

## L'efficacia normativa delle deleghe inattuata

di **Davide De Lungo** – Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università di Roma Tor Vergata.

SOMARIO: 1. Introduzione. 2. La dimensione normativa dei principi e criteri direttivi. 2.A). Sulla distinzione fra principi e criteri direttivi. 2.B). Sulla natura normativa dei principi e criteri direttivi. 2.C) Sugli effetti producibili dai principi e criteri direttivi, anche in caso di mancata attuazione della delega. 3. Conclusioni.

### 1. Introduzione

L' "esplosione"<sup>1</sup> del fenomeno della delegazione legislativa già da tempo si colloca sotto la lente della riflessione scientifica: è noto, infatti, come esso abbia conosciuto un travolgente sviluppo quantitativo e qualitativo a far data dai primi anni '90<sup>2</sup>.

Dietro tale evoluzione si è scorto il concorso di variegati fattori, ampiamente esaminati in letteratura, che qui possono solo accennarsi in modo frammentario: le pressanti esigenze di adeguamento al diritto europeo, che proprio nella legge di delega trova il suo strumento elettivo fin dalla legge n. 86 del 1989 ("La Pergola"); lo slittamento in senso maggioritario della forma di governo, «che favorisce la disinvoltura nella gestione delle fonti normative»<sup>3</sup> da parte dell'Esecutivo, divenuto baricentro dell'indirizzo politico; la necessità di approntare ampie ed organiche riforme, dinnanzi alle ricorrenti crisi economiche e alle inefficienze dell'apparato pubblico; l'esigenza di individuare strumenti alternativi al decreto-legge, sottoposto ad uno scrutinio

---

<sup>1</sup> Riprendendo l'espressione impiegata da R. ZACCARIA - E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 333.

<sup>2</sup> Il carattere dirompente della tendenza è scolpito nelle statistiche. Se nella Prima Repubblica la media dei decreti legislativi (peraltro limitati ad interventi a corto raggio di natura tecnica) si attestava intorno alla soglia dei 2 al mese, a partire dalla prima metà degli anni '90 la mole di legislazione delegata viene a toccare soglie ben più elevate: nella XI Legislatura (1992-1994) furono emanati 107 decreti, per una media di 4,4 al mese; nella XII (1994-1996) 51, per una media di 2,2 al mese; nella XIII (1996-2001) 378, per una media di 6,2 al mese; nella XIV (2001-2006) 274, per una media di 4,6 al mese; nella XV (2006-2008) 106, per una media di 4,4 al mese; nella XVI (2008-2013) 230, per una media di 3,89 al mese; nell'attuale Legislatura, al momento in cui si licenzia il lavoro, sono stati emanati 51 decreti, per una media di 2,4 al mese. Tutti i dati sono tratti e rielaborati dal sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it) nonché da G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., p. 110.

<sup>3</sup> Così L. ELIA, *Le riforme istituzionali oggi - Introduzione alla sessione sul "La forma di governo"*, relazione al seminario *Una moderna democrazia europea - L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, 14 luglio 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 2.

via via più stringente da parte della Corte costituzionale<sup>4</sup>.

Invece, è rimasto quasi del tutto sullo sfondo un altro dato: quello legato alla percentuale di attuazione delle norme di delegazione.

A guardar bene, però, la questione dell'effettivo esercizio delle deleghe non è meno significativa - in termini statistici, politici e giuridici - della tendenza alla proliferazione della legislazione delegata: se, infatti, si prende a riferimento il periodo compreso fra il 1996 e il 2013, emerge che, a fronte di 723 deleghe concesse, circa il 43% è rimasto inattuato<sup>5</sup>. Anche in questo caso, il dato - che, peraltro, si pone in apparente contraddizione rispetto all' "esplosione" della legislazione delegata - rimanda ad una eziologia complessa, ed in modo particolare a due fattori. Innanzitutto, l'affermazione della delega legislativa come veicolo privilegiato d'implementazione degli interventi "ad alta valenza riformatrice"<sup>6</sup> pone all'Esecutivo obiettivi di rinnovazione ad ampio raggio di interi settori dell'ordinamento, spesso molto difficili a realizzarsi dal punto di vista tecnico, oltretutto politico<sup>7</sup>. In secondo luogo, poi, i *turn-over* di maggioranza che, nella logica (empiricamente ferrea) dell'alternanza, possono verificarsi in costanza della delega, fanno venir meno ogni interesse del nuovo Governo ad attuare un disegno espressivo dell'indirizzo politico della vecchia maggioranza. Ad ogni modo, l'analisi delle cause che possono condurre il Governo a non esercitare le deleghe, la quale non potrebbe che svolgersi prevalentemente su un piano politico, sfugge all'ambito del presente lavoro; ciò che qui interessa esaminare, piuttosto, è il problema dell'efficacia giuridica delle norme di delegazione rimaste inattuate, nella loro parte più tipicamente precettiva: quella dei principi e criteri direttivi.

