

Il legame indissolubile tra legge di delega e decreto legislativo e l'innovativa tecnica dell' "abrogazione indiretta" in una recente sentenza della Corte costituzionale (241/2003)

di Alessandro Morelli *
(15 settembre 2003)

1. *Il caso. L'abrogazione parziale riguardante una legge di delega, intervenuta successivamente alla scadenza dei termini previsti per l'esercizio della delega stessa*

Singolare e, per certi versi, significativamente innovativa è la ricostruzione dei rapporti tra legge di delega e decreto delegato che traspare dalla soluzione adottata nella sent. n. 241 del 2003. Come sempre, tuttavia, non è dato preconizzare se ci si trovi dinanzi ad una decisione della quale successivamente la Corte avrà cura di specificare la portata circoscritta ed episodica, ovvero se tale pronuncia contribuirà alla ridefinizione dello statuto giuridico della decretazione delegata e, nel contempo, darà luogo - come subito si dirà - all'introduzione di una nuova tecnica di delimitazione temporale dell'efficacia delle disposizioni normative.

Si trattava, nel caso di specie, di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Toscana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, con il quale era stato ricostituito il consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo per il quadriennio 1999-2002. La Regione ricorrente lamentava la violazione, nell'occasione, delle attribuzioni ad essa costituzionalmente garantite nella materia dello sport dagli artt. 117 e 118 Cost., così come definite dal decreto n. 616 del 1977 e dagli artt. 3, comma 7, e 157 del decreto n. 112 del 1998 (si ricorda che il ricorso è stato deciso in relazione alle disposizioni indicate come parametro nel testo vigente alla data della proposizione dello stesso).

In particolare, la violazione sarebbe stata determinata dal fatto che nella ricostituzione del suddetto consiglio di amministrazione non si sarebbe assicurata un'effettiva rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali, come pure richiesto dal legislatore delegato. Inoltre, sarebbe stato violato - sempre a parere della Regione - il principio di leale cooperazione, dal momento che il Governo non aveva adottato il regolamento di riordino dell'Istituto in questione di cui all'art. 7, comma 4, del decreto n. 112 entro il termine prescritto ed aveva provveduto a nominare il nuovo consiglio di amministrazione senza dare alcuna informazione preventiva alle stesse Regioni e senza alcuna motivazione.

Il ricorso è stato respinto "per l'assorbente rilievo che la disposizione su cui si fondava la previsione della necessaria partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali al consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo deve ritenersi superata per effetto della legge 16 giugno 1998, n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle L. 15 marzo 1997, n. 59, e L. 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica), *promulgata e pubblicata dopo l'emanazione e l'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*" (punto 4 del cons. in dir.; i corsivi, ovviamente, non sono testuali).

Il tribunale costituzionale spiega, infatti, che tale legge ha sostituito l'art. 1, comma 3, lett. h), della legge n. 59 del 1997, "riformulando questa disposizione nel senso che dal conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali sono escluse non solo quelle riconducibili alla materia 'moneta, perequazione delle risorse finanziarie e sistema valutario', ma anche quelle afferenti alla materia 'banche'. E poiché l'Istituto per il credito sportivo è una banca - conclude la Consulta -, il principio della *lex posterior* impedisce di ritenere tuttora vigente il precedente conferimento alle Regioni e alle autonomie locali di funzioni ad esso relative".

Il caso è davvero peculiare: ci si trova, infatti, dinanzi all'abrogazione di una disposizione della legge, prodotta quando ormai la stessa delega era stata esercitata ed erano scaduti i termini per un suo eventuale ulteriore esercizio. La Corte si sforza nel difficile compito di *ricostruire la reale intenzione ispiratrice dell'operazione* (dando per scontato, peraltro, che quest'ultima sia comunque conforme al modello costituzionale) e giunge alla conclusione secondo cui si è in presenza, nel caso in esame, di un "fenomeno in cui il legislatore, per provocare la cessazione di vigenza del decreto legislativo, ha operato sulla legge di delegazione nel momento in cui il termine per l'esercizio della delega era scaduto, sicché la complessa operazione non può essere intesa come conferimento di una nuova delega valida *de futuro*, diretta ad escludere l'attribuzione alle Regioni e agli enti locali di compiti e funzioni inerenti alla gestione dell'Istituto per il

credito sportivo, ma puramente e semplicemente come intervento legislativo mirante a rendere priva di una base legale qualsiasi attribuzione *medio tempore* intervenuta, con immancabili riflessi sul piano della vigenza". A ciò si aggiunge che "la circostanza che il Parlamento, con la legge n. 191 del 1998 abbia operato nominalmente sulla legge di delegazione e sui poteri del Governo, anziché agire direttamente sulle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo attuativo [...] non può essere altrimenti interpretata che come rimozione di queste disposizioni fin dall'origine". La Corte ritiene poi che serva a corroborare tale ricostruzione quanto disposto dall'art. 10 della legge n. 137 del 2002, che delega il Governo a riordinare i compiti dell'Istituto per il credito sportivo, "assicurando negli organi anche la rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali". Ispiratrice della più recente disciplina, a parere della Corte, sarebbe stata la considerazione che l'attività svolta dall'Istituto in discorso, quand'anche quest'ultimo venga assimilato ad una banca, è suscettibile di incidere sull'"ordinamento sportivo" che, in base a quanto disposto dal terzo comma dell'art. 117, forma oggetto di competenza legislativa concorrente. Tale disciplina, inoltre, confermerebbe che la partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali agli organi dell'ente non poteva più trovare fondamento nell'art. 157 del decreto n. 112, "proprio a causa della vicenda normativa sopra descritta" (punto 4 del cons. in dir.).

