

# IL RAPPORTO TRA DELEGAZIONE LEGISLATIVA E DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA PRASSI PIÙ RECENTE

di *Andrea Simoncini*

SOMMARIO: 1. Premessa. Il rapporto tra decreto-legge e decreto legislativo nella prassi più recente. – 2. Un caso emblematico di «intreccio» tra decretazione d'urgenza e delega: la riforma del giudice unico di primo grado. – 3. Il rapporto tra decreto-legge e decreto delegato. – 4. Il rapporto tra decreto-legge e legge delega. – 5. Alcune considerazioni sulla costituzionalità dell'uso del decreto-legge mentre è «pendente» una delega legislativa; ovvero sulla liceità della «interferenza funzionale» tra atti aventi forza di legge dell'Esecutivo. – 6. *Segue*: l'interferenza funzionale tra decreto-legge e delega legislativa è legittima: una conclusione «obbligata», ma insoddisfacente; possibilità di una soluzione differente.

## 1. *Premessa. Il rapporto tra decreto-legge e decreto legislativo nella prassi più recente*

Un giudizio alquanto diffuso<sup>1</sup> è quello secondo cui, dopo la sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale che, com'è noto, ha segnato la fine della problematica fase della «reiterazione dei decreti-legge»<sup>2</sup>, si sia venuta a

---

<sup>1</sup> Si veda, ad esempio, DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Roma, 2000: «dopo che la sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale ha subordinato l'ammissibilità della reiterazione al ricorrere di una nuova situazione di straordinaria necessità ed urgenza o ad una nuova disciplina della materia, così paralizzandola di fatto, gran parte del peso della produzione si è spostato sulla delegazione legislativa»; dello stesso tenore, tra gli altri, V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, 149 oppure F. MODUGNO, *A mò di introduzione. Considerazione sulla «crisi» della legge* in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa – Vol. II – Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, 42.

<sup>2</sup> Per una analisi dell'impatto della sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale sul sistema del-

creare una sorta di «proporzionalità inversa» tra decreto-legge e delega legislativa; nel senso che, a partire da tale decisione, si sarebbe fortemente ridotta la decretazione d'urgenza e, correlativamente, sarebbe aumentato il ricorso alla delegazione legislativa<sup>3</sup>.

In effetti, non si può negare che nella trascorsa XIII Legislatura, se da un lato la decretazione legislativa ha assunto dimensioni estremamente significative<sup>4</sup>, dall'altro la produzione di decreti-legge è «crollata» drasticamente rispetto alle medie delle legislature precedenti<sup>5</sup>.

Dinanzi ad una tale constatazione empirica, però, limitarsi a concludere che il ruolo assunto in precedenza dal decreto-legge, oggi è svolto dal decreto legislativo, sarebbe semplicistico e fuorviante.

La prassi, infatti, dimostra che tra decretazione d'urgenza e delega legislativa si è venuta a creare una *forte interrelazione*, per la quale le due fonti normative non sono usate tra loro in maniera alternativa, ma, spesso, coordinata.

Per cercare di spiegare in qual modo atti governativi delegati e d'urgenza si combinino, vorremmo ripercorrere una vicenda che, a nostro avviso, costituisce un esempio paradigmatico di come nell'esperienza nasca l'uso *congiunto* di questi due strumenti normativi.

---

le fonti ed, in particolare, sul fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, sia consentito rinviare, in un volume precedente di questo *Osservatorio*, a A. SIMONCINI, *La «fine» della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 17 ss.

<sup>3</sup> Correlazione che ha suscitato forti discussioni anche sul piano politico; si ricordi, infatti, che, subito dopo la drastica riduzione della decretazione d'urgenza «colpita» dalla scure della Corte costituzionale nell'ottobre 1996, si ebbe un acuto momento di contrasto tra la maggioranza e l'opposizione parlamentare in occasione della seguente sessione di bilancio 1996, proprio sull'uso – ritenuto eccessivo – della delegazione; contrasto che portò l'opposizione ad abbandonare il dibattito parlamentare (ripercorre la vicenda U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo in Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., 140).

<sup>4</sup> Per una illustrazione comparata dei dati generali relativi a delega, decreto-legge e legislazione ordinaria, si veda, *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII Legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento*, nel presente volume.

<sup>5</sup> Durante la XIII legislatura – dopo i primi sei mesi, antecedenti la sent. n. 360/1996, in cui il *trend* della decretazione d'urgenza è pressoché analogo alle legislature precedenti caratterizzate dal fenomeno ipertrofico della reiterazione, con una media di circa *trenta decreti-legge emanati al mese* – a seguito della pronuncia della Corte, la media della decretazione d'urgenza «crolla» – e si stabilizza – su circa *tre decreti-legge al mese*; per poter riscontrare dati analoghi, occorre risalire alla V e VI Legislatura repubblicana (per i dati sulla produzione di decreti-legge nelle varie legislature repubblicane e pre-repubblicane si veda A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1997, 205 ss. e 271 ss.; per i dati sulla XIII legislatura si vedano i dati riportati in appendice al presente volume).

## 2. Un caso emblematico di «intreccio» tra decretazione d'urgenza e delega: la riforma del giudice unico di primo grado

Il caso che vogliamo ripercorrere prende avvio dalla l. 16 luglio 1997, n. 254, recante la «delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado».

Una legge delega di straordinaria importanza<sup>6</sup> per l'organizzazione giudiziaria penale e civile, ma composta di un articolo unico.

L'articolo in questione, oltre la norma di delegazione, per dir così, «principale» (art. 1, c. 1°), contiene (c. 2°) una ulteriore delega al Governo a porre le «norme necessarie al coordinamento delle disposizioni dei decreti legislativi con tutte le altre leggi dello Stato e la disciplina transitoria rivolta ad assicurare la rapida trattazione dei procedimenti pendenti, civili e penali»<sup>7</sup>.

A questa delega per le norme transitorie, si aggiunge, infine, la delega «correttiva» (c. 4°) che permette al Governo di correggere, entro due anni dalla pubblicazione, il testo dei decreti legislativi di attuazione della legge<sup>8</sup>.

Accade così che il Governo si trovi ad approvare – nei sei mesi accordati – il d.lgs. n. 51/1998<sup>9</sup>, che contiene – tra i suoi ben 247 articoli – sia le norme organizzative e processuali, sia quelle transitorie, sia, infine, quelle di coordinamento e di attuazione.

La delega ulteriore prevista dalla l. n. 254/1997 per le norme transitorie

---

<sup>6</sup> Sulla introduzione del «giudice unico di primo grado» e sul rilievo di questa riforma per l'assetto complessivo del sistema giudiziario, si veda A. PIZZORUSSO, *Organizzazione della giustizia*, voce in *Enc. dir.*, agg. IV, 916.

<sup>7</sup> Questa seconda delega non va scambiata con quella che comunemente viene indicata con il termine di delega «correttiva»; essa, in realtà, è una delegazione ulteriore mirante a porre, *in aggiunta* alle norme del nuovo processo, ma *contestualmente* ad esse, le norme transitorie e quelle di coordinamento tra il nuovo rito ed il sistema normativo sostanziale e processuale pre-esistente; sulla delega a porre le norme transitorie come delega «accessoria», vedi R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 247.

<sup>8</sup> Si ripropone, dunque, nella l. n. 254/1997, seppur condensata nell'unico articolo, una tripartizione che è tipica delle deleghe aventi ad oggetto le riforme processuali (delega «principale», delega per le «norme transitorie» e delega «correttiva»); non si stabilisce, però, come altrove è opportunamente accaduto (si pensi, ad esempio, al caso della delega per la formazione del nuovo Codice di procedura penale, disposta dalla l. n. 81/1987), un ben preciso rapporto tra la delega per le norme «principali» e quella per le norme «transitorie», fattore che, vedremo più avanti, creerà notevoli problemi sul piano attuativo.

<sup>9</sup> Intitolato «Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado» e pubblicato nella *G.U.* 20 marzo 1998, n. 66, suppl. ord. n. 48.

non viene, dunque, utilizzata e scade<sup>10</sup>, mentre verrà ampiamente utilizzata la delega correttiva<sup>11</sup>.

A completare il quadro v'è, però, un ulteriore fattore problematico nel *drafting* della legge delega; questa, difatti, fissava, oltre al termine di sei mesi per l'esecuzione della delega «principale», un principio direttivo<sup>12</sup> per cui i decreti legislativi dovevano acquistare efficacia 120 giorni dopo la loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Il Governo si rende conto rapidamente che un siffatto periodo di 120 giorni di *vacatio* per il d.lgs. n. 51/1998 è decisamente troppo breve, essendo il sistema giudiziario ancora impreparato alle novità previste<sup>13</sup>.

L'Esecutivo, però, si trova dinanzi la «strada bloccata» dalla stessa legge delega: esso, infatti, non può più adottare norme di tipo transitorio poiché la delega appropriata è scaduta.

Vero è che rimarrebbe pur sempre aperta la via della delega «correttiva» del d.lgs. n. 51/1998<sup>14</sup> e proprio questa sembrerebbe la soluzione più consona per spostare la data dell'entrata in vigore di quest'ultimo.

Ma, il decreto correttivo deve rispettare i principi e criteri direttivi della delega «principale», esso, quindi, non potrebbe dilazionare ulteriormente i 120 giorni di *vacatio*, principio fissato, appunto, dalla legge delega.

Ecco, quindi, che il Governo si vede costretto a presentare un disegno di legge ordinaria<sup>15</sup> per affrontare i due problemi cruciali emersi in sede di «colloquio» della riforma.

Il primo problema – di natura «formale» – è rappresentato dalla necessità di prorogare il termine di prima applicazione della riforma oltre il limite fissato dalla legge delega.

Il secondo problema – di natura ben più sostanziale – è quello di predisporre, a seguito dell'introduzione del giudice unico, una riforma conse-

---

<sup>10</sup> Il termine, infatti, era di sei mesi, come per la delega «principale».

<sup>11</sup> I decreti correttivi emanati sulla base dell'art. 1, c. 4°, sono complessivamente quattro: il d.lgs. 4 maggio 1999, n. 138; il d.lgs. 7 giugno 1999, n. 160; il d.lgs. 3 dicembre 1999 n. 491 ed il d.lgs. 14 maggio 2001, n. 211.

<sup>12</sup> Art. 1, c. 1°, lett. r).

<sup>13</sup> In base a tale principio, in pratica, la riforma sarebbe dovuta diventare operativa il 19 giugno 1998.

<sup>14</sup> Che, ricordiamo, era soggetta ad un più ampio termine di due anni dalla pubblicazione dei decreti legislativi.

<sup>15</sup> Il disegno di legge AC. n. 4625, presentato il 3 marzo 1998 (ed intitolato, significativamente, «Norme in materia di definizione del contenzioso civile pendente, di procedimento davanti al tribunale in composizione monocratico, proroga di efficacia del decreto legislativo istitutivo del giudice unico di primo grado»).

guenziale anche del rito penale monocratico<sup>16</sup>; «assestamento» legislativo del quale, evidentemente, non si era tenuto conto nella elaborazione della legge delega originaria per l'introduzione del giudice unico di primo grado.

Il disegno di legge del Governo viene così scisso in due *sub*-progetti<sup>17</sup>: il primo, più urgente, diverrà la l. n. 188/1998<sup>18</sup>, che differisce l'operatività del d.lgs. n. 51/1998 al 2 giugno 1999; il secondo darà origine alla l. n. 479/1999<sup>19</sup>, contenente, tra le varie disposizioni, anche la riforma «collaterale» del processo penale pretorile.

Giunti in prossimità della data (prorogata) del 2 giugno 1999, ci si accorge nuovamente che tale scadenza è troppo ravvicinata e che occorre rinviare ancora l'avvio – perlomeno di alcune parti – della riforma, al gennaio 2000.

Si badi che, sul piano temporale, sarebbe ancora possibile per il Governo utilizzare la delega correttiva che permetteva di introdurre disposizioni modificative dei decreti legislativi *entro due anni dalla entrata in vigore* degli stessi<sup>20</sup>.