Come è agevole intuire, la questione in discorso tocca rilevanti profili teorici - quali la natura giuridica della legge di delegazione, i contrassegni identificativi della norma giuridica, l'efficacia normativa dei principi e la distinzione fra questi, i "criteri direttivi" e le norme "di dettaglio" - già oggetto di ampia elaborazione dottrinale e giurisprudenziale. Tuttavia, essi si colorano oggi di una

---

<sup>4</sup> Per una più approfondita analisi sul tema, attenta ai profili politici e giuridici, possono vedersi fra gli altri: P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, *passim*; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001, *passim*; V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, *passim*; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, nonché R. ZACCARIA - E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, entrambi in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., pp. 93 ss. e 333 ss.

<sup>5</sup> I dati sono tratti ed elaborati dal sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), nonché da L. IANNUCILLI - I. NORELLI, *La delega legislativa - Dati statistici, Quaderno predisposto in occasione del Seminario di studio - Roma, Palazzo della Consulta, 24/10/2008*, disponibile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Occorre precisare che non si è preso a riferimento né l'anno 2014 né l'inizio dell'anno 2015, in quanto il termine per l'esercizio delle deleghe conferite in tale periodo è ancora aperto al momento in cui si licenzia il presente lavoro.

<sup>6</sup> Riutilizzando l'immagine offerta da S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, pp. 65 ss.

<sup>7</sup> Si è efficacemente osservato che «i rapporti tra delegazione legislativa e legge ordinaria si sono venuti articolando nel senso che, mentre alla prima sono ricondotti le riforme organiche, settoriali o intersettoriali, alla seconda sono rimasti tendenzialmente contenuti provvedimenti o comunque interventi di "manutenzione normativa" che spesso corrispondono alla soddisfazione di puntuali esigenze ed interessi»: cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., p. 112. Sul punto, si vedano anche le puntuali osservazioni di N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996, p.131; M.CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in V.COCOZZA, S.STAIANO, a cura di, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., pp. 65 ss. Peraltro, la tendenza in discorso è comune alla gran parte degli ordinamenti occidentali: in proposito, cfr. P. MAGARÒ, *Delega legislativa*, cit., pp. 32 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa*, cit., pp. 179 ss.

rinnovata attualità alla luce di alcuni mutamenti in atto nell'orizzonte ordinamentale, che riaprono in parte il dibattito.

In particolare, l'esperienza degli ordinamenti nazionale ed eurounitario, oltre a dimostrare l'ormai completa evanescenza della distinzione principio/dettaglio, profila una tendenza ad identificare la capacità produttiva della fonte non più sulla base dei caratteri formali dell'atto, bensì della struttura del contenuto precettivo della norma.

Senza contare che con le riforme costituzionali del 1999 e del 2012, che hanno novellato rispettivamente il Titolo V e l'art. 81 della Carta, sono scomparse dal quadro del diritto positivo due fra le principali figure ricondotte al novero della leggi meramente formali: quelle di approvazione degli statuti regionali ordinari e del bilancio preventivo. Col risultato di porre in questione, unitamente alle più recenti ricostruzioni dei tratti identificativi della norma giuridica, la stessa perdurante configurabilità della categoria delle leggi meramente formali, spesso invocata per giustificare l'inidoneità delle disposizioni di delegazione a produrre autonomamente effetti normativi.

Ma la questione dell'efficacia giuridica delle deleghe inattuata è ben lungi dal restare confinata sul piano teorico, presentando tutta una serie di riflessi pratici: l'operatore giuridico, infatti, è quotidianamente chiamato a ricostruire come la gran massa di principi e criteri direttivi contenuti nelle norme di delegazione in attesa di attuazione o scadute si inseriscano nel tessuto dell'ordinamento.

A dimostrare la concretezza e l'attualità del tema, può bastare un caso, su cui, per la valenza esemplificativa, è opportuno soffermare l'attenzione.

Sul finire dell'estate del 2013, una rovente polemica ha visto contrapporsi il Consiglio Nazionale Forense ed il Ministero della Giustizia. Il dissidio era nato da una vicenda, riecheggiata negli organi di stampa, legata alla riforma della professione forense.

Nello specifico, l'art. 5 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (entrata in vigore il 2 febbraio 2013) delegava il Governo, entro sei mesi, a disciplinare tramite decreto legislativo la società fra avvocati, nel solco tracciato da principi e criteri direttivi assai penetranti<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Dispone l'art 5: «Nell'esercizio della delega [...] il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che l'esercizio della professione forense in forma societaria sia consentito esclusivamente a società di persone, società di capitali o società cooperative, i cui soci siano avvocati iscritti all'albo;

b) prevedere che ciascun avvocato possa far parte di una sola società di cui alla lettera a);

c) prevedere che la denominazione o ragione sociale contenga l'indicazione: "società tra avvocati";

d) disciplinare l'organo di gestione della società tra avvocati prevedendo che i suoi componenti non possano essere estranei alla compagine sociale;

e) stabilire che l'incarico professionale, conferito alla società ed eseguito secondo il principio della personalità della prestazione professionale, possa essere svolto soltanto da soci professionisti in possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento della specifica prestazione professionale richiesta dal cliente;

f) prevedere che la responsabilità della società e quella dei soci non escludano la responsabilità del professionista che ha eseguito la prestazione;

g) prevedere che la società tra avvocati sia iscritta in una apposita sezione speciale dell'albo tenuto dall'ordine territoriale nella cui circoscrizione ha sede la stessa società;

h) regolare la responsabilità disciplinare della società tra avvocati, stabilendo che essa è tenuta al rispetto del codice deontologico forense ed è soggetta alla competenza disciplinare dell'ordine di appartenenza;

i) stabilire che la sospensione, cancellazione o radiazione del socio dall'albo nel quale è iscritto costituisce causa di esclusione dalla società».