2. ... e la singolare ricostruzione accolta dalla Corte costituzionale: l'abrogazione "indiretta" delle disposizioni del decreto legislativo

In primo luogo, si può notare quanto poco probante risulti il riferimento alla nuova delega, che, all'atto di promuovere una revisione complessiva della disciplina in discorso, può semplicemente aver voluto assicurare la permanenza di un fondamento normativo alla stessa partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali agli organi dell'ente in questione. In secondo luogo, non può che sorprendere il riconoscimento da parte della Corte di una sorta di *legame indissolubile* tra legge di delega e decreto legislativo (inteso quest'ultimo quasi come un'appendice perpetua della prima), che permarrrebbe anche dopo la scadenza dei termini per l'esercizio della delega stessa e che permetterebbe di determinare, attraverso l'abrogazione (e - perché no? - forse anche attraverso la semplice modifica) di disposizioni della stessa legge, il venir meno, con efficacia *ex tunc*, del decreto o comunque di quelle sue disposizioni indirettamente riguardate dalla revisione legislativa.

Singolare risulta anche la circostanza per cui l'atto modificativo della legge n. 59 (che, tra l'altro, non prevedeva espressamente che l'abrogazione dovesse valere *ex tunc*) sia venuto in esistenza *successivamente allo stesso decreto n. 112*, sicché sarebbe dato ravvisare un breve lasso di tempo (che va dall'entrata in vigore del decreto n. 112 all'entrata in vigore della legge n. 191 del 1998), nel quale si potrebbe anche ipotizzare che l'art. 157 del decreto n. 112 *abbia comunque spiegato i suoi effetti!* In realtà, la Corte sembrerebbe ritenere (ma la questione, invero, non è affatto chiara) che l'abrogazione riguardante una legge di delega, funzionale alla caducazione delle disposizioni del decreto ad essa collegato, sia sempre *retroattiva* e determini in ogni caso - anche nel silenzio serbato, al riguardo, dalla stessa legge abrogatrice - il venir meno *ab initio* dell'atto governativo (o comunque delle disposizioni di quest'ultimo specificamente riguardate dalla revisione legislativa).

La questione, com'è evidente, coinvolge profili complessi e da tempo dibattuti in dottrina [nella più recente letteratura cfr. tra gli altri, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, i contributi di AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino 2001, e AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Torino 2002; nonché A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2001, spec. 154 s., e A. Celotto-E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.* (Aggiornamento), VI, Milano 2002] relativi al condizionamento esercitato dalla legge di delega nei confronti del decreto legislativo (la cui legittimità costituzionale dipende, altresì, dalla compatibilità della delega stessa con il dettato costituzionale), sui quali ovviamente non è possibile intrattenersi in questa sede. E, tuttavia, provando ad astrarre dal caso specifico e ad analizzare le conseguenze della nuova tecnica di manipolazione dell'efficacia del decreto legislativo razionalizzata dalla sent. n. 241, si potrebbe forse parlare di una sorta di "abrogazione indiretta" delle disposizioni dell'atto governativo. Il fenomeno in discorso si differenzerebbe dalla mera inapplicabilità derivata per il fatto che nell'ipotesi discussa lo scopo *intenzionalmente* perseguito dal legislatore (e al cui raggiungimento risulterebbe funzionale l'intervento sulla legge) sarebbe proprio quello di *determinare l'abrogazione con effetto retroattivo delle disposizioni del decreto delegato*. Perché, d'altro canto, non intervenire direttamente su quest'ultimo, anche procedendo ad una mera abrogazione retroattiva (peraltro non preclusa, in linea di massima, dalla stessa giurisprudenza costituzionale)?

Le ragioni volte a giustificare l'impiego di una simile tecnica possono essere diverse; prima fra tutte la circostanza che, una volta ammessa la soluzione in discorso, l'intervento sulla legge si mostra astrattamente idoneo a produrre effetti non soltanto sulla singola disposizione del decreto rilevante nel caso di specie, ma anche su tutte le altre, incluse nel

decreto stesso o in altri che abbiano dato seguito alla delega, comunque interessate dalla stessa revisione legislativa. Esigenze di economizzazione dell'attività di produzione normativa potrebbero, dunque, spiegare ed incoraggiare operazioni di tal sorta (attraverso l'abrogazione dell'enunciato della legge di delega si determinerebbe l'"abrogazione indiretta" di diverse prescrizioni dei decreti delegati).