Ma, dimostrando un ulteriore errore di progettazione legislativa, la l. n. 188/1998, che ha prorogato il termine del d.lgs. n. 51/1998, non ha contestualmente modificato – come più razionalmente avrebbe dovuto fare – il principio direttivo dei 120 giorni, contenuto nella legge delega.

La persistenza, quindi, di questo limite rendeva ancora una volta inutilizzabile la delega correttiva; non residuando tempi sufficienti per una nuova legge ordinaria, l'unica strada possibile era la decretazione *ex art. 77 Cost.*

---

<sup>16</sup> «*Imposta dalla insopprimibile necessità di adeguare le garanzie del rito pretorile, che – concepito per reati punibili con pena sino a quattro anni di reclusione – non può ovviamente risultare idoneo per processi destinati ad infliggere – in ipotesi – anche venti anni di reclusione*»: così si legge nella *Relazione governativa* al disegno di legge indicato alla nota precedente; ricordiamo, infatti, che un altro principio della delega imponeva di assumere il rito pretorile come modello di riferimento per la disciplina del giudizio dinanzi al giudice monocratico (l. n. 254/1997, art. 1, c. 1°, lett. e).

<sup>17</sup> AC n. 4625-*bis* e AC n. 4625-*ter*.

<sup>18</sup> Pubblicata nella *G.U.* 19 giugno 1998, n. 141, data in cui sarebbe dovuto entrare in vigore il d.lgs. n. 51/1998.

<sup>19</sup> Intitolata «*Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense*» e pubblicata nella *G.U.* 18 dicembre 1999 n. 296.

<sup>20</sup> In pratica, il termine per l'esercizio della delega correttiva del d.lgs. n. 51/1998, scadeva il 20 marzo 2000.

Viene così approvato il d.l. n. 145/1999, recante «*disposizioni urgenti in materia di istituzione del giudice unico di primo grado*»<sup>21</sup>.

Senza ripercorrere questa lunga e complessa vicenda, sarebbe stato estremamente difficile comprendere le ragioni per cui il Governo sia giunto ad emanare un decreto-legge, *mentre era contemporaneamente pendente una delega legislativa nella stessa materia*<sup>22</sup> ed *in palese* – anzi, voluta – *violazione di un principio contenuto in tale delega ancora «vincolante» l'Esecutivo*.

Ma, per cercare di cogliere il grado di complessità all'interno del quale si sviluppa il rapporto tra decretazione d'urgenza e delega legislativa, si dovrà considerare anche un ulteriore elemento dello scenario sin qui illustrato.

Abbiamo già ricordato che, in previsione della entrata in vigore del giudice unico, ci si era resi conto che il processo pretorile penale andava a sua volta modificato e, così, era nato l'altro «ramo» legislativo della riforma, rappresentato dalla l. n. 479/1999.

Questa legge che, per avere una idea della ampiezza d'intervento, sostituisce un intero Libro del Codice di procedura penale<sup>23</sup>, modificando completamente il rito abbreviato, non prevede deleghe correttive o deleghe per le norme transitorie o di attuazione<sup>24</sup> (ennesimo grave difetto di progettazione legislativa).

Una volta in vigore, ci si rende conto che «le modifiche al sistema processuale introdotte dalla l. n. 479, in materia di rito abbreviato, hanno trasferito su quest'ultimo una rilevante serie d'incombenze in precedenza riservate alla sede dibattimentale, così dilatandone i tempi e rendendo inadeguato l'attuale meccanismo di determinazione dei termini massimi di custodia cautelare nella parte incidente su tale fase processuale»<sup>25</sup>; occorre, perciò, modificare conseguentemente anche la disciplina della custodia cautelare per impedire che l'applicazione del nuovo rito comporti il decorso di tali termini in numerosi casi pendenti.

---

<sup>21</sup> Che verrà convertito in legge dalla l. n. 234/1999.

<sup>22</sup> Su questo aspetto si appunteranno le considerazioni del Comitato per la legislazione il quale, nel parere sul d.l. n. 145/1999 (reso nella seduta del 14 luglio 1999), afferma (senza però trarre dalla constatazione *condizioni* od *osservazioni*) che il decreto legge «*reca una disposizione che riguarda un procedimento legislativo di delega, materia nella quale il ricorso a successive modifiche legislative relative ai termini dovrebbe essere contenuto*».

<sup>23</sup> Il Libro ottavo, intitolato «*Procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica*».

<sup>24</sup> La l. n. 479/1999, senza ricorrere allo strumento della delega, fissa direttamente le proprie norme transitorie variamente distribuendole all'interno della legge stessa.

<sup>25</sup> Espressioni tratte dal preambolo al d.l. n. 82/2000.

Anche in questo caso emerge chiaramente la pressoché totale assenza di una valutazione preventiva dell'impatto delle riforme sui sistemi organizzativi e sullo stesso tessuto normativo preesistente; ma, a differenza della l. n. 247/1996, non è prevista una delega (né correttiva, né per le norme di attuazione).

Si ricorre, così, ancora una volta alla decretazione d'urgenza (con il d.l. n. 82/2000<sup>26</sup>), ma, questa volta, non *contro* una delega esistente, bensì, *in luogo* di una delega che non c'è.

Questa vicenda ci è parsa significativa, oltre il caso di specie, poiché mette in luce diversi profili del problema, mostrando, per un verso, come si venga a creare un rapporto di utilizzazione «coordinata» da parte del Governo di decreto-legge e decreto-legislativo e, per altro, come questo sia attribuibile, in certi casi alla scarsa qualità della redazione tecnica delle leggi di delegazione, in altri, alla precisa volontà del Governo di aggirare i limiti di una legge delega, in altri ancora, ad una certa «equivalenza funzionale» tra i due strumenti normativi, per cui è possibile utilizzare l'uno in vece dell'altro.

Procediamo, a questo punto, nella nostra indagine tentando di individuare le diverse configurazioni possibili di questo *uso coordinato* di decretazione d'urgenza e decretazione delegata.

### 3. *Il rapporto tra decreto-legge e decreto delegato*

La produzione normativa primaria del Governo nella XIII Legislatura mostra frequentemente un uso «combinato» di decreto-legge e decreto delegato; i due strumenti, cioè, non si escludono a vicenda, ma vengono utilizzati in modo tale che l'effetto normativo complessivo deriva dalla «sommatoria», per dir così, dei due interventi.

Questa «combinazione» presenta tre varianti principali.

a) *L'uso «interinale» del decreto-legge rispetto al decreto delegato: la decretazione d'urgenza «in attesa» dell'esercizio della delega*

La prima variante è quella del decreto-legge emanato *in attesa* dell'esercizio della delega<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Recante, «*Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato*», convertito nella l. n. 144/2000.

<sup>27</sup> Un esempio significativo è dato dalla l. 30 novembre 1998, n. 419, intitolata «Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo

In presenza di una legge delega e *prima che vengano emanati i decreti legislativi*, il Governo approva un decreto-legge che pone una disciplina intermedia, destinata a «connettersi» con i futuri decreti delegati.

Questa funzione *interinale* svolta dal decreto-legge non rappresenta certo una novità; si pensi ai numerosissimi decreti-legge che dispongono norme transitorie<sup>28</sup> oppure agli stessi decreti-legge «ponte», in attesa di norme attuative di leggi<sup>29</sup>.

La peculiarità del caso qui considerato, però, consiste nel fatto che il decreto interviene *mentre è vigente una legge delega*.

Funzionalmente, la decretazione d'urgenza «anticipa» l'esercizio della delega da parte del Governo ponendo in essere una normativa *medio tempore*.

b) *L'uso «correttivo» del decreto-legge rispetto al decreto delegato: la decretazione d'urgenza che modifica l'esercizio della delega*

In altri casi, molto più numerosi, la combinazione tra decreto-legge e decreto delegato avviene utilizzando la decretazione d'urgenza *dopo* che il Governo ha già esercitato la delega.

Come abbiamo precisato in precedenza, la particolarità di questo uso

---

unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale» (pubblicata nella *G.U.* 7 dicembre 1998, n. 286); questa legge prevedeva, all'art. 6, una delega – da esercitarsi entro un anno – per la «ridefinizione dei rapporti tra Università e Servizio sanitario nazionale». Il Governo inizia, quindi, ad elaborare il decreto legislativo di attuazione; ma il 4 ottobre 1999, viene pubblicato il d.l. n. 341/1999, intitolato *Disposizioni urgenti per l'Azienda Policlinico Umberto I e per l'Azienda ospedaliera Sant'Andrea di Roma*, con il quale si «anticipa» una parte della riforma, costituendo in *Aziende con autonoma personalità di diritto pubblico* i due grandi complessi ospedalieri ed universitari di Roma. Soli due mesi dopo, il Governo emana il decreto legislativo di attuazione della l. n. 419/1998 – il d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, intitolato «*Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed Università, a norma dell'articolo 6 della l. 30 novembre 1998, n. 419*» (pubblicato nella *G.U.* 12 gennaio 2000, n. 8 - S.O. n. 10) – con il quale vengono predisposte le norme generali concernenti l'ordinamento gestionale delle aziende «ospedaliero-universitarie» (art. 2, d.lgs. n. 517/1999); al fine di disciplinare la successione tra i due regimi normativi il d.l. n. 341/1999 aveva stabilito, comunque, che (art. 1, c. 4°) «entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni contenute nei decreti legislativi di attuazione dell'articolo 6 della l. n. 419/1998, la Regione Lazio e l'Università «La Sapienza», adottano d'intesa i provvedimenti di rispettiva competenza per adeguare le due aziende ai modelli gestionali e funzionali ivi previsti»; si viene a creare, quindi, una utilizzazione «sequenziale» di decreto-legge e decreto legislativo, in cui l'effetto normativo finale deriva dalla successione: legge delega → (decreto-legge) → decreto legislativo.

<sup>28</sup> Per una analisi dei contenuti prevalenti nella decretazione d'urgenza durante la XIII Legislatura, si rinvia, a *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII Legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento*, nel presente volume.

<sup>29</sup> Sui c.d. decreti-legge «ponte», vedi nota precedente.



«coordinato» tra le due potestà previste dagli artt. 76 e 77 Cost., sta nel fatto che l'Esecutivo utilizza il decreto-legge, dopo il decreto delegato, ma *quando è pur sempre «pendente» la delega*<sup>30</sup>.

Se, infatti, il decreto-legge intervenisse a modificare (espressamente o tacitamente) un decreto legislativo, dopo che la legge delega è scaduta, questo non porrebbe particolari problemi specifici sul piano del sistema delle fonti.

Diversa è, invece, la circostanza in cui il Governo, ancora «vincolato»<sup>31</sup> su di un certo oggetto dalla legge delega del Parlamento, preferisca utilizzare il decreto-legge invece che emanare un altro decreto legislativo.