Il 2 agosto 2013 il termine semestrale veniva a scadenza, senza che il Governo avesse esercitato la delega.

A distanza di circa un mese, i vertici del Consiglio Nazionale Forense hanno invocato un intervento del Ministero della Giustizia per diradare le incertezze ingeneratesi sul regime dell'esercizio della professione in forma societaria e, in modo particolare, sulla perdurante ammissibilità della figura del "socio di capitale".

La mancata attuazione della delega ha posto infatti una dilemmatica alternativa, ad oggi non ancora sciolta in modo compiuto data la perdurante assenza di interventi del legislatore sul punto<sup>9</sup>. Vale a dire, da un lato colmare il vuoto legislativo ingeneratosi riassorbendo gli istituti delle società di capitali e delle cooperative fra avvocati entro la disciplina generale dettata per le professioni ordinistiche, che esclude la configurabilità del "socio di capitale". Dal lato opposto, prendere atto della lacuna normativa ed attendere l'intervento del legislatore, ritenuto infungibile. Infatti – secondo quanti patrocinano questa seconda opzione - l'estensione interpretativa della disciplina applicabile alla generalità degli ordini professionali troverebbe un ostacolo non valicabile sia nella irriducibile peculiarità dell'attività forense, che questa ricava dalla connessione con i diritti di cui all'art. 24 Cost.; sia nell'art.5 della legge 247 del 2012 il quale, pur configurandosi come norma di delega recante principi e criteri direttivi rimasta inattuata, è comunque idoneo a produrre effetti immediati di tipo abrogativo (delle norme anteriori colte in posizione di puntuale contrasto dispositivo) e preclusivo (rispetto alla possibilità per fonti subprimarie successive di attingere la materia)<sup>10</sup>, esprimendo in ogni caso un giudizio normativo di non sovrapposibilità tra disciplina delle società fra avvocati e disciplina dell'esercizio in forma societaria delle altre professioni ordinistiche. Il che impedisce all'interprete di far rifluire la disciplina della prima nel più comprensivo ambito delle seconde.

Come si vede, questa vicenda illumina un panorama tuttora lungi dal caratterizzarsi per l'omogeneità delle metodologie e degli approdi sui temi della natura giuridica della legge di delega e sull'efficacia delle norme in essa contenute, in special modo i principi e i criteri direttivi.

Proprio sulla questione dell'efficacia normativa dei principi e dei criteri direttivi si intende tornare a riflettere con il presente lavoro, nella prospettiva di provare a sciogliere un nodo problematico sempre attuale e mai del tutto risolto: quello degli effetti prodotti nell'ordinamento dalle deleghe inattuate. Infatti, se è certo che il Parlamento possa far confluire nella legge delega disposizioni che, non orientate a conformare il potere normativo del Governo, regolano direttamente l'oggetto delegato<sup>11</sup> e se, del pari, è indubbio che la legge delega possa espressamente disporre l'immediata efficacia dei principi da essa recati<sup>12</sup>, resta tuttavia da esplorare in modo più approfondito

---

<sup>9</sup> All'incertezza così ingenerata sembra, nel momento in cui si licenzia il presente contributo, che il Governo si appresti a dare soluzione con il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, consentendo l'ingresso di soci di capitale nelle società fra professionisti.

<sup>10</sup> Non «potendo il governo "degradare" il potere attribuitogli, né eludere il termine previsto per il suo esercizio»: così A. Cerri, *Delega legislativa*, in *Enc.giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1991, p. 10.

<sup>11</sup> Si tratta delle cosiddette "deleghe miste": leggi di delega, cioè, contenenti, oltre alle disposizioni che disciplinano la delega vera e propria, anche disposizioni di immediata applicazione che si riferiscono alla stessa (o anche a diversa) materia rispetto a quella oggetto della delega. Cfr. A.A. CERVATI, *Legge di delegazione*, cit., p. 949; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 10; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 273; L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 209.

<sup>12</sup> Il carattere generalmente programmatico dei principi e criteri direttivi «non toglie che la legge di delega possa espressamente prevedere l'entrata in vigore immediata di alcuni "principi" e qualcosa del genere avviene d'altronde in ipotesi in cui la legge di delega contiene anche la disciplina diretta di una parte dei rapporti cui la delega si riferisce». Così A.A. CERVATI, *Legge di delegazione*, cit., pp. 947 ss. Nel senso che, (solo) ove previsto espressamente, le norme

un'ulteriore possibilità: quella, cioè, di ricavare, in via puramente interpretativa e caso per caso, una diretta e autonoma incidenza (tanto in senso preclusivo o abrogativo, quanto in senso "regolatorio") dei principi e dei criteri direttivi sulle norme vigenti, anche in caso di mancato esercizio della delega.

