con l'effetto di circoscrivere le potenzialità normative dell'esecutivo, così inserendosi armonicamente all'interno delle sopra evidenziate “linee di forza” intercorrenti tra principi e criteri direttivi, oggetto della delega e discrezionalità del legislatore delegato ²¹.

5. – Alla luce di quanto esposto, una considerazione si rende opportuna.

È indubbio, infatti, che lo strumento della delegazione legislativa sia divenuto, con il passare del tempo, uno degli strumenti privilegiati al fine dell'attuazione del programma di Governo, discostandosi, in tal senso, dalla *ratio* che sta alla base dello strumento previsto dagli artt. 76 e 77, comma 1, Cost., frutto anche, giusto quanto detto in precedenza, di leggi delega ad oggetto eccessivamente ampio, nonché dell'apposizione di principi e criteri direttivi eufemisticamente generici.

Ritorna perciò attuale il monito affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 3 del 1957, laddove riconobbe come, per evitare l'usurpazione dell'esercizio del potere legislativo da parte del Governo e la violazione del fondamentale principio di cui all'art. 70 Cost., la funzione legislativa dell'esecutivo debba inserirsi entro rigide “*modalità legislativamente stabilite*”.

Il contesto attuale, tuttavia, è andato formandosi attraverso una sempre più ampia sovrapposizione di competenze legislative centrali e regionali, oltre che di uno spostamento del baricentro normativo verso il Governo, da un lato, e verso istituzioni sovranazionali, dall'altro.

Ecco dunque come la Corte costituzionale, attraverso la propria opera interpretativa, si rende obbligata a mostrarsi portatrice di un'interpretazione costituzionalmente orientata dello strumento della delega legislativa, censurando l'operato del Legislatore ogni qual volta vi possa vedere uno scollamento della prassi operativa dal formale modello costituzionale.

Si cerca di impedire, in tal modo, che – pur nel riconoscimento di quella necessaria elasticità ²² che si può e si deve riconoscere nel rapporto intercorrente tra legge delega parlamentare e decreto legislativo delegato – l'istituto costituzionale della delega venga

²⁰ Cfr. Corte costituzionale, s. n. 71/2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 921 ss.

²¹ Cfr. A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 129 ss.

²² Usa il termine S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, cit., p. 248.

distolto dalla sua funzione originaria di eccezionalità della cessione di un potere, quello legislativo per l'appunto ²³.

Nell'ottica della Corte costituzionale, dunque, la delega rimane pur sempre inserita in un contesto ordinamentale in cui la separazione dei poteri riveste il carattere di un principio fondamentale, cui la Costituzione italiana si ispira ²⁴.

Se viene riconosciuta la necessità che, in certe situazioni o per particolari e complesse materie, l'intervento del legislatore "ordinario" possa essere attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, resta pur sempre forte il monito della Corte per il quale l'art. 70 Cost. costituisce un cardine indispensabile del nostro ordinamento costituzionale ²⁵.

L'attività interpretativa della Corte, pertanto, si è sviluppata nel senso di elevare i vincoli posti dalla norma delegante a parametro di legittimità costituzionale della norma delegata

Se è vero che la verifica di tale osservanza può rivestire il carattere di un'indubbia limitazione al potere politico del Parlamento, è anche vero, tuttavia, che il sindacato della Corte è sempre stato indirizzato a verificare la compatibilità della norma delegata con la legge di delega, come è avvenuto anche nel caso in analisi.

L'attività della Corte costituzionale, quindi, lungi dall'interporsi alla discrezionalità politica insita nell'istituto della delegazione legislativa – non si discute mai, infatti, della scelta di conferire o meno la delega, pena l'inevitabile travalicamento degli ambiti di competenza spettanti alla Corte stessa –, tende a verificare eminentemente l'esercizio del potere discrezionale eventualmente utilizzato dal legislatore delegato sotto un profilo tecnico legislativo-costituzionale, ampliando o restringendo i limiti della delega e il potere di riempimento del legislatore delegato stesso ²⁶.

Un'attività, dunque, portatrice di un'interpretazione tendente a difendere la resistenza della Carta costituzionale entro quell'architettura generale che si è inteso dare all'ordinamento attraverso le disposizioni di cui agli artt. 70, 76 e 77 Cost.

È indubbio, tuttavia, che quest'attività interpretativa si scontra con la tendenza operativa che vorrebbe rendere detta architettura indubbiamente sempre più elastica ²⁷.

Il risultato è la ricerca e il tentativo di legittimazione di alcuni "varchi" ²⁸ nel sistema delle fonti, i quali consentono al Governo di eludere i limiti di cui all'art. 76 Cost., con grave pregiudizio agli equilibri della forma di governo consacrata in Costituzione.