Ovviamente la premessa logico-giuridica da cui muoviamo è che, in ossequio alle più recenti acquisizioni dottrinali<sup>32</sup>, la delegazione legislativa sia ispirata al principio di «temporaneità»<sup>33</sup> e non a quello di «istantaneità»; ra-

---

<sup>30</sup> Si considerino i seguenti casi, tutti derivanti da deleghe contenute nella cosiddetta legge «Bassanini» n. 59/1997 e successivamente prorogate dalla l. n. 50/1999 e dalla l. n. 241/1999: il d.l. n. 148/1999 (in materia di interventi di sostegno pubblico alle imprese) è intervenuto a modificare le norme di attuazione di un decreto legislativo (il d.lgs. n. 123/1998), emanato sulla base di una delega contenuta originariamente nell'art. 4, c. 4°, l. n. 59/1997, prorogata e che era ancora pendente nel momento della pubblicazione del decreto-legge; analogo è il caso del d.l. n. 214/1999 (in materia di conferimenti alle Regioni delle funzioni in materia di mercato del lavoro) attraverso cui si modifica un decreto legislativo (il d.lgs. n. 467/1997) emanato, anche questo, sulla base di una delega contenuta nella cosiddetta legge «Bassanini» (art. 1, l. n. 59/1997), prorogata ed ancora pendente nel momento in cui il Governo pubblica il decreto-legge; più complesso è il caso del d.l. n. 383/1999 (in materia di liberalizzazione del settore della distribuzione del carburante). Qui, alla delega originaria disposta dalla legge «Bassanini» (art. 4, c. 4°, lett. c), segue il d.lgs. n. 32/1998 che attua la delega; a questo decreto segue un primo decreto legislativo correttivo (il d.lgs. n. 346/1999) che modifica le condizioni di attuazione del primo decreto (estendendo i termini per l'adeguamento dei Comuni e prorogando le deroghe transitorie); circa venti giorni dopo si ha la «*correzione della correzione*» attraverso il d.l. n. 383/1999, emanato mentre era ancora pendente la delega correttiva. Un altro caso di decreto-legge «correttivo» è quello – non derivante dalla legge «Bassanini», ma dall'attuazione di diritto comunitario – del d.l. n. 500/1999 (riguardante *Disposizioni urgenti concernenti la proroga di termini per lo smaltimento in discarica di rifiuti e per le comunicazioni relative ai PCB, nonché l'immediata utilizzazione di risorse finanziarie necessarie all'attivazione del protocollo di Kyoto*) che modifica un decreto legislativo (il d.lgs. n. 209/1999) emanato sulla base della delega contenuta nella legge comunitaria 1995-1996 (art. 1, c. 4°, l. n. 128/1998), per il quale era ancora aperto il termine per poter emanare decreti legislativi correttivi.

<sup>31</sup> Ovviamente, occorrerà approfondire in che modo e con quale estensione si possa configurare un «vincolo» di natura giuridica per il Governo derivante da una legge delega, ma su questo torneremo nei passaggi successivi.

<sup>32</sup> Per una più recente ed approfondita ricostruzione del dibattito e delle critiche alla dottrina della c.d. «istantaneità» della delega prevista nell'art. 76 Cost. si vedano, riassuntivamente, M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di Governo*, Ed. provvisoria, Milano, 2000, 133 ss. e E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, 53 ss.

<sup>33</sup> Per cui «è ormai abituale nella delega, la previsione che il Governo possa emanare dopo

gion per cui il Governo non perde il suo potere normativo con l'esercizio, *uno actu*, della delega, ma la potestà normativa si esaurisce «per lo scadere del termine e non per l'avvenuto esercizio»<sup>34</sup>.

D'altronde, la stessa Corte costituzionale ha ammesso, oltre l'uso «frazionato» della delega<sup>35</sup> esplicitamente consentito dall'art. 14, c. 3°, l. n. 400/1988, anche l'uso «ripetuto» della delega, riferendosi, cioè alla possibilità per il Governo di emanare più decreti legislativi in attuazione di una unica delega, purchè nel rispetto del termine e degli altri elementi fissati dall'art. 76 Cost.<sup>36</sup>.

Dinanzi, quindi, a deleghe ancora pendenti e che consentano un uso ripetuto del potere delegato, è lecito domandarsi quale ragione spinga l'Esecutivo ad usare la decretazione d'urgenza, piuttosto che esercitare nuovamente la delega.

Per ora accantoniamo l'ipotesi che ciò serva ad aggirare i limiti «materiali» della legge delega<sup>37</sup>; esamineremo tale funzione «elusiva» della decretazione d'urgenza più avanti<sup>38</sup>.

Nei casi che stiamo considerando, ci troviamo dinanzi a decreti-legge che, *pur rientrando nell'oggetto, non contrastano con i principi e criteri della delega* e che, perciò, in astratto, avrebbero potuto benissimo rivestire la forma di decreti delegati.

Ma, allora, per quale motivo il Governo sceglie un tipo di atto invece che l'altro?

Per formulare una ipotesi di risposta occorrerà tener presente che, nell'ordinamento giuridico attualmente vigente, le fisionomie del decreto-legge e del decreto legislativo, in quanto *atti formali* del Governo, oramai differiscono profondamente.

il primo decreto legislativo ulteriori decreti per un certo periodo di tempo», così F. MODUGNO, *A mò di introduzione*, cit., 42.

<sup>34</sup> M. CARTABIA, *Delega*, cit., 136.

<sup>35</sup> Ovverosia, la possibilità, per il Governo, in presenza di deleghe ad oggetto multiplo, di emanare più decreti legislativi.

<sup>36</sup> C. cost. sent. n. 422/1994; nella manualistica più recente viene comunemente accettata la prassi oramai «invalsa di prevedere nella legge di delegazione la facoltà del Governo di intervenire, entro il termine, più volte ad esercitare la delega sullo stesso oggetto», così A. BARBERA-C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2001, 97 e di tenore analogo, R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, (II ed.), Giappichelli, Torino, 2001, 345, oppure P. CA-RETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, (V ed.), Giappichelli, Torino, 2001, 269.

<sup>37</sup> Quei limiti, cioè, che la legge delega, per espressa definizione costituzionale, deve necessariamente fissare rispetto al contenuto del decreto delegato: oggetto, principi e criteri direttivi.

<sup>38</sup> Si veda al paragrafo successivo, la lett. b).

Al fine di avere una idea della progressiva differenziazione che si è venuta creando, si consideri che, ad esempio, nelle *Istituzioni di diritto pubblico* pubblicate da Costantino Mortati nel 1952, la descrizione «formale» del decreto-legge e quella del decreto legislativo è del tutto identica<sup>39</sup>: atto deliberato dal Consiglio dei Ministri, emanato dal Capo dello Stato e pubblicato con le stesse modalità delle leggi formali<sup>40</sup>.

Nel tempo, tuttavia, l'iter procedurale di un decreto delegato si è profondamente «aggravato», soprattutto a causa dei cosiddetti «limiti ulteriori» che sempre con maggior frequenza sono stati aggiunti dalle leggi delega<sup>41</sup>.

Tornando, quindi, al nostro interrogativo, la ragione dell'uso del decreto-legge sta nel fatto che questa fonte ha un procedimento d'approvazione estremamente più rapido dell'altro.

Nei casi che abbiamo rilevato, i decreti-legge intervengono – quasi sempre – a «correggere» decreti delegati già emanati, ma in condizioni, potremmo dire di «emergenza», cioè caratterizzate dall'esigenza di tempi molto rapidi di approvazione<sup>42</sup>.

Le correzioni che si debbono apportare presentano caratteri di urgenza e lo strumento del decreto-legge, immediatamente efficace, consente di evitare l'iter di approvazione dei decreti legislativi, divenuto sempre più lungo e

---

<sup>39</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1952, 360 e 366.

<sup>40</sup> Ma ancora nel 1970, S. FODERARO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, s. ed. 1970, 67, affermava che «il procedimento di formazione dei decreti-legge non presenta alcuna rilevante caratteristica differenziale rispetto a quello dei decreti legislativi e dei regolamenti» e, nel 1979, L. PALADIN, *Art. 76*, in *Comm. Cost.*, 24, sosteneva che «la formazione delle leggi delegate non presenta nulla di caratteristico rispetto alla gran massa degli atti amministrativi decretati dal Capo dello Stato sulla base di una deliberazione del Consiglio dei Ministri» e, più avanti, analizzando il procedimento di formazione del decreto-legge, lo definiva, analogamente, «un iter formativo che, in sé, non ha nulla di tipico» (p. 71).

<sup>41</sup> L'iter di approvazione dei decreti legislativi si è progressivamente arricchito di «limiti ulteriori» (secondo la fortunata espressione di S.M. CICCONE, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 600 ss.) di tipo procedurale che impongono un «passaggio parlamentare» agli schemi di decreto legislativo, sottoponendoli al parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari; tali limiti ulteriori hanno visto una consacrazione legislativa di tipo generale nell'art. 14, l. n. 400/1988, che ha reso obbligatorio il parere delle Commissioni parlamentari sulle deleghe «ultrabiennali» e, successivamente, la previsione di tale parere parlamentare è stata ripresa e rafforzata (sostituendo il parere delle Commissioni competenti con il parere di Commissioni bicamerali costituite *ad hoc* da numerose leggi delega successive (ll. nn. 662/1996, 59/1997 e 94/1997); va, infine, segnalata la recente riforma del Regolamento della Camera dei deputati del luglio 1999, a seguito della quale è stato introdotto un nuovo Capo (il XIX-ter) dedicato all'«*Esame degli schemi degli atti normativi del Governo*».

<sup>42</sup> Emblematico, a questo riguardo, è l'uso del decreto-legge nell'ambito della vicenda concernente la applicazione della riforma del giudice unico; cfr. *supra*, par. 2.

complesso, tanto per i decreti delegati «principali», quanto per quelli «correttivi»<sup>43</sup>.

Il decreto-legge, dunque, in questi casi serve pur sempre ad evitare i limiti della delega, ma non quelli «sostanziali», bensì quelli di tipo «procedurale».

c) *L'uso «sostitutivo» del decreto-legge rispetto al decreto delegato: la decretazione d'urgenza in luogo di una delega legislativa «correttiva»*

Una terza variante delle possibili combinazioni tra le fonti previste dagli articoli 76 e 77 della Costituzione, è rappresentato dall'uso della decretazione d'urgenza come «equivalente funzionale» dell'esercizio di una delega di tipo correttivo.

La differenza sostanziale di questa ipotesi rispetto ai due modelli esaminati sopra è che, in questi casi, *non c'è una legge delega* e si utilizza il decreto-legge per realizzare finalità che «normalmente» sarebbero raggiunte attraverso una delega di tipo *correttivo*<sup>44</sup>.

In molti dei casi esaminati, si interviene con decreto-legge esattamente per realizzare la funzione che oggi riteniamo «propria» di una delega correttiva: quella, cioè, di apportare le correzioni suggerite dalla prima applicazione di un atto legislativo oppure di disporre le modifiche di un testo normativo che, pur non incidendo sulla sua struttura sostanziale, servono ad adattarlo a nuove esigenze presentatesi successivamente all'entrata in vigore o ad aggiornarlo periodicamente.

Per aiutare la comprensione di quanto andiamo dicendo, accenniamo ad alcune vicende esemplificative<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Per i quali, come sottolinea M. CARTABIA, *Delega legislativa*, cit., 118, è previsto, normalmente, lo stesso *iter* dei decreti legislativi «principali».

<sup>44</sup> Ci esprimiamo in termini di funzione «normalmente» realizzata dai decreti legislativi correttivi, perché, a ben vedere, questa particolare delega legislativa si è fortemente consolidata nella prassi più recente, fino a configurare un ben preciso «tipo» normativo. I decreti legislativi «correttivi», rappresentando circa il 23% del totale degli atti normativi delegati del Governo (cfr. nel presente volume *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII Legislatura*, cit., costituiscono ormai un modello legislativo ben individuato sul piano fenomenologico (anche se discusso in dottrina – si vedano, per tutti, le perplessità espresse da C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001, 190 ss.), tanto nella sua struttura fondamentale, quanto nelle sue «varianti» (Per una definizione generale del modello, la sua prima comparsa e le varianti principali, si rinvia, sinotticamente, a M. CARTABIA, *Delega legislativa*, cit., 106 ss.).

<sup>45</sup> Oltre quelli esaminati nel testo, vi sono ulteriori casi in cui il decreto-legge è utilizzato come *sostituto funzionale* del decreto delegato correttivo; si consideri, ad esempio, la vicenda della *modifica delle tabelle delle circoscrizioni giudiziarie* che si rende necessaria ogniqualvolta cam-

Un caso pertinente può essere quello delle modificazioni apportate alla l. n. 249/1997, istitutiva della *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*.

Questa legge – sorprendentemente<sup>46</sup> – è sprovvista di una apposita delega di tipo correttivo, ragion per cui le rettifiche iniziali verranno disposte per legge<sup>47</sup>; tutti i successivi interventi *correttivi* del testo originario verranno disposti, invece, attraverso una serie di decreti-legge (d.l. n. 15/1999; d.l. n. 433/1999; d.l. n. 5/2001).