## 2. La dimensione normativa dei principi e criteri direttivi

Che la questione dell'efficacia delle deleghe inattuata sul tessuto dell'ordinamento in larga parte coincida con quella dell'efficacia normativa dei principi e dei criteri direttivi, è ipotesi di lavoro suggerita da un noto passaggio della sentenza n. 224 del 1990 della Corte costituzionale: nella pronuncia, il giudice delle leggi ammette che, ove assumano una densità prescrittiva particolarmente intensa e pervasiva, i principi e i criteri direttivi già pongono autonomamente una disciplina sostanziale dell'oggetto delegato.

Più in particolare, secondo la Corte «i "principi e criteri direttivi" presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa "principi" a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze. Nelle ipotesi da ultimo menzionate non si può negare che la legge di delegazione possa contenere un principio di disciplina sostanziale della materia o una regolamentazione parziale della stessa». Sicché «decisivo è il particolare contenuto normativo dei "principi e criteri direttivi" di volta in volta considerati, nel senso che non può escludersi che, in ragione del loro grado di determinatezza e di inequivocità, ricorrano ipotesi normative sufficientemente precise e tali da poter dar luogo ad effettive lesioni delle competenze regionali»<sup>13</sup>; ovvero tali - sia consentito aggiungere, giacché non può darsi in linea di massima lesività senza efficacia<sup>14</sup> - da poter produrre effetti diretti sul tessuto normativo preesistente.

Per ciò che qui rileva, l'indicazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale è duplice: innanzitutto, i principi e i criteri direttivi sono idonei a produrre effetti nell'ordinamento, in modo del tutto autonomo rispetto al successivo esercizio della delega da parte del Governo; in secondo luogo, l'individuazione di tali effetti è operazione da farsi caso per caso, valutandone la struttura del contenuto precettivo e il grado di determinatezza.

Se così è, per cercare di risolvere il problema dell'efficacia normativa della delega inattuata, non ci si può non interrogare sulla natura e sulle virtualità normative dei principi e dei criteri direttivi. Infatti, ove si dimostri che questi sono "norme genuine"<sup>15</sup>, potrà muoversi su premesse teoriche più solide all'individuazione degli effetti giuridici che la delega, nel suo nucleo caratterizzante, è idonea

---

della legge di delega siano suscettibili di immediata efficacia, si è espressa pure la Cassazione: cfr. Cass. Civ., Sez. trib., 15 gennaio 2004, n. 455, in *Giur. It.* 2004, pp. 1531 ss.; Cass., Sez. lav., 10 marzo 1992, n. 2883; Cass., Sez. lav., 3 maggio 1975, n. 1708.

<sup>13</sup> Ancora Corte costituzionale, sent. n. 224 del 1990.

<sup>14</sup> La formulazione in termini di tendenzialità tiene conto della presenza di talune circoscritte ipotesi in cui non v'è nesso fra lesività ed efficacia: il caso più evidente è quello dei conflitti d'attribuzione per omissione, ove per definizione manca un atto (a meno di non assumere l'omissione come "atto negativo") produttivo di effetti, e tuttavia resta integrata la lesione di attribuzioni costituzionali; discorso analogo può ripetersi con riferimento ai conflitti "virtuali".

<sup>15</sup> Così li definisce R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, cit. p. 115.

a produrre, pure se non esercitata.

Seguendo l'ordine appena abbozzato, si procederà quindi:

- A) a svolgere una premessa circa il rilievo non meramente terminologico, sia pure in una chiave di lettura peculiare, della distinta dicitura "principi" e "criteri direttivi" di cui all'art. 76 Cost.;
- B) a cercare di dimostrare la natura normativa dei principi e criteri direttivi;
- C) ad enucleare gli effetti da essi astrattamente dispiegabili.

### 2.A)- Sulla distinzione fra "principi" e "criteri direttivi"

Come è noto, la formula dei "principi e criteri direttivi" non è stata oggetto di dibattito approfondito in sede di Assemblea Costituente<sup>16</sup>; né la prassi legislativa ha dato seguito alla virtuale distinzione fra le due nozioni, presente *in nuce* nel testo costituzionale<sup>17</sup>.

Tuttavia, nessuno dei due aspetti vale a superare il rilievo che, in concreto, entro il corpo della legge di delega confluiscono nella maggior parte dei casi sia disposizioni di carattere generale, che pongono già una regolamentazione sostanziale della materia; sia disposizioni strumentali, finalizzate a disciplinare la formazione dell'atto dal punto di vista procedimentale e/o contenutistico<sup>18</sup>.

L'esame dei profili che ci occupano rende opportuno articolare la questione su due piani distinti.

---

<sup>16</sup> Il limite dei "principi" viene per la prima volta formulato da Mortati durante i lavori della seconda sottocommissione, nella seduta del 9 novembre 1946, ma resta sullo sfondo (e addirittura non trova positiva accoglienza) rispetto ad un dibattito focalizzato, a monte, sull'opportunità stessa di ammettere l'istituto della delega legislativa. Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VII, Commissione per la Cost., Seconda sottocomm., Roma, 1971, p.1290; cfr. pure il resoconto della seduta del 12 novembre 1946, *ivi*, pp.1296-1297. Esso riemerge solo, insieme a quello mai prima discusso dei "criteri direttivi", in sede di coordinamento, venendo approvato nella seduta del 16 ottobre 1947. Cfr. ancora *La Costituzione*, cit., IV, p.3327.