²³ Si possono leggere, in tale ottica, Corte costituzionale, s. n. 171/2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 1662 ss. (con nota di F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*), per la quale "secondo la nostra Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale" e Corte costituzionale, s. n. 340/2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3411 ss., che ribadisce il "carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost."

²⁴ Cfr. M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, Milano, 2000, p. 65 ss.

²⁵ Cfr. A.A. CERVATI, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *La formazione delle leggi*, I, 1, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione, art. 70-74*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro Italiano, 1985, p. 10 ss.

²⁶ Cfr. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO, *Corte costituzionale e processi di decisione politica, atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 181 ss.; N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 535 ss.

²⁷ Cfr. F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. MODUGNO (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 36 ss.; E. ROSSI, *Introduzione: il fenomeno della delegazione legislativa e la sua evoluzione*, in E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 1 ss.

²⁸ Cfr. E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, *cit.*, p. 340 ss. L'Autore identifica tali varchi: a) nella genericità dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto della delega, specie ove determinati per rinvio alle direttive comunitarie; b) nei decreti legislativi "correttivi"; c) nella proroga del termine di delega con legge di conversione di un decreto.

In tal modo, si rende possibile il fenomeno per il quale, a fronte del rilascio di una delega legislativa parlamentare e di un successivo – causa (anche se non esclusivamente, come si è notato nelle recenti esperienze di Governo) elezioni – cambio di maggioranza, il decreto legislativo delegato dispiega in realtà un significato normativo recante un indirizzo politico opposto rispetto a quello insito nella legge delega: l'esito di ciò è “*l’attuazione ‘per antifrasi’ della delega legislativa in occasione del turn-over della maggioranza*”²⁹.

Un meccanismo, quest’ultimo, che va ben oltre la normale elasticità – riconosciuta e legittimata, per certi versi, anche dal Giudice costituzionale – insita nel rapporto intercorrente tra legge delega e decreto legislativo delegato, in quanto deturpante, in sostanza, il concetto fondamentale del rispetto della *ratio* e della finalità della delega – come visto in precedenza, concetto assunto addirittura, nell’attività ermeneutica della Corte, a parametro di legittimità costituzionale della normativa delegata.

Se lo schema della decretazione legislativa delegata sta con il tempo assurgendo a strumento privilegiato di produzione normativa, ciò può e deve certamente collegarsi alla sua evoluzione nel senso di mezzo eminentemente portatore di un indirizzo politico, al quale il Governo può ampiamente ricorrere.

Si può notare, infatti, che al momento dell’approvazione della legge delega (spesso ampiamente pubblicizzata e accompagnata dal voto di fiducia) l’Esecutivo può ben ritenere di mostrarsi quale concreto attuatore del proprio programma di governo, lungi essendo, quanto a “effetto politico esterno”, la rilevanza che lo stesso Esecutivo attribuisce al successivo (eventuale) decreto legislativo delegato.

Si tratta, in altre parole, dell’importanza del “*dividendo politico*”³⁰ di un atto normativo, al quale un Governo guarda al momento della sua proposta e successiva emanazione.

Lo scostamento della prassi dal formale dettato dell’art. 76 Cost., pertanto, va analizzato anche alla luce di questi rilievi: l’adozione di una legge delega recante principi e criteri direttivi vaghi, un oggetto indefinito, o un termine di esercizio assai dilatato, sicuramente pone il Governo nella posizione di poter “incassare” dal lato politico, pur “cedendo” sul piano normativo costituzionale³¹.

Alla luce di detta prassi, quindi, non si può non vedere come stia venendo sempre più a concretizzarsi una differenza tra modello teorico e modello pratico, che rischia di porsi in aperto contrasto con le esigenze di tutela del modello costituzionale così come concepito dalla Corte, perennemente tesa a difendere la resistenza della Costituzione dagli attacchi di prassi operative reputate incostituzionali.

** Dottore in Giurisprudenza e Cultore della materia in Diritto pubblico dell’economia – Università degli Studi di Verona

²⁹ *Ibidem*, pp. 340-341. Si può leggere, sul punto, anche G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 100-101.

³⁰ Cfr. P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2008.

³¹ Al tempo stesso, questa lettura lascia ampio spazio alla problematica circostanza per cui, al momento del cambio della maggioranza parlamentare, il processo di delegazione legislativa può venir messo in discussione dalla nuova maggioranza, qualora l’indirizzo politico espresso precedentemente non si ponga in sintonia con quello subentrante (si possono vedere, in tal senso, le leggi delega approvate nel corso del secondo Governo della XVI Legislatura, spesso rimaste poi prive di attuazione). Sui diversi scenari ipotizzabili in questo caso, fa un’esaustiva analisi P. MILAZZO, *ibidem*.