Non a caso, in un settore del tutto analogo – la disciplina dell'*Autorità Garante per i dati personali* –, l'esistenza, a fianco della legge istitutiva (l. n. 675/1996), di una ampia delega correttiva (la l. n. 676/1996), ha fatto sì che analoghi interventi di aggiornamento o proroga siano stati disposti attraverso lo strumento del decreto legislativo<sup>48</sup> ed *il Governo non abbia praticamente mai fatto ricorso alla decretazione d'urgenza in questo settore*<sup>49</sup>.

Ma una vicenda ancor più emblematica è quella del d.l. n. 157/200, recante «disposizioni urgenti in tema di trattamenti economici dei funzionari e degli ufficiali delle Forze di polizia e delle forze armate»; come è agevolmente desumibile dallo stesso preambolo del decreto<sup>50</sup>, una leg-

---

gislazione – a loro volta – le circoscrizioni dei Comuni. Tale attività di «aggiornamento» legislativo delle tabelle previste dal r.d. n. 12/1941 è avvenuta, in molti casi, utilizzando il decreto-legge (da ultimo, si veda il d.l. n. 6/1999 di modifica delle tabelle a seguito della istituzione del Comune di Montiglio Monferrato); l'uso della decretazione d'urgenza in questo settore cessa con l'introduzione della riforma del giudice unico monocratico – realizzata attraverso la ben nota legge delega l. n. 247/1997; questa legge, infatti, per disporre le modifiche alle circoscrizioni dei nuovi organi giudiziari, ha previsto una specifica *delega correttiva* che, in effetti, è stata utilizzata dal Governo per definire i nuovi circondari (si veda il d.lgs. n. 211/2000 «Disposizioni correttive della Tabella A allegata al d.lgs. n. 51/1998, concernenti i circondari di Ascoli Piceno e di Taranto»).

Una ulteriore conferma del modello illustrato si è avuta nell'ambito della riforma del rito penale pretorile e del giudizio penale abbreviato – che abbiamo già esaminato nel paragrafo precedente –; in tale circostanza il d.l. n. 82/2000 è stato emanato, in buona sostanza, per introdurre alcune correzioni alla l. n. 476/1998, sopperendo, così, alla carenza di una delega per le norme transitorie o di una delega correttiva in tale legge.

<sup>46</sup> La sorpresa deriva, oltre dall'uso ormai abituale delle deleghe correttive, dal «precedente specifico» – che richiameremo nel testo più avanti – della omologa l. n. 675/1996.

<sup>47</sup> Attraverso la l. n. 122/1998.

<sup>48</sup> Su questa vicenda e sulla progressiva attuazione e correzione della legge sulla protezione dei dati personali, ci sia permesso rinviare a A. SIMONCINI, *Autorità indipendenti e «costruzione» dell'ordinamento giuridico: il caso del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 851 ss.

<sup>49</sup> Se si eccettua un emendamento parlamentare aggiunto in sede di conversione di un decreto-legge (d.l. n. 23/1998) in tema di tutela dei dati sanitari.

<sup>50</sup> Riportiamo testualmente una parte del preambolo in questione poiché ci sembra estremamente significativa: «Visto l'art. 5, c. 3° della l. n. 86/2001, con il quale agli ufficiali dell'Eser-

ge<sup>51</sup> è intervenuta ad estendere un certo beneficio stipendiale<sup>52</sup> ai tenenti di Esercito, Marina ed Aeronautica. Così facendo, però, si viene a creare una palese disparità di trattamento rispetto al personale pari-grado di Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri.

Ecco, dunque, che in sede di parere parlamentare sugli schemi di alcuni decreti legislativi correttivi riguardanti, rispettivamente, il riordino della dirigenza nella Polizia di Stato<sup>53</sup> ed il riordino del reclutamento nell'Arma dei Carabinieri<sup>54</sup>, le Commissioni parlamentari riunite I e IV – sia di Camera che del Senato – approvano identici pareri<sup>55</sup> in cui subordinano il consenso sullo schema governativo alla condizione che il Governo «provveda ad estendere alla Polizia di Stato e a tutte le altre Forze dell'ordine», la norma di beneficio sopra ricordata.

È il Parlamento stesso, quindi, a segnalare al Governo una ulteriore «correzione» da effettuare rispetto ai due schemi di decreto legislativo *correttivo* esaminati; l'Esecutivo prontamente provvede di conseguenza, non modificando, però, i decreti correttivi, ma emanando un decreto-legge<sup>56</sup>.

Anche in questo caso, perciò, alla assenza di un decreto legislativo correttivo, si supplisce attraverso la decretazione d'urgenza e così – se ci è per-

---

cito, della Marina e dell'Aeronautica, che accedono al ruolo con il diretto conseguimento del grado di tenente o corrispondente, è stata ridotta a 13 e 23 anni l'anzianità di servizio richiesta per l'accesso al trattamento stipendiale dirigenziale; Considerati gli ordini del giorno accolti in sede di approvazione della predetta l. n. 86/2001 e le specifiche condizioni e osservazioni formulate dalle competenti Commissioni parlamentari nei pareri espressi sugli schemi di decreti legislativi «correttivi» ai decreti legislativi 5 ottobre 2000 nn. 298 e 334, con i quali il Parlamento ha impegnato il Governo ad assumere le più opportune ed urgenti iniziative mirate ad estendere il beneficio di cui al predetto art. 5 ai trattamenti economici dei funzionari e ufficiali delle Forze di polizia e delle Forze armate (...)» (nostro il corsivo).

<sup>51</sup> La l. n. 86/2001; vedi nota precedente.

<sup>52</sup> Il conseguimento della cosiddetta «dirigenza economica» con due anni di anticipo (come si evince dall'ordine del giorno presentato nella seduta dell'Assemblea del Senato ed accolto dal Governo il 7 marzo 2001 in sede di votazione della futura l. n. 86/2001, cfr. ATTI XIII LEGISLATURA, SENATO DELLA REPUBBLICA Ordine del Giorno n. 9.4980.1, firmatari Palombo e Pellini).

<sup>53</sup> Il decreto legislativo in questione era il d.lgs. n. 334/2000.

<sup>54</sup> Il decreto legislativo in questione era il d.lgs. n. 298/2000.

<sup>55</sup> Si vedano i pareri approvati dalle Commissioni I e IV riunite della Camera dei deputati, nella seduta congiunta del 14 marzo 2001 ed i pareri approvati dalle Commissioni I e IV riunite del Senato della Repubblica, nella seduta congiunta del 21 marzo 2001.

<sup>56</sup> Questa particolare vicenda dei decreti-legge ad «invito parlamentare» non è nuova per la prassi recente in tema di decretazione d'urgenza, si veda a riguardo, nel presente volume *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII Legislatura*, cit.

messo il gioco di parole – il Governo emana un decreto-legge «correttivo» di un decreto delegato «correttivo».

#### 4. *Il rapporto tra decreto-legge e legge delega*

Sinora abbiamo valutato le diverse ipotesi di decreti-legge che, muovendosi nell'ambito dei limiti – quantomeno di ordine materiale – posti da una legge delega, variamente si combinano con decreti legislativi emanati o da emanare.

Ora, invece, intendiamo spostare la nostra attenzione su quei decreti-legge che non tanto si connettono ad altri decreti del Governo, quanto interferiscono direttamente o indirettamente con la legge delega del Parlamento.

Il Governo, nell'incidere attraverso il decreto-legge sulle leggi di delegazione viene a realizzare una sorta di *doppia interferenza* poiché, per un verso, attraverso l'atto d'urgenza si modifica una legge del Parlamento, ma, per altro, questa interferenza con la legge *delegante*, a sua volta, si riverbera sulla potestà normativa *delegata* al Governo stesso<sup>57</sup>.

##### a) *L'uso «modificativo» del decreto legge rispetto alla legge delega*

L'ipotesi più grave di interferenza ipotizzabile tra decreto-legge e legge delega è quello di un atto normativo d'urgenza del Governo che attribuisca una delega legislativa allo stesso Esecutivo.

Denunciato come uno dei casi di conclamata incostituzionalità materiale del decreto-legge per «incompetenza legislativa»<sup>58</sup>, questa ipotesi è rimasta puramente teorica, perlomeno in epoca repubblicana<sup>59</sup>, non essendo mai ac-

---

<sup>57</sup> Venendo a determinare un rapporto circolare particolarmente problematico; basti pensare che, essendo le deleghe parlamentari spesso di iniziativa governativa, il sistema complessivo dei rapporti che si viene a realizzare in questi casi è il seguente: viene approvato un disegno di legge (del *Governo*) da cui nasce la legge delega (del *Parlamento*), sulla quale interviene un decreto-legge (del *Governo*) successivamente convertito (dal *Parlamento*) che modifica la legge delega, dunque interferendo sul decreto-legislativo (del *Governo*) che verrà emanato.

<sup>58</sup> R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, 941 ss.

<sup>59</sup> Del tutto differente è infatti la prassi del periodo fascista in cui sovente si assisteva ad «autodelegazioni» effettuate attraverso decreti-legge del Governo; si pensi al caso emblematico del r.d.l. n. 1148/1941 che «autodelegava» il Governo ad emanare una compiuta disciplina dei titoli azionari, caso reso noto dal fatto che è stato successivamente preso in considerazione – in periodo repubblicano – dalla Corte costituzionale (nella sent. n. 127/1957).

caduto, salvo una dubbia e parziale eccezione<sup>60</sup>, che il Governo, con un decreto-legge abbia attribuito a sé stesso una delega.

Questa constatazione, però, non può far ritenere del tutto chiuso il problema, poiché, nella esperienza più recente si sono verificati alcuni casi che hanno riproposto – e non solo scientificamente, ma anche in sede istituzionale<sup>61</sup> – il tema della liceità di introdurre norme di delega legislativa al Governo attraverso la decretazione d'urgenza.

Ci riferiamo alle volte in cui il Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, ha introdotto norme di delega all'interno della legge di conversione.

Nei tre precedenti verificatisi nella XIII legislatura<sup>62</sup>, il Comitato per la legislazione, si è costantemente espresso in maniera contraria all'inserimento di norme di delega da parte del Parlamento nell'esame del disegno di legge di conversione.

Francamente, però, ci sembra che la portata di tale orientamento del Comitato debba essere ridimensionata per molteplici ragioni.

In primo luogo, perché l'orientamento del Comitato, quasi sempre unanime<sup>63</sup>, proprio su questo principio, è stato contrassegnato da *dissenting opinions*, espresse ben due volte su tre<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> L'unico caso, per quanto ci consta (è anche l'unico citato da A. CELOTTO, *L'abuso*, cit., 369), è quello costituito dal d.l. n. 202/1972, convertito dalla l. n. 321/1972, che aveva disposto una proroga del termine inizialmente previsto dalla legge delega, l. n. 1036/1971 (di riforma del sistema tributario); sulla legittimità costituzionale di questo decreto-legge, si è pronunciata la Corte costituzionale con l'ord. 22 ottobre 1987, n. 339 (che ha dichiarato manifestamente infondata la questione) a commento della quale si veda l'articolo di TARCHI citato alla nota 58; l'Autore, che prende spunto dalla ordinanza della Corte per approfondire il tema della incompetenza legislativa del Governo, sul caso di specie concorda con la posizione espressa dai giudici costituzionali secondo cui, «non si tratta di una vera e propria deroga al divieto di usare il decreto-legge come legge di delega, ma di un caso del tutto particolare che ha confermato la regola generale».

<sup>61</sup> Ci riferiamo al dibattito sviluppatosi all'interno del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, di cui daremo conto più avanti.

<sup>62</sup> I casi che abbiamo analizzato sono: il d.l. n. 457/1997, convertito con modifiche dalla l. n. 30/1998; il d.l. n. 23/1998 convertito con modifiche dalla l. n. 94/1998; il d.l. n. 214/1999 convertito dalla l. n. 263/1999.

<sup>63</sup> Sulla «giurisprudenza» del Comitato per la legislazione in tema di decreto-legge, si veda ora N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei deputati*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2001, 20, l'Autrice parla di «dominante unanimità sinora registrata nei pareri del Comitato».