<sup>17</sup> Giacchè «sono frequenti leggi di delegazione che non distinguono assolutamente tra la determinazione dei principi e quella dei criteri ma contengono, invece, un unico elenco di norme direttive del più vario genere»: cfr. S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 283; cfr. anche L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 213.

<sup>18</sup> Cfr. L. CARLASSARRE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv.trim.dir.pubb.*, 1961, p. 74. Secondo il Cervati, «la Costituzione, usando termini che nel linguaggio comune hanno un diverso significato, [ha] chiaramente posto l'esigenza di un duplice ordine di determinazioni [...] Di conseguenza, riterremmo necessaria la presenza in ogni legge di delega tanto di statuizioni di principio, vale a dire di norme programmatiche realmente utilizzabili con riferimento all'ambito degli "oggetti definiti", quanto di "criteri direttivi", e cioè di enunciazioni di finalità da perseguire o di più specifiche modalità idonee a guidare l'attività normativa del Governo». Ancora, sulla nozione di "criteri direttivi" l'Autore precisa come questi siano «distinguibili dai "principi", in quanto, più che delle statuizioni fondamentali destinate a ricevere una successiva attuazione, costituiscono delle direttive vincolanti, rivolte a limitare ulteriormente la discrezionalità del legislatore delegato, imponendogli di perseguire determinate finalità, di garantire date esigenze, di tenere presenti certi interessi, o, infine, di dare attuazione ai "principi" indicati dalla legge di delega secondo modalità tecniche prestabilite». Cfr. A.A. CERVATI, *Legge di delegazione*, cit., p. 951. Per la tesi qui riportata si vedano anche: G.D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 174; P. GASPARRI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1965, p. 549; S. FOIS, *Problemi della "recezione" nel diritto interno: leggi di recezione e riserva di legge*, in *Studi in memoria di T. Ascarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1956, p. 706.

Da un canto, non si possono disconoscere le ragioni sottese alla prospettazione che ravvisa nell'espressione "principi e criteri direttivi" una mera endiadi<sup>19</sup>, soprattutto nell'ottica del regime di sindacabilità della legge delega. Siffatto orientamento, peraltro maggioritario, sembra anzi in parte condivisibile: la molteplicità di esigenze che l'istituto della delega è chiamato ad assolvere e l'eterogeneità delle materie che possono costituirne oggetto<sup>20</sup> sconsigliano di comprimere la discrezionalità del Parlamento entro categorie troppo astratte ed "euclidee". Considerata in una prospettiva *ex parte principis*, dunque, la formula "principi e i criteri direttivi" può ritenersi espressiva di un unico limite<sup>21</sup>, che si traduce nell'obbligo per le Camere di predeterminare in misura sufficiente le *guidelines* cui il Governo dovrà attenersi.

Dalla prospettiva dell'interprete, però, le due nozioni devono ritrovare una propria reciproca autonomia: la distinzione *a posteriori*, in sede ermeneutica, fra principi e criteri direttivi, se non rileva sotto il profilo della validità della legge di delega, è nondimeno necessaria al fine di discernere i diversi effetti che gli uni e gli altri sono idonei a produrre sul tessuto dell'ordinamento.

Tale distinzione dovrà realizzarsi sulla base degli indici materiali/teleologici sopra accennati: in via di massima approssimazione, è "principio" la regola volta a disciplinare dal punto di vista sostanziale l'oggetto delegato, "criterio direttivo" quella volta a conformare le modalità d'esercizio del potere normativo delegato. Resta, per contro, sullo sfondo l'eventuale autoqualificazione operata dal legislatore delegante<sup>22</sup>.

Sulla base di questa premessa si proverà ora ad analizzare le ulteriori questioni interpretative.

<sup>19</sup> Si vedano E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., pp. 54 ss., nonché L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 298.

<sup>20</sup> Profilo evidenziato anche dalla stessa Corte costituzionale nelle sentenze nn. 98 del 2008, 340 del 2007, 250 del 1991: «la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che neppure è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di "principi e criteri direttivi"» sicché «il Parlamento [...] non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose».

<sup>21</sup> Appena lo spazio di una nota per precisare che, sia ove si ritenga la formula dei principi e criteri direttivi una mera endiadi, sia ove la si ritenga espressiva di due limiti distinti, gli elementi prescritti dall'art. 76 Cost. rappresentano i *minima* affinché possa aversi valida delegazione, tutti quanti, in modo indistinto, cagionando ove violati l'illegittimità della legge delega, rilevabile dalla Corte costituzionale nelle vie ordinarie. Cfr. A.A. CERVATI, *Legge di delegazione*, cit., p. 950, nota 34.