Inoltre, l'abrogazione di una disposizione della legge di delega comporterebbe inevitabilmente ulteriori effetti collaterali, tra cui soprattutto il venir meno *ab initio* della operatività della statuizione abrogata quale *norma interposta*; e non è nemmeno escluso che attraverso l'impiego di una simile tecnica si possa rendere meno stringente lo scrutinio che la Corte ha inteso espletare finora sulle leggi retroattive, le quali, benché non possano essere giudicate di per sé come incostituzionali, si mostrano, tuttavia, più facilmente idonee delle altre a veicolare attentati al principio di uguaglianza.

3. La legge di delega: fonte interposta o "base legale" del decreto legislativo? Brevi osservazioni sulla precarietà permanente della fonte delegata

Ad ogni modo, prescindendo pure dalle motivazioni che possono aver indotto il legislatore ad optare per questa soluzione che, dopo l'avallo della Corte, potrebbe dare l'avvio ad una prassi, invero alquanto discutibile, l'intera impalcatura del ragionamento svolto nella sentenza in esame non appare del tutto convincente. La premessa dalla quale muove il giudice costituzionale è, infatti, quella per cui il condizionamento esercitato dalla legge di delega nei confronti del decreto legislativo operi non già sul piano della *validità*, ma su quello dell'*efficacia*; e ciò in forza di un legame talmente stretto (e, probabilmente, *unico* nel panorama delle fonti collegate conosciute dal nostro ordinamento) che ogni vicenda riguardante la "fonte *madre*" (legge) produrrebbe immediate e dirette conseguenze sugli effetti della "fonte *figlia*" (decreto), senza alcuna possibilità di una successiva (e naturale...) "emancipazione" di quest'ultima rispetto alla prima, anche dopo la scadenza del termine fissato per l'esercizio della delega stessa!

Non è per nulla affrontata, poi, la questione relativa al carattere retroattivo dell'abrogazione coinvolgente la legge di delega. Il tema, com'è evidente, non è di poco conto; a ben vedere, non sembrano potersi eludere, al riguardo, i termini di un'alternativa secca: o *si presume* (salvo espressa e contraria previsione contenuta nella legge abrogatrice) che l'effetto abrogativo possa spiegarsi soltanto *ex nunc*, oppure si ritiene (come sembrerebbe fare la Corte nell'occasione) che, nell'ipotesi di abrogazione della legge di delega, l'effetto in questione operi sempre *ex tunc*.

Con specifico riferimento alla prima soluzione, nei casi non infrequenti di deleghe frazionate o di "maxi-deleghe", i decreti approvati ed entrati in vigore *anteriamente* all'abrogazione della legge di delega dovrebbero ritenersi non coinvolti dalla revisione legislativa. Ma tale prospettiva, com'è facilmente intuibile, mal si concilia con l'intento che la Corte ascrive al legislatore che ha perfezionato la complessa operazione: quello di *rendere prive di una base legale* le disposizioni del decreto delegato, *con immancabili riflessi sul piano della loro vigenza*, rimuovendo così "*fin dall'origine*" le prescrizioni in parola. La seconda soluzione, che intende come *in re ipsa retroattiva* l'abrogazione di una legge di delega, è dunque l'unica conciliabile con la tecnica dell'"abrogazione indiretta" qui descritta; e, ciò non di meno, essa appare *logicamente inaccettabile* perché tende a sovrapporre vicende ed effetti sostanzialmente diversi. L'abrogazione della fonte parlamentare che integra il parametro di legittimità del decreto legislativo dovrebbe comportare, infatti, *soltanto l'invalidità sopravvenuta di quest'ultimo e non già la sua inefficacia*.

Se si vuole, è forse possibile ravvisare nel caso di specie un'ulteriore riprova della perdurante tendenza ad una innaturale assimilazione del decreto legislativo al decreto-legge, quantomeno con riguardo alla *precarietà* degli effetti delle fonti considerate (cfr., sul punto, M. Aini, nel suo intervento al *Forum su Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97, ISR-CNR, Roma 2 giugno 1996, a cura di C. Desideri e G. Meloni, Milano 1997, 117 s.*). Il vincolo che parrebbe gravare sull'atto governativo delegato, in base alla ricostruzione accolta in questa sede dalla Corte, sembra anzi ancor più penalizzante di quello che lega l'efficacia del decreto-legge al relativo atto di conversione. Nel caso della fonte prevista dall'art. 77 Cost. (e pur con tutte le ovvie differenze tra le ipotesi richiamate), il legame tra l'atto governativo e quello parlamentare si traduce nella circostanza che da quest'ultimo dipende la *stabilizzazione degli effetti del primo*, intervenuta la quale, tuttavia, cessa ogni incertezza relativa alle sorti della normativa in questione. Diversamente, nella prospettiva criticata il decreto delegato sembra trovarsi in una condizione di *precarietà permanente* che, tra l'altro, ingenera seri dubbi sulla sua configurazione quale fonte normativa realmente autonoma.

* Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli studi di Pisa - alessandromorelli@yahoo.it