<sup>64</sup> Opinione del Deputato Cananzi espressa in data 19 febbraio 1998 in riferimento al parere del Comitato sul d.l. n. 457/1998 («esprime dissenso in ordine alla formulazione della con-



In secondo luogo, per la scarsa coerenza giurisprudenziale con cui il Comitato ha affermato il principio, dal momento che, sempre in due casi su tre<sup>65</sup>, ha posto come *condizione* del parere favorevole la soppressione della disposizione contenente la delega, mentre nell'ultimo caso, con un intervento ben più *soft*<sup>66</sup>, si è limitato a citare in premessa al parere la circostanza che «la proroga di una delega già conferita, sostanzia una fattispecie di *uso improprio* dello strumento»<sup>67</sup>.

Infine – e soprattutto – va considerato lo scarso seguito avuto dai pareri che, ancora in due casi su tre, sono stati ignorati dal Parlamento in sede di conversione<sup>68</sup>.

---

dizione attinente la delega legislativa, non essendo violata attraverso detta delega nessuna disposizione della Costituzione, di legge ordinaria e del Regolamento»); analoga *dissenting opinion* dello stesso On. Cananzi è espressa rispetto al parere approvato in data 24 marzo 1998 sul d.l. n. 23/1998.

<sup>65</sup> Pareri sui d.l. n. 457/1997 e n. 23/1998 citati nelle note precedenti.

<sup>66</sup> Parere sul d.l. n. 214/1999.

<sup>67</sup> (nostro il corsivo) vedi nota precedente; a meno di non voler differenziare – ma, a nostro avviso, irragionevolmente – l'ipotesi della modifica di una delega da quella del conferimento di una nuova delega; sul punto cfr. C. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge*, cit., 48 ss.

<sup>68</sup> L'unico caso in cui il Parlamento ha accettato la condizione soppresiva posta dal Comitato per la legislazione è stato in sede di conversione del d.l. n. 457/1997 approvata con la l. n. 30/1998; in questo caso, però, la vicenda è estremamente peculiare e val la pena di essere ricordata, sebbene solo per cenni rapidi. Il d.l. n. 457/1997 è intitolato «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione*»; in sede di esame del disegno di legge di conversione, il Senato della repubblica (ATTI PARLAMENTARI XIII LEGISLATURA SENATO DELLA REPUBBLICA AS 2983-B) introduce un art. 2 all'articolo unico della legge di conversione, contenente una delega al Governo (in materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale e marittimo); trasmesso alla Camera dei deputati il disegno di legge è sottoposto al Comitato per la legislazione che esprime il parere favorevole subordinato alla condizione soppresiva di tale art. 2; le Commissioni riunite IX e XI, in sede referente, nella seduta del 19 febbraio 1998, attraverso i relatori esprimono un orientamento favorevole a prendere in considerazione la soppressione della delega e lo stesso Governo acconsente alla revisione. Il disegno di legge va in aula nei giorni 23 e 24 febbraio 1998; sulla base delle osservazioni del Comitato per la legislazione, i gruppi di opposizione presentano due questioni pregiudiziali di costituzionalità, sostenendo la violazione degli artt. 72, 76 e 77 Cost.; le questioni verranno entrambe respinte a larghissima maggioranza (28 sì, 233 no, 19 astenuti), anche se, passando alla votazione dell'art. 2, verrà approvato l'emendamento soppresivo proposto dalla stessa Commissione oltre che dall'opposizione ed accettato dal Governo. La «morale» di questa vicenda: la soppressione dell'articolo aggiuntivo contenente la delega, non è derivata da motivi giuridico-costituzionali (così come voleva il Comitato per la legislazione), ma esclusivamente da un accordo politico raggiunto tra maggioranza e opposizione; accordo in base al quale la maggioranza si è impegnata a spostare la delega in un nuovo disegno di legge ed in cambio di questa soppressione l'opposizione ha votato a favore il disegno di conversione del decreto-legge.

A nostro avviso, questo orientamento del Comitato, oltre alla sua intrinseca debolezza<sup>69</sup>, non è neppure del tutto convincente sul piano teorico.

Quando, infatti, nel dibattito in seno al Comitato, si sostiene che «il divieto (di introdurre deleghe nella legge di conversione) ha ragion d'essere per il principio generale secondo cui il delegante non può delegare se stesso»<sup>70</sup>, ovviamente, si adduce una giusta ragione ma non pertinente al caso in oggetto; difatti, in tutti i decreti-legge esaminati, è sempre il Parlamento, in sede di conversione, ad aggiungere o un comma all'articolo unico di cui è composta la legge di conversione o un ulteriore articolo, per introdurre la disposizione di delega, rispettando, così, la necessaria *dualità* nel rapporto di delegazione<sup>71</sup>.

Per essere più chiari sul punto, nei casi esaminati non si è intervenuti neppure con la tecnica dell'emendamento parlamentare al *testo* del decreto-legge, ma sempre le norme di delega sono state aggiunte in disposizioni «esterne» all'articolato originario del decreto-legge.

Il nodo teorico rilevante, semmai, è un altro; nodo che è emerso sia nel dibattito in seno al Comitato per la legislazione, sia nell'unico caso di dibattito parlamentare svolto su di una questione pregiudiziale di costituzionalità motivata proprio dall'inserimento di una norma di delega all'interno di una legge di conversione<sup>72</sup>.

L'argomento è efficacemente sintetizzato nei suoi termini essenziali, durante il dibattito in Aula alla Camera dei deputati<sup>73</sup>, da chi, in quella sede, ha sostenuto che una norma di delega inserita in fase di conversione «contrasta con l'ultimo comma dell'art. 72 Cost., il quale stabilisce che “la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa”. Dalla lettura di tale comma si evince che, laddove si attribuisca in via eccezionale al Governo l'esercizio della potestà

---

<sup>69</sup> Dal momento che, come abbiamo testè ricordato, l'orientamento del Comitato su questo tema non è unanime, non è coerente ed, infine, si è rivelato poco incidente sul procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione.

<sup>70</sup> Intervento del Deputato Anedda, seduta del 18 febbraio 1998.

<sup>71</sup> In base a considerazioni del tutto analoghe sul piano concettuale, considera pienamente legittime norme di delegificazione aggiunte in sede di conversione G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996, 109 («sempreché ovviamente siano rispettati i requisiti di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988»).

<sup>72</sup> Si veda ATTI PARLAMENTARI XIII LEGISLATURA CAMERA DEI DEPUTATI, Resoconti, Seduta del 23 febbraio 1998.

<sup>73</sup> Intervento dell'On. Bosco, Seduta citata alla nota precedente.

legislativa, ciò deve avvenire attraverso una legge delega discussa ed approvata obbligatoriamente con procedimento ordinario, il che implica la partecipazione dell'Assemblea plenaria alla discussione e votazione del provvedimento in tempi più ampi. L'articolo del disegno di legge di conversione [*che attribuisce la delega*] limita, invece di fatto il potere decisionale del Parlamento, il quale è costretto ad esercitare la sua funzione di controllo entro termini perentori».

In base a questa ricostruzione, dunque, il divieto di disporre deleghe attraverso decreti-legge non opera come *limite di contenuto* nei confronti del Governo in sede di emanazione dei decreti-legge e configura, invece, un *limite procedurale* nei confronti del Parlamento in sede di conversione; limite dovuto al fatto che la conversione di un decreto-legge avviene mediante un procedimento speciale (non «normale» ex art. 72 Cost.), mentre la norma di delegazione, per espressa qualificazione costituzionale, deve essere approvata seguendo l'*iter* ordinario.

In questa particolare accezione, dunque, andrebbe intesa l'affermazione contenuta in un parere del Comitato per la legislazione, secondo cui, «considerato che l'art. 15, c. 2°, lett. a) della l. n. 400/1988, prevede espressamente che non possano conferirsi deleghe legislative con decreti-legge, tale divieto, per evitare elusioni, deve ritenersi espressione di un principio che si traduce in un limite di contenuto anche per i disegni di legge di conversione»<sup>74</sup>.

Così delineato, il problema si ascrive, in realtà, ad un fenomeno ben più generale che è quello della progressiva «despecializzazione» del procedimento di conversione del decreto-legge, fenomeno per il quale è riscontrabile una crescente tendenza a rendere il procedimento di approvazione dei disegni di conversione del tutto simile e fungibile con il procedimento ordinario di deliberazione legislativa<sup>75</sup>.

L'inserimento di norme di delega all'interno di leggi di conversione, più che una anomalia del contenuto del decreto-legge esprime, quindi, una disfunzione dell'attività parlamentare di conversione (ed emendamento) dei decreti-legge, disfunzione alla quale, però, non possiamo che accennare, rinviando l'approfondimento ad altra sede.

b) *L'uso «elusivo» del decreto-legge rispetto alla legge delega*

Esaminiamo, infine, l'ultima problematica configurazione del rapporto tra decreto-legge e legge delega.

<sup>74</sup> COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, seduta del 19 febbraio 1998, parere sul d.l. n. 457/1997.

<sup>75</sup> Per alcuni approfondimenti su questo tema rinviamo, in questo volume, a *Alcune considerazioni sulla produzione normativa*, cit.

L'ipotesi è quella dell'uso di un decreto-legge *al fine di eludere i limiti posti da una legge delega*.

Il precedente più macroscopico è quello che abbiamo già ricordato descrivendo la complessa riforma legislativa che ha introdotto la figura del giudice unico di primo grado.

Il d.l. n. 145/1999 (all'art. 3), così come modificato dalla legge di conversione n. 234/1999, differisce l'efficacia di alcune disposizioni del d.lgs. n. 51/1998 che, per espresso principio posto dalla legge delega<sup>76</sup>, non doveva decorrere oltre i «centoventi giorni dopo la pubblicazione».

Il Governo, benché ancora in termini, non avrebbe potuto utilizzare il decreto legislativo perché «bloccato» da questo limite espresso contenuto nella legge delega e, quindi, *aggira l'ostacolo* utilizzando il decreto-legge.

Un'altra vicenda che può presentare analogie con la precedente è quella del d.l. n. 345/2000, recante «*Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche*».

In questo singolare caso<sup>77</sup>, abbiamo un decreto-legge che riproduce alcune parti di un decreto legislativo annullato dalla Corte costituzionale per contrasto con la legge delega.

Il d.lgs. in questione era il n. 134/1998<sup>78</sup>, emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 11, c. 1°, lett. b), della l. n. 59/1997<sup>79</sup>; tale atto avente forza di legge viene impugnato in via d'azione dalle Regioni Piemonte e Lombardia, le quali lamentano la violazione (oltre delle proprie competenze legislative) dell'art. 76 Cost., in quanto nell'oggetto della delega conferita dalla l. n. 59/1997<sup>80</sup>, non rientrava la disciplina degli Enti lirici.

Ovviamente, non possiamo soffermarci analiticamente su questa pronuncia che sicuramente presenta profili rilevanti per la giurisprudenza costituzionale sulla delega legislativa<sup>81</sup> e sulla legittimazione delle Regioni al ricor-

<sup>76</sup> In particolare si veda la lett. r) dell'art. 1, c. 1° della l. n. 254/1996.

<sup>77</sup> Sul quale si vedano le acute osservazioni di E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche per gli enti lirici*, in *Le Regioni*, 2001, 350 ss.

<sup>78</sup> Intitolato «*Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, c. 1°, lett. b) della l. 15 marzo 1997 n. 59*», pubblicato sulla G.U. n. 105/1998.

<sup>79</sup> Quantomeno, questo è ciò che il Governo presuppone ed esprime in premessa del decreto legislativo, ma la Corte costituzionale, appunto, smentirà che l'oggetto della delega disposta dalla l. n. 59/1996 contenesse anche la disciplina degli Enti lirici.

<sup>80</sup> Oggetto che l'art. 11, c. 1°, lett. b), l. n. 59/1997, delimitava con l'espressione «*enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza*».

<sup>81</sup> Sui quali si veda G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, pubblicato nel presente volume.

so in via d'azione<sup>82</sup>; qui interessa esclusivamente annotare che la Corte, «*independentemente da ogni considerazione sulla legittimità costituzionale, sotto il profilo dei contenuti, della disciplina recata dal d.lgs. n. 134/1998*»<sup>83</sup>, annulla lo stesso decreto per violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo della estraneità all'oggetto della delega.