<sup>22</sup> L'elemento dell'autoqualificazione, con particolare riferimento ai principi e criteri direttivi recati dalla legge delega, è di ridotta utilità in ragione dell'uso poco presidiato dei termini da parte del legislatore. La scarsa significatività del criterio dell'autoqualificazione, del resto, è stata riconosciuta in via generale dalla Corte costituzionale, la quale ne ha escluso l'efficacia vincolante, ricollegandovi al più una valenza persuasiva in sede d'interpretazione (finanche nella prospettiva dell'individuazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti): fra le più recenti pronunce cfr. *ex multis* sentenze nn. 164 e 139 del 2012; 430, 401 e 50 del 2007; 370 e 212 del 2006; 50 del 2005; 283 del 2004; 170 del 2001; 171 del 1999. In letteratura, si vedano sul tema: V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, a cura della Facoltà di giurisprudenza e della scuola di perfezionamento nelle discipline corporative della R. Università di Pisa, Pacini e Mariotti, Pisa, 1943, p. 254 nt. 1; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Utet, Torino, 1987, p. 72; C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. Parl.*, 1996, p. 429, nt. 21; S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, Cedam, Padova, 2008, p. 317; per una prospettiva più ampia, non può non rinviarsi poi a E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 264 ss.; M.S. GIANNINI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. del dir.*, XXVII, Milano, 1977, p. 260; G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Il Politico*, 1974, p. 177, secondo il quale la *ratio legis* sarebbe «solo una razionalizzazione a posteriori affidata all'interprete e assolta più o meno abilmente da questi».

## 2.B)- Sulla natura normativa dei principi e criteri direttivi

Per quel che qui rileva, le tesi che negavano la riconducibilità dei principi alle norme<sup>23</sup> sono andate dissolvendosi insieme ai presupposti teorici che ne rappresentavano il fondamento: cioè, la concezione imperativistica del diritto, che riconnettendo la giuridicità al comando positivo esclude la configurabilità di norme implicite<sup>24</sup>, e il preteso carattere inespresso dei principi, il quale verrebbe a confinarli in una sfera extranormativa<sup>25</sup>.

L'assunzione come norma di qualsiasi valutazione o qualificazione rilevante nell'ambito dell'ordinamento<sup>26</sup>, la compiuta elaborazione della distinzione fra questa e la disposizione, l'empirica rilevabilità dell'infondatezza della tesi che vuole i principi necessariamente inespressi: tali fattori hanno eroso in modo significativo la valenza scientifica delle tesi in commento.

A ben vedere, però, il più robusto elemento di confutazione risiede nell'accoglimento del principio di autointegrazione dell'ordinamento per mezzo dell'analogia *legis* e *iuris*: una volta, infatti, che esso sia stato recepito nel sistema, da un lato cade ogni difficoltà ad ammettere una posizione implicita di norme<sup>27</sup>; dall'altro, si manifesta la natura normativa dei principi, allorché, difettando una «precisa disposizione»<sup>28</sup>, li si rende direttamente applicabili alla fattispecie concreta.

E' appena il caso di aggiungere, a margine, che alla negazione della natura normativa dei principi non si addivene neanche ove ad essi si ascriva in via assoluta - e qui non si vuole, come più avanti si dirà - "efficacia differita" o carattere "meramente programmatico". L'insegnamento crisafulliano ha infatti dimostrato come tanto le norme ad efficacia differita<sup>29</sup> quanto quelle programmatiche siano norme in senso pieno: le prime perché idonee a disciplinare positivamente, in modo nuovo, le materie che ne costituiscono oggetto, dando «vita realmente agli organi o agli

<sup>23</sup> Per una rassegna critica delle specifiche posizioni degli Autori che hanno sostenuto l'orientamento in parola si rinvia a V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., pp. 220 ss., nt.1.

<sup>24</sup> Colui che comanda «non comanda se non ciò che comanda, ossia ciò che dice»: cfr. F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, ESI, Napoli, 2000, p. 142.

<sup>25</sup> Sia pur non privi di una valenza almeno interpretativa, in quanto «presupposti remoti delle norme, i sommi criteri direttivi del sistema»: cfr. A. CHECCHINI, *Storia della giurisprudenza e interpretazione della legge*, in *Archivio giuridico*, 1922, p. 191.

<sup>26</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, pp. 2 ss. e letteratura ivi richiamata. In senso analogo si veda la ricostruzione della norma come giudizio di P. F. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 96 ss.

<sup>27</sup> «Vero e reale essendo - dal punto di vista giuridico, ossia per quell'ordinamento ed entro e alla stregua di esso - che, con la posizione delle norme particolari, debbono ritenersi posti contemporaneamente anche i principi non formulati che esse logicamente presuppongono»: cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., p. 217.

<sup>28</sup> Formula presente, in termini identici, sia nel Codice civile del 1865 che in quello del 1942, rispettivamente agli artt. 3 e 12 Preleggi.

<sup>29</sup> Cioè quelle «norme niente affatto programmatiche, perché rivolte a disciplinare direttamente esse stesse certe materie, e tuttavia insuscettibili di immediata applicazione per ragioni tecniche, ossia perché bisognose di integrazione ad opera di apposite norme [...] strumentali, cui esse sono pertanto praticamente condizionate»: cfr. V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 53.



istituti o ai soggetti o ai rapporti che esse pur tendono a costituire direttamente»<sup>30</sup>; le seconde perché «precettive non meno delle altre, sebbene rivolte originariamente e direttamente ai soli organi dello stato, ed anzitutto con certezza, almeno agli organi legislativi»<sup>31</sup>.

Consequenziale, dal punto di vista logico, all'ammissione della natura normativa dei principi è la questione dei possibili elementi differenziali fra essi e le "norme particolari".

Accantonato il criterio legato al carattere inespresso ovvero esplicito<sup>32</sup>, la dottrina ha messo in luce il peculiare atteggiarsi dei principi sotto due distinti profili: strutturale e funzionale.

Dal punto di vista strutturale, i principi sono norme a fattispecie tendenzialmente ampia, comprensiva ed indeterminata, idonee ad abbracciare una pluralità di casi della vita eterogenei.

Dal punto di vista funzionale, invece, i principi sono norme caratterizzate da un'eccedenza di contenuto deontologico/assiologico<sup>33</sup>: ciò a dire che la loro portata prescrittiva è in potenza illimitata, consistendo in un «fascio aperto ed indeterminato di valutazioni e qualificazioni, idoneo a sciogliersi e ad attualizzarsi, di volta in volta, in regole puntuali applicabili a concrete fattispecie»<sup>34</sup>. Sicché il principio è, nel suo contenuto, norma sfuggente rispetto ad ogni possibilità di fraseggio<sup>35</sup>, e non esauribile nelle singole regole che da essa è dato ricavare o dedurre: il principio è, a un tempo, norma e fonte di norme<sup>36</sup>.

Il principio, esprimendo e riassumendo in sé una indefinita pluralità di valutazioni e qualificazioni normative<sup>37</sup>, ripete da tale proiezione funzionale l'indeterminatezza strutturale, in aderenza ai nessi che relazionano estensione ed intensione. Del resto, l'assunzione del solo criterio

<sup>30</sup> Cfr. ancora V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche"*, cit., p. 53.

<sup>31</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche"*, cit., pp. 52-54. Il Maestro rileva peraltro specificamente come il discorso dei principi sia «logicamente distinto e indipendente [...] da quello delle norme programmatiche, ma in pratica strettamente connesso e quasi confondibile, poiché le norme [...] programmatiche sono quasi tutte - di fatto-principi [...]; e viceversa i principi [...], anche quando rivolti alla diretta e immediata disciplina di certe materie (ossia norme "immediatamente precettive") hanno pure al tempo stesso valore programmatico nei confronti della futura disciplina [...] dell'ordine dei rapporti cui si riferiscono, l'adozione di un principio [...] significando sempre l'adozione di una determinata linea di sviluppo dell'ordinamento giuridico».

<sup>32</sup> «La circostanza dell'essere o non una norma giuridica esplicitamente formulata è del tutto irrilevante ai fini della distinzione concettuale tra norme particolari e principi»: cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., pp. 233 ss.

<sup>33</sup> Secondo la nota definizione elaborata da E. BETTI, *Interpretazione della legge*, cit., pp. 205 e 211 ss.

<sup>34</sup> Così F. MODUGNO, *Principi generali*, cit., p. 4.

<sup>35</sup> Con la conseguenza, secondo il Modugno, che in ogni norma-principio sia immanente e indefettibile una componente inespressa: cfr. F. MODUGNO, *Principi generali*, cit., pp. 2 ss. Peraltro, la "non fraseggiabilità" dei principi era già stata evidenziata da R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1977 ora in *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 24 ss. e 71 ss.

<sup>36</sup> La qualificazione dei principi come fonti del diritto è già presente in S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, I, 1909, pp. 485 ss e in D. DONATI, *L'efficacia costituzionale della Carta del lavoro*, ora in *Scritti di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1966, p. 373. Cfr. anche F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, I, Giuffrè, Milano, 1970, p. 217; ID, *Ordinamento giuridico (dottrine generali)*, in *Enc.del dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 678.

<sup>37</sup> «I principi stanno alle norme (particolari) come il più sta al meno, come quello che è anteriore e poziore, a quello che è posteriore e conseguente»: cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., p. 240.

strutturale, peraltro quantitativo e dunque necessariamente approssimativo, impedirebbe di cogliere la (decisiva) funzione normogenetica<sup>38</sup> del principio, derubricandolo a mera previsione generica.

Non sfugge però, all'esito di una più attenta riflessione, che la capacità definitoria dei caratteri in parola vada relativizzata<sup>39</sup>.

Un primo ordine di ragioni è di tipo logico e può trarsi dall'osservazione dell'ordinamento positivo: non solo non mancano casi di equivalenza fra norma particolare e principio, ipotesi cioè di norme che sono il principio di sé medesime ovvero che esauriscono per intero la portata del principio (si pensi alle norme penali che prevedono la fattispecie, ponendo in via di principio l'illiceità delle relative condotte, ed insieme comminano la sanzione); ma, soprattutto, ogni norma (eccetto rari casi, quale ad esempio quello dei cd. principi generali) è astrattamente idonea a porsi, nello stesso momento, sia come norma-principio sia come norma-dettaglio, allorché sia rapportata rispettivamente a norme più specifiche ovvero a norme più generali e comprensive.

Un secondo ordine di ragioni, che nella sostanza ricalcano e confermano quelle appena esposte, si trae dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina.