Orbene, il d.lgs. n. 134/1998 aveva, nel frattempo, prodotto molteplici effetti sul piano giuridico dalla sua entrata in vigore (il 23 maggio 1998) al momento del deposito della sent. n. 503/2000 (18 novembre 2000)<sup>84</sup>; in particolare numerosi Enti lirici erano stati trasformati in fondazione, acquisendo «personalità giuridica di diritto privato dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo»<sup>85</sup>.

Il Governo, a questo punto, emana un decreto-legge che riproduce, retroattivamente, la norma contenuta nell'art. 1 del d.lgs., annullato dalla Corte<sup>86</sup>, «salvando», così, le fondazioni costituite sulla base del decreto legislativo annullato ed alcune essenziali disposizioni di carattere organizzativo.

Il Comitato per la legislazione, investito dell'esame del disegno di conversione, nella seduta nel 30 novembre 2000, esprime un parere in cui si limita, in premessa, a «rileva(re) che il decreto-legge riproduce quasi integralmente il contenuto del decreto legislativo dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale», senza poi trarre da questo rilievo nessuna conseguenza in ordine al decreto-legge, se si eccettua una osservazione relativa agli effetti della sentenza della Corte sulle norme correttive emanate successivamente al decreto legislativo annullato<sup>87</sup>.

La considerazione prevalente e che poi ricorrerà anche nel corso del di-

---

<sup>82</sup> Sono, questi ultimi, i profili sui quali prevalentemente si sofferma E. Rossi, *Cacofonie giuridiche*, cit., in particolare, 353.

<sup>83</sup> Sent. n. 503/2000 C. cost., punto 4 del c.i.d. (nostro il corsivo).

<sup>84</sup> Sentenza pubblicata nella *G.U.* 22 novembre 2000, n. 48 (1a serie speciale).

<sup>85</sup> Come recitava l'art. 1, d.lgs. n. 134/1998.

<sup>86</sup> L'art. 1, d.l. n. 345/2000 recita «Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche, già disciplinati dal titolo II della l. 14 agosto 1967, n. 800, sono trasformati in fondazione ed acquisiscono la personalità giuridica di diritto privato a decorrere dal 23 maggio 1998» (data, appunto di entrata in vigore del d.lgs. n. 134/1998, annullato dalla Corte costituzionale).

<sup>87</sup> Osservazione, peraltro, fondatissima. La Corte costituzionale, infatti, ha annullato il d.lgs. n. 134/1998, ma non ha annullato in via consequenziale il successivo d.lgs. n. 492/1998, decreto *correttivo* del d.lgs. n. 134/1998 (solleva il problema della illegittimità consequenziale del d.lgs. n. 492/1998, anche E. Rossi, *Cacofonie giuridiche*, cit., 359); da questa omissione deriva la particolarissima situazione normativa attuale in cui abbiamo un decreto legislativo vigente che, da un lato, è *correttivo* di un decreto legislativo che non esiste più e, dall'altro, pone correzioni, in realtà, al decreto-legge «riproduttivo» approvato in seguito!

battito parlamentare, è che, essendo stato annullato il decreto legislativo per motivi riguardanti esclusivamente il procedimento<sup>88</sup>, non v'è limite alla riproponibilità da parte del Governo dello stesso contenuto in altra forma quale il decreto-legge; ed anche la dottrina che ha esaminato la questione concorda nel ritenere che non vi sia stata violazione del giudicato costituzionale, «in quanto la pronuncia è riferita esclusivamente all'art. 76 Cost.»<sup>89</sup>.

5. *Alcune considerazioni sulla costituzionalità dell'uso del decreto-legge mentre è «pendente» una delega legislativa; ovvero sulla liceità della «interferenza funzionale» tra atti aventi forza di legge dell'Esecutivo*

Sin qui abbiamo affrontato il problema ricostruendo le diverse configurazioni del rapporto tra la decretazione d'urgenza e l'esercizio della delega legislativa nella prassi più recente; ora, però, vorremmo dedicare alcune riflessioni conclusive alla valutazione della costituzionalità di questo uso «alternativo del decreto-legge in luogo del decreto delegato»<sup>90</sup>.

Per affrontare correttamente la questione sono necessarie alcune premesse che delimitino il «perimetro» del problema.

La prima: *prenderemo in considerazione solo decreti-legge emanati nel rispetto dell'art. 77 Cost.*, cioè, emanati in casi straordinari di necessità ed urgenza; giacché, se così non fosse, l'incostituzionalità della fattispecie sarebbe assorbita dalla violazione dell'art. 77 Cost.<sup>91</sup>.

A questo riguardo, però, ci sembra utile osservare che un decreto-legge emanato in presenza di una delega al Governo, difficilmente può ritenersi un provvedimento «straordinario»<sup>92</sup>, per il semplice fatto che la necessità di un

<sup>88</sup> In realtà, nutriamo alcuni dubbi che la incostituzionalità sancita dalla Corte con la sent. n. 503/2000 possa considerarsi esclusivamente di natura *formale*. Ad un esame non superficiale, infatti, si svela che nell'annullamento del decreto legislativo disposto della Corte costituzionale, in realtà, sono coinvolti alcuni profili di illegittimità *materiale*, acutamente messi in luce da E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche*, cit., 353.

<sup>89</sup> E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche*, cit., 358.

<sup>90</sup> Riprendendo l'immagine già utilizzata da A. PACE, *Sull'uso «alternativo» del decreto-legge in luogo del decreto delegato per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, 1786 ss.

<sup>91</sup> Sul reale valore teorico e pratico di questa premessa, torneremo, più avanti, in sede di conclusioni.

<sup>92</sup> Quand'anche fosse *necessario ed urgente*; per *straordinarietà*, intendiamo («classicamente») il fatto che del decreto «non è previsto né prevedibile il contenuto», così, per tutti, P. BARRILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1978, 371.

intervento normativo in quel determinato oggetto era già stata «preannunciata» al Governo dalla legge delega del Parlamento; la preesistenza di una legge delega, quindi, dovrebbe suggerire quantomeno uno scrutinio particolarmente rigoroso dei requisiti *ex art. 77 Cost.*, costituendo, se si può dir così, una sorta di «presunzione semplice» di carenza di tali presupposti.

Presunzione che, ovviamente, può essere soggetta a prova contraria, nel caso (certo non irreali o assurdi<sup>93</sup>) di situazioni imprevedibili che richiedano al Governo di intervenire immediatamente anche se, in quel determinato settore, è stata approvata una legge delega.

La seconda premessa, è che *andranno valutati esclusivamente decreti-legge emanati durante il termine fissato per l'esercizio della delega*.

Decreti-legge pubblicati quando il termine della delega è spirato – al di là di altri possibili vizi – non pongono problemi di *interferenza funzionale* con l'esercizio della delega legislativa, dal momento che, una volta scaduto il termine, il Governo non può più esercitare la delega, ma può ben ricorrere alla decretazione *ex art. 77 Cost.*

La terza premessa, infine, è che ha senso porre una questione di costituzionalità solo *laddove il decreto-legge contrasti con i principi ed i criteri direttivi o con eventuali limiti «ulteriori» posti dalla legge delegante*, non rilevando, invece, l'eventuale contrasto con gli altri limiti di tempo e di oggetto.

Infatti, se il decreto-legge è emanato oltre il termine della delega, valgono le considerazioni ora svolte alla premessa precedente<sup>94</sup>. Ma ad analoghe conclusioni si giunge se il decreto-legge disciplina un oggetto estraneo alla legge delega; difatti, al di fuori della materia che il Parlamento ha deciso di affidare alla potestà normativa primaria del Governo, resta l'ordinaria facoltà dell'Esecutivo di emanare atti aventi forza di legge nel rispetto dell'art. 77. Cost.

Dunque, riassumendo le condizioni alle quali si può sensatamente porre il problema della costituzionalità della interferenza funzionale tra decretazione d'urgenza ed esercizio della delega, dobbiamo ipotizzare *un decreto-legge che, nel rispetto dell'art. 77 Cost. e pendente una delega legislativa, disciplini il medesimo oggetto di tale delega, in violazione dei principi e criteri direttivi o di limiti «ulteriori»*.

Questa precisazione del quesito è, già di per sé sufficiente a risolvere uno dei casi problematici che abbiamo esposto.

---

<sup>93</sup> Si pensi ad una catastrofe naturale intervenuta successivamente all'approvazione di una legge delega avente ad oggetto il settore interessato dallo stesso evento catastrofico.

<sup>94</sup> Ovverosia, una volta scaduto il termine della delega, non si pongono più problemi di interferenza funzionale tra decreto delegato e decretazione d'urgenza.

Il d.l. n. 345/2000 – che ha riproposto il contenuto di un decreto legislativo annullato dalla Corte costituzionale per eccesso di delega – non può essere ritenuto incostituzionale sotto il profilo di una illegittima interferenza con la delega<sup>95</sup>, sia perché la delega in questione era ampiamente scaduta<sup>96</sup>, sia, soprattutto, perché l'annullamento della Corte è stato pronunciato per l'estraneità del decreto delegato all'oggetto della delega.

Una volta stabilito che la materia degli Enti lirici non era contenuta nell'oggetto della legge delega, il Governo non potrà più certamente adottare un decreto legislativo, ma, ricorrendone i presupposti, nulla vieta che eserciti gli altri poteri normativi di cui dispone.

Le situazioni normative che ci interessano – e delle quali intendiamo valutare la conformità al modello costituzionale – sono, quindi, quelle in cui *il Governo, pur essendo stato delegato a disciplinare tramite decreto legislativo un determinato oggetto, preferisce utilizzare il decreto-legge, eludendo o violando apertamente i limiti posti nella delegazione parlamentare.*

Ma per valutare questa ipotesi, occorre esattamente delineare la nozione dei «principi e criteri direttivi» che fanno da limite alla normazione delegata del Governo.

È noto, infatti, che tale espressione sottende, in realtà, un vincolo di duplice natura.

Per un verso, i «principi e criteri direttivi» rappresentano un limite *materiale* alla decretazione del Governo.

Indicando le norme fondamentali destinate ad informare la disciplina della materia (i «principi») oppure le modalità da seguire o gli obiettivi da raggiungere (i «criteri direttivi») <sup>97</sup>, comunque, essi pongono un limite al *contenuto* del decreto legislativo.

Per altro verso, come abbiamo ricordato <sup>98</sup>, nella prassi si sono affermati limiti «ulteriori» alla decretazione legislativa che, secondo alcuni autori, costituirebbero una specificazione della locuzione costituzionale dei «criteri di-

<sup>95</sup> Resta impregiudicata, ovviamente, la possibilità che tale decreto-legge sia sospettabile di incostituzionalità per altri profili.

<sup>96</sup> Il termine della delega contenuto nell'art. 11, c. 1°, lett. b), originariamente fissato al 31 gennaio 1999 è stato prorogato dalla l. n. 50/1999 al 31 luglio 1999 e successivamente al 28 ottobre 1999 dalla l. n. 241/1999; era, quindi, già scaduto al momento del deposito della sent. n. 503/2000 della Corte costituzionale.

<sup>97</sup> La definizione dei «principi e criteri direttivi» che riportiamo nel testo è tratta da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 213; sulla evoluzione concettuale subita nella prassi da tale «endiadi», contenuta nell'art. 76 Cost. si veda, per tutti, P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Giappichelli, Torino, 2001, p. 241.

<sup>98</sup> Cfr. *supra*, par. 3, lett. b).



rettivi»<sup>99</sup>, secondo altri, invece, dovrebbero ritenersi veri e propri limiti «aggiunti» alle previsioni costituzionali<sup>100</sup>.

In ogni caso, questa seconda tipologia di limitazioni, riconosciuta come pienamente vincolante per il Governo da parte della Corte costituzionale<sup>101</sup>, è prevalentemente di ordine *procedurale*, introducendo una serie di adempimenti che «precedono e condizionano assai variamente l'adozione dei decreti legislativi da parte del Consiglio dei Ministri»<sup>102</sup>.

Vista la duplice natura del limite dei principi e criteri direttivi e dei limiti «ulteriori», la fattispecie che stiamo esaminando, in realtà, si articola in due ben diverse «varianti».

Innanzitutto, potremmo avere un decreto-legge che *viola un principio o criterio direttivo* posto da una legge delega; questo caso, quindi, configurerebbe una ipotesi di vizio *materiale* del decreto-legge.

In secondo luogo, potremmo avere un decreto-legge che *viola un adempimento procedurale* previsto dalla legge delega; in quest'altra eventualità, l'ipotesi sarebbe, invece, di un vizio *formale*.

La prassi più recente presenta entrambe le «varianti».

Abbiamo avuto, cioè, sia decreti-legge emanati in violazione di principi o criteri indirizzati al contenuto del decreto-legge<sup>103</sup>, sia, soprattutto, casi di decreti-legge che, pur non violando limiti di contenuto, sottraggono l'atto del Governo alla particolare procedura prevista per l'esame dei decreti legislativi<sup>104</sup>.

Possiamo, a questo punto, riproporre l'interrogativo dal quale abbiamo preso le mosse; questa ipotesi – nelle due «varianti» illustrate – è conforme a Costituzione?

---

<sup>99</sup> In questo senso G. ZAGREBELSKI, *Manuale di diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1984, 165 e R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, cit., 342.

<sup>100</sup> È la tesi di S.M. CICCONE, *ibidem*; ma anche quella di PALADIN L., *Art. 76*, cit., 26 ss., che considera i limiti «ulteriori» estrinsecazione del potere di aggiungere limitazioni «ulteriori rispetto a quelle minime che l'articolo in esame richiede espressamente» (p. 27).

<sup>101</sup> A partire dalle sentt. nn. 38/1964 e 27/1970.

<sup>102</sup> L. PALADIN, *Art. 76*, cit., 26.

<sup>103</sup> È il caso, riferito, del d.l. n. 145/1999, emanato – mentre era pendente ancora la delega – in violazione del principio contenuto nella stessa delega che prevedeva l'entrata in vigore dei decreti legislativi entro 120 giorni dalla pubblicazione.

<sup>104</sup> Sono, ad esempio, tutti i casi citati nel par. 3, lett. b), di decreti-legge «correttivi» di decreti legislativi nati dalla c.d. legge «Bassanini»; in questi casi abbiamo avuto decreti-legge emanati mentre era ancora aperta la delega correttiva, nel rispetto sostanziale dei principi e criteri di tale delega, ma eludendo il limite «ulteriore» del parere della «Commissione bicamerale sulla attuazione della riforma amministrativa» sugli schemi di decreto legislativo, previsto dalla l. n. 59/1997.

La risposta non è semplice come potrebbe sembrare a tutta prima.

Difatti, il problema teorico generale entro cui si colloca questa particolare vicenda è quello della «obbligatorietà» dell'esercizio della delega da parte del Governo, problema – a detta di un autorevolissimo studioso – «presochè insolubile nella prospettiva della logica giuridica»<sup>105</sup>.

Addentrarsi in questo tema, vuol dire, infatti, tentare di districarsi tra una serie di interrogativi spesso privi di risposta certa.

L'esistenza di una legge delega del Parlamento crea un corrispondente «obbligo» per il Governo?

La legge delega «impone» giuridicamente al Governo una certa attività? E con quale sanzione?

Più precisamente, la delegazione parlamentare impone al Governo di intervenire nella sola forma della *legge delegata*<sup>106</sup>, cioè, un atto legislativo costituzionalmente vincolato (per interposizione *ex art. 76 Cost.*) dai limiti della delega stessa; oppure il Governo rimane libero di intervenire con altre fonti primarie (o anche secondarie), sempreché utilizzabili?

Com'è noto, al di là delle posizioni legate alle più risalenti concezioni imperativistiche della legge<sup>107</sup>, la prassi in epoca repubblicana ha dimostrato che dinanzi all'«inadempimento» governativo rispetto a deleghe anche di fondamentale importanza, non vi è stata reazione da parte del Parlamento<sup>108</sup>; anche se non mancano, tuttavia, indicazioni in controtendenza<sup>109</sup>, in base alle quali, invece, sembrerebbe attestata la doverosità, quantomeno «astratta»<sup>110</sup>, della normazione governativa delegata.

Ad ogni modo, se è improbabile – o perlomeno incerta – l'esistenza di un obbligo sanzionabile del Governo *ad esercitare* la delega, come può ritenersi esistente l'obbligo (logicamente conseguente) *a rispettarne i principi e cri-*

<sup>105</sup> L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 220.

<sup>106</sup> Sulla preferenza per il termine «legge delegata» rispetto a quello di «decreto legislativo» si veda P.G. GRASSO, *Decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, V, 867 e 868.

<sup>107</sup> Si veda la dottrina citata dal L. PALADIN, *Art. 76*, cit., 22, nt. 5 con riferimento all'esperienza statutaria.

<sup>108</sup> Constatazione comune in dottrina; per tutti, si veda P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni*, cit., 242.

<sup>109</sup> Si pensi alla l. n. 400/1988 che si esprime in termini di «dovere» del Governo all'emanazione (art. 14, c. 2°), oppure all'obbligo del Governo di relazionare al Parlamento sullo stato di attuazione delle deleghe; altro precedente a favore della obbligatorietà è la circostanza – citata da L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 221 – per cui «alcuni Governi dimissionari si sono appellati alla obbligatorietà delle delega per giustificarne l'esercizio in vista dell'imminente scadenza del termine, tale che il nuovo Esecutivo non avrebbe potuto attivarsi in tempo utile».

<sup>110</sup> È la posizione espressa da G. ZAGREBELSKI, *Manuale*, cit., 167.

*teri o i limiti procedurali*, nell'eventualità che il Governo stesso disciplini la materia con un atto diverso?

Sembra, tutto sommato, estremamente difficile riuscire a desumere una limitazione per il decreto-legge derivante da una legge delega che non riesca effettivamente ad obbligare il Governo neppure alla sua attuazione.

In definitiva, lo stato attuale dell'opinione dottrinale sembra riassumibile nel modo seguente: *se* il Governo decide di attuare la delega, è *sicuramente vincolato dai suoi limiti*, ma, se non decide di attuarla, nessun vincolo può sussistere.

A favore dell'inesistenza di vincoli per la decretazione d'urgenza v'è, poi, un altro argomento di ordine sistematico.

Un decreto-legge, infatti, è, pur sempre, una fonte di rango primario, insuscettibile, perciò, di essere vincolata – salvo ben note ed autorevoli obiezioni scientifiche<sup>111</sup> – da una fonte di pari grado quale la legge delega.

Su questo secondo argomento, però, va segnalata una rilevante obiezione – altrettanto autorevolmente sostenuta<sup>112</sup> – la quale, invece, potrebbe condurre a conclusioni opposte rispetto a quelle ora ipotizzate.

L'obiezione muove dall'assunto secondo cui ad un decreto-legge è però costituzionalmente vietato modificare, seppur tacitamente, una legge delega; questo non in virtù di una supposta superiorità gerarchica della legge *ex art. 76 Cost.*, bensì a causa dei cosiddetti limiti «impliciti» della decretazione d'urgenza<sup>113</sup>, per i quali il Governo non può «modellare i contenuti della delega come meglio gli aggrada» né può «intervenire a suo piacimento sul rapporto delegante-delegato così come disegnato dall'art. 76 Cost.»<sup>114</sup>.

Di fatto – sostiene sempre questa opinione dottrinale – un decreto-legge che non rispetti il contenuto di una legge delega, produce una modifica tacita della legge delega stessa e questa operazione è costituzionalmente vietata alla decretazione d'urgenza.

Ci sembra di poter replicare, però, che, sul piano strettamente logico, va distinta l'ipotesi di un decreto-legge che intenda modificare una legge delega vigente, dal caso di un decreto che disciplini una certa materia oggetto di

---

<sup>111</sup> Per una efficace sintesi delle posizioni dottrinali a favore (e degli argomenti contrari) riguardanti l'efficacia vincolante della l. n. 400/1988 (o, più in genere, di leggi del Parlamento) sugli atti aventi forza di legge del Governo, si veda di recente, AA.VV., *La tecnica della legislazione- Forum*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 243 ss.

<sup>112</sup> A. PACE, *Sull'uso*, cit., 1791.

<sup>113</sup> Per tutti si rinvia all'articolo di R. TARCHI, *Incompetenza legislativa*, cit., 941 ss.

<sup>114</sup> A. PACE, *Sull'uso*, cit., 1791.

delega, in modo difforme rispetto ad un limite posto dalla delega stessa <sup>115</sup>.

Il primo caso è sicuramente – su questo conveniamo con la dottrina citata – una ipotesi di decretazione d'urgenza viziata da «incompetenza legislativa», dal momento che il Governo si autoattribuisce (o modifica) una delega ad emanare atti aventi valore di legge.

Nel secondo caso, invece, il decreto legge non interviene sul rapporto «delegante-delegato», ma si limita a porre una disciplina che *viola* il principio contenuto nella delega, con un effetto ed una portata ben diversi dalla *abrogazione tacita* <sup>116</sup>. Tanto è vero che, a seguito dell'intervento del decreto-legge, non può ritenersi modificata la legge delega, sia nella sua formulazione testuale che nella sua portata normativa.

In questo secondo caso, il quesito che si pone non è se la delega (o una parte di essa) possa essere «contenuto» di un decreto-legge <sup>117</sup>, ma se la legge delega possa o meno essere «disapplicata» da un atto d'urgenza del Governo.

È evidente che, per poter rispondere negativamente a quest'ultimo interrogativo, occorrerebbe, ancora una volta, affermare la superiorità sul piano gerarchico della delegazione legislativa rispetto ad altre fonti primarie; cosa che – com'è noto – non è mai stata sostenuta, neanche con riferimento al rapporto tra legge delega e decreto legislativo <sup>118</sup>.

Proprio su questo profilo, infine, va richiamata la posizione della Corte costituzionale che, nei casi in cui si è trovata ad esaminare questioni di costituzionalità di decreti-legge che interferivano con deleghe legislative <sup>119</sup>, ha sempre concluso per la manifesta infondatezza delle stesse questioni sostenendo che «la legge delega (...) non occupa nella gerarchia delle fonti una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può essere modificata con legge successiva e che, di conseguenza, detta legge, ricorrendo i pre-

---

<sup>115</sup> Ripropone questa distinzione logica anche R. TARCHI, *Incompetenza legislativa*, cit., 962, nt. 67, affermando che «una cosa è adottare decreti legge di delega, altra cosa è intervenire sulla materia oggetto di delega con decreto-legge».

<sup>116</sup> Sulla distinzione logica e sulle diverse conseguenze sul piano giuridico tra «violazione» ed «abrogazione» (espressa o tacita) di una legge da parte di un atto equiparato, si veda il recente intervento di GUASTINI, in AA.VV., *La tecnica della legislazione-Forum*, cit., 2000, 245.

<sup>117</sup> Chè, in tal caso, si realizzerebbe un vero e proprio vizio d'incompetenza legislativa.

<sup>118</sup> G. ZAGREBELSKI, *Manuale*, cit., 168-169.

<sup>119</sup> Ci constano, specificamente dedicate al problema, le due ordinanze nn. 339/1987 e 225/1992 e la sent. n. 364/1993 della Corte costituzionale; a commento di quest'ultima si veda P. MOSCARINI, *Novellazione d'urgenza e decorrenza dei termini per impugnare* in *Giur. cost.*, 1993, 2900 ss.

supposti di cui all'art. 77 Cost., può essere modificata anche con decreto-legge, salva ovviamente la sua conversione»<sup>120</sup>.

Muovendo da queste pronunce si è potuto concludere, sinteticamente, che «l'esistenza di una legge delega non costituisce una preclusione per la decretazione d'urgenza, laddove esistano i presupposti che legittimano e rendono necessaria l'adozione di un tale strumento; nelle more della delega ben possono sopravvenire situazioni necessitate, non previste, che impongano il ricorso a provvedimenti d'urgenza»<sup>121</sup>.

6. *Segue: l'interferenza funzionale tra decreto-legge e delega legislativa è legittima: una conclusione «obbligata», ma insoddisfacente; possibilità di una soluzione differente*

Proviamo a trarre delle conclusioni, in riferimento ai vari scenari possibili.

a) *Insussistenza del vizio d'incostituzionalità formale per un decreto-legge che violi i limiti (ulteriori) di ordine procedurale previsti in una legge delega*

Nel caso di decreti-legge che, pur rispettando i limiti contenutistici della delega<sup>122</sup>, eludano di fatto l'aggravamento procedurale previsto per l'iter del decreto legislativo, sulla base di quanto considerato nei paragrafi precedenti, si deve escludere una potenziale illegittimità sul piano costituzionale.

Scartata l'ipotesi che la legge delega abbia un valore super-primario<sup>123</sup> o, parimenti, quella di una sovraordinazione della l. n. 400/1988, nella parte in cui limita l'attività normativa primaria del Governo<sup>124</sup>, l'emanazione di un

---

<sup>120</sup> Così, C. cost., ord. n. 225/1992 ripresa, testualmente, da C. cost. n. 364/1993; di tenore analogo C. cost., ord. n. 339/1987, in cui si afferma che «la potestà di emanare decreti-legge (ove ricorrano determinati presupposti) è attribuita al Governo direttamente dalla Costituzione con l'onere di conversione da parte del Parlamento, in alcun modo tale potere venendo così ad essere diversamente circoscritto, quanto alla legittimità del suo esercizio, mentre, poi, non ha pregio l'assunto secondo cui tale dettato normativo, adottato dalle Camere, sarebbe inidoneo a recar modifiche ad una legge di delega, trattandosi di una stessa funzione posta in essere dagli organi legislativi»; riprende testua.

<sup>121</sup> R. TARCHI, *In competenza legislativa*, cit., 962.

<sup>122</sup> Emanati, dunque, in pendenza di un legge delega che autorizza l'uso ripetuto della delega e rispettandone i principi e criteri direttivi.

<sup>123</sup> Si vedano le considerazioni appena svolte nel paragrafo precedente.

<sup>124</sup> Argomento evocato ma confutato anche da A. PACE, *Sull'uso*, cit., 1787.

decreto-legge – nel rispetto dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. – non può ritenersi vincolata dalle fasi procedurali ulteriori previste dalla legge delega o da altre leggi.

D'altronde, i motivi che giustificano la decretazione d'urgenza, mal si concilierebbero con la dilazione temporale richiesta da un parere parlamentare preventivo.

Soprattutto, se si tien conto che, nel caso della decretazione d'urgenza, il «passaggio parlamentare» non è eliminato, ma semplicemente rinviato all'esame del disegno di legge di conversione<sup>125</sup>.

Si consideri poi, al di là delle considerazioni puramente teoriche, che quello che prevale nella prassi è proprio il caso di decreti-legge emanati in funzione correttiva, per così dire, «d'emergenza» di un decreto legislativo, ovvero sia approvati per apportare modifiche ad un decreto delegato quando l'esiguità del tempo richiesto dall'intervento normativo non consentirebbe più l'esame parlamentare preventivo dello schema di decreto.

b) *Insussistenza del vizio d'incostituzionalità materiale per un decreto-legge che violi i principi e criteri direttivi previsti in una legge delega*

Anche nella ipotesi in cui il decreto-legge non rispetti un limite di contenuto – e non procedurale –, ci sembra di dover giungere a conclusioni analoghe alle precedenti.

Una tale *interferenza funzionale*, infatti, se realizzata attraverso decreti-legge effettivamente giustificati dai presupposti previsti dall'art. 77, è del tutto lecita per il Governo.

Oltre a tutti gli argomenti di carattere sistematico già esposti al punto precedente, si consideri anche che, quando ragioni di straordinaria necessità ed urgenza richiedano al Governo un intervento difforme dai principi e criteri che il Parlamento aveva fissato riguardo all'esercizio della delega, questa eventualità non priva comunque il Parlamento di un controllo sulla fondatezza delle ragioni – e sul merito – di tale atto governativo, dal momento che spetta pur sempre all'organo legislativo la conversione del decreto-legge.

c) *Una terza ipotesi: incostituzionalità del decreto-legge che non rispetti i limiti di una legge delega per irragionevolezza?*

Sulla base della dottrina e della giurisprudenza attuale, ci sembra che le

---

<sup>125</sup> Su questo punto occorrerebbe richiamare, a conferma di quanto affermato, anche quel particolare – e criticato – orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha affermato la «capacità sanante» e della legge di conversione rispetto ai possibili *vizi formali* del decreto-legge, in particolare, si veda C. cost. n. 360/1996.

conclusioni sulla costituzionalità dei rapporti tra decreto-legge e delega debbano essere necessariamente quelle che abbiamo esposto.

Ciononostante, non possiamo nascondere una certa insoddisfazione per tale esito che, in pratica, conferma una totale disponibilità per il Governo dello strumento del decreto-legge, anche quando il Parlamento abbia approvato una legge delega che ponga vincoli di natura contenutistica o procedurale alla normazione del Governo.

Il fattore che rende poco convincente questa conclusione, pur coerente sul piano dogmatico, è che essa muove da una premessa poco verosimile sul piano pratico: cioè, che il Governo intervenga con decreti-legge *realmente conformi alla lettera dell'art. 77 Cost.*

Studi recentemente condotti sulla prassi<sup>126</sup> dimostrano che, nel migliore dei casi, il 20% dei decreti-legge emanati presenta reali caratteri di emergenza, mentre la stragrande maggioranza di tali atti è rappresentata da interventi il cui contenuto è praticamente fungibile rispetto a qualsiasi altra iniziativa legislativa ordinaria del Governo, con l'unica differenza della immediata vigenza e dell'*iter* parlamentare predefinito nella sua durata massima.

I casi che abbiamo rilevato di interferenza tra art. 76 e art. 77 Cost., d'altra parte, confermano che spesso si interviene con decreto-legge in materie in cui era assolutamente prevedibile che si dovesse intervenire o in cui, essendo pendente una delega, era addirittura «previsto» che si dovesse intervenire<sup>127</sup>!

L'insoddisfazione, dunque, nasce dal conflitto tra il piano teorico e quello pratico in cui si pone il problema.

Sul piano teorico-dogmatico, la soluzione che abbiamo presentato si presenta come una alternativa logicamente obbligata: se un decreto-legge contrasta con l'art. 77 Cost., qualsiasi ulteriore problema di contrasto con la legge delega, è del tutto assorbito da questo preminente profilo di illegittimità; se, viceversa il decreto-legge è legittimo, allora non esiste un vincolo desumibile da una legge delega.

Sul piano pratico, invece, visto che un reale controllo sui requisiti di costituzionalità dei decreti-legge è pressoché inesistente in via di fatto<sup>128</sup>,

---

<sup>126</sup> Si vedano i più recenti Rapporti sullo stato della Legislazione redatti dal Servizio studi della Camera dei deputati.

<sup>127</sup> È per questo, difatti, che abbiamo sostenuto che, in presenza di delegazioni legislative, sarebbe auspicabile uno scrutinio particolarmente rigoroso dei presupposti di costituzionalità di decreti legge emanati nella materia delegata.

<sup>128</sup> L'argomento richiederebbe una ben più ampia ed analitica dimostrazione, ma ci limitiamo *en passant* a ricordare che, la Corte costituzionale, al di là delle posizioni affermate teoricamente nella ben nota sent. n. 29/1995 – e poi parzialmente ritrattate con l'altrettanto fa-

la decretazione d'urgenza finisce per interferire liberamente con la delega.

Ci troviamo, così, in presenza di una soluzione che, sebbene «forzata» sul piano teorico, non «convince» sul piano pratico.

Ci chiediamo, allora, se non possa essere utile accennare anche ad un'altra prospettiva, avanzata, sebbene in un contesto differente, sul piano dottrinale<sup>129</sup>.

Se, infatti, muoviamo dalla constatazione che il decreto-legge, nella sua fisionomia attuale, tende a non differenziarsi sul piano funzionale dagli altri interventi legislativi, «resta contraddittorio (e perciò incomprensibile) che nello stesso momento storico, nello stesso ordinamento possano coesistere un «principio» ed una legislazione che disponga in senso opposto al principio»<sup>130</sup>.

In altri termini, se con decreto-legge non si deliberano misure concrete ed indifferibili, necessarie per fronteggiare una situazione d'emergenza, ma, normalmente, si dispone quello che potrebbe essere il contenuto di una qualsiasi altra fonte primaria, allora non si vede perché tale atto normativo non debba essere legato al vincolo generale di ragionevolezza che, com'è noto, rappresenta una qualità costituzionale necessaria di tutte gli atti legislativi<sup>131</sup>.

Concludeva, perciò, l'Autore citato, che «il problema della costituzionalità di un decreto-legge che detti una normativa difforme dal principio posto dal legislatore delegante, dovrebbe concludersi nel senso della incostituzionalità del decreto-legge per irrazionalità della disciplina da esso dettata»<sup>132</sup>.

Se il Governo sceglie di utilizzare il decreto-legge, anziché esercitare la delega, per motivi di mera opportunità (quali, la necessità di aggirare i principi della delega stessa o i limiti procedurali previsti per il decreto delegato) e non per le ragioni previste dall'art. 77 Cost., che almeno resti vincolato dal principio generale di ragionevolezza e dimostri che tale scelta è ragionevolmente giustificata.

---

mosa sent. n. 360/1996 – pur affermando la sindacabilità teorica dei decreti-legge per carenza dei requisiti di costituzionalità, non ne ha mai annullato alcuno per tale motivo; ed altrettanto deve dirsi dei controlli di costituzionalità realizzati sul piano delle procedure parlamentari dai Regolamenti di Camera e Senato (Art. 96-*bis* Reg. Camera e Art. 78 Reg. Senato); anche su questo versante, infatti, nella prassi degli ultimi cinque anni non si sono avuti più casi di disegni di conversione respinti per difetto dei requisiti di costituzionalità.

<sup>129</sup> È la posizione, che abbiamo già richiamato, di A. PACE, *Sull'uso*, cit.

<sup>130</sup> A. PACE, *Sull'uso*, cit., 1789.

<sup>131</sup> Sul giudizio di ragionevolezza delle leggi, in generale, si vedano, riassuntivamente, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)* in *Enc. dir.*, agg. I, 1997, 899 ss.; J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)* in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 341 ss.

<sup>132</sup> A. PACE, *Sull'uso*, cit., 1789.



Se ciò fosse, la Corte costituzionale – come noto estremamente riluttante ad intervenire sulla costituzionalità del decreto-legge sotto il profilo della carenza dei requisiti per la sua forte valenza politica – in questo caso, potrebbe impiegare il parametro, più «flessibile» e di natura maggiormente «tecnica» della *ragionevolezza* che, come abbiamo cercato di dimostrare in altra sede<sup>133</sup>, anche se sovente «abusato», potrebbe in questo caso essere utilmente applicato per garantire un livello «minimo» di coerenza nel sistema delle fonti<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Sia consentito rinviare a A. SIMONCINI, *La legge «senza valore», (ovvero della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2005 ss.

<sup>134</sup> Siamo ben consapevoli di prospettare, con queste considerazioni, un «cambio di marcia» deciso (forse troppo) nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, in questo caso, alla naturale «ritrosia» a sindacare i requisiti costituzionali dei decreti-legge, assomma una altrettanto marcata «timidezza» in tema di deleghe legislative (si veda, da ultimo nel presente volume G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*); d'altronde va anche ricordato che alcune «aperture» sull'impiego del giudizio di ragionevolezza – sebbene «sfumate» o a «maglie larghe» – sono state sottolineate – ed incoraggiate – nella dottrina più recente; si veda, in particolare, E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe*, cit., 295 oppure C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa*, cit., 73 ss.