Con riferimento alla eventualità, ammessa dalla sentenza n. 224 del 1990, che i principi direttivi recati nella legge-delega assumano una intensa densità prescrittiva, si è già detto.

Merita ora richiamare la giurisprudenza in tema di principi fondamentali delle materie concorrenti. La Corte costituzionale, esprimendosi sulle modalità della loro individuazione, in via generale ha ritenuto<sup>40</sup> che non tutte le disposizioni che si autoqualificano<sup>41</sup> come tali sono *eo ipso* principi della legislazione dello Stato; ed in ogni caso, come principio deve assumersi non il compiuto tenore letterale della disposizione, ma soltanto il nucleo essenziale del contenuto normativo da essa espresso, il quale va attinto ad un livello di maggiore astrattezza rispetto alla regola positivamente stabilita<sup>42</sup>.

Tuttavia, la stessa Corte non ha mancato di ridimensionare alquanto questo indirizzo interpretativo, da un lato ammettendo che la nozione di principio fondamentale non può essere rigida ed assoluta, in ragione dell'eterogeneità delle materie; dall'altro, riconoscendo che la specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale ad escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione. Nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula sempre valida, ma deve tenere

---

<sup>38</sup> Sulla «funzione normogenetica» dei principi cfr. S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc.del dir.*, XXXV, Milano, 1985, pp. 515 e 531; F. MODUGNO, *Principi generali*, cit., pp. 4 e 8-9; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 219.

<sup>39</sup> Esigenza in vario modo segnalata da diversi Autori: V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., p. 242; E. BETTI, *Interpretazione della legge*, cit., p. 207; F. MODUGNO, *Principi generali*, cit., p. 4.

<sup>40</sup> Cfr., in termini particolarmente nitidi, le sentenze nn. 482 del 1995 e 280 del 2004.

<sup>41</sup> Sul rilievo dell'autoqualificazione nell'individuazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti cfr. A. ANZON, *Legge cornice*, in *Enc.giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990, p. 2 ss., peraltro con rilievi non dissimili da quelli svolti qui con riferimento all'individuazione dei principi direttivi.

<sup>42</sup> Cfr. *ex multis* sentenze nn. 4, 37, 196 e 280 del 2004; 307 del 2003; 482 del 1995.

conto del contesto, del momento congiunturale in relazione al quale l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia<sup>43</sup>.

Interessanti spunti provengono pure dalla riflessione intorno alla delegabilità al Governo della fissazione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 comma 3, Cost.

In dottrina, si erano autorevolmente sostenute sia la soluzione negativa che quella affermativa.

Nel senso dell'inaammissibilità si era addotta, oltre la sussistenza di una "riserva d'organo" in favore del Parlamento, desumibile dal combinato disposto degli artt. 70, 76 e 117 Cost.<sup>44</sup>, la minore specificità dei "principi fondamentali" delle materie di competenza ripartita rispetto ai principi direttivi della legge di delega, sicché una volta specificati questi non resterebbe al legislatore delegato margine alcuno per determinare quelli<sup>45</sup>. Poiché infatti la delega può essere conferita solo per «oggetti definiti», e poiché la nozione di oggetto è più circoscritta di quella di materia<sup>46</sup>, la densità prescrittiva delle *guidelines* cui il legislatore delegato deve essere vincolato è necessariamente più intensa dei limiti che possono porsi in capo al legislatore regionale<sup>47</sup>.

In termini ancor più netti, non si era mancato di sottolineare la stessa incompatibilità logica fra istituto della delegazione e posizione dei principi fondamentali: in particolare, è stato sostenuto che la formulazione dell'art. 76 Cost. rende assai problematico che l'oggetto della delega stessa possa, a propria volta, essere costituito da principi, cioè da determinazioni della stessa natura di quelle che dovrebbero guidarne la formulazione; inoltre, i principi "al quadrato", essendo finalizzati alla formulazione di altri principi, assumerebbero necessariamente un carattere di assoluta evanescenza<sup>48</sup>.

Da un angolo visuale polarmente contrapposto, altri Autori hanno invece ritenuto che i principi direttivi dell'art. 76 Cost. presentino «una dimensione diversa e più generale rispetto ai principi fondamentali di cui all'art. 117»<sup>49</sup>.

Sul tutt'altro che pacificato orizzonte scientifico è poi intervenuta la Corte costituzionale, la quale, ammettendo *expressis verbis* la possibilità di delegare al Governo la determinazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti, si è appellata «alla diversa natura» delle due figure

<sup>43</sup> Cfr. sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007. Per un esame della giurisprudenza sul punto, cfr. D. MORANA, *La "nuova" potestà concorrente nell'attuazione del Titolo V*, in G. GUZZETTA – F.S. MARINI – D. MORANA (a cura di), *Commentario breve alle materie di competenza legislativa regionale*, ESI, Napoli, in corso di pubblicazione.

<sup>44</sup> Cfr. A. A. CERVATI, *La formazione delle leggi, sub artt. 70-72*, in *Comm. Cost. Branca*, I, Bologna-Roma, 1985, p. 1; ID, *La delega legislativa*, cit., p. 129; ID, *Legge di delegazione*, cit., p. 939; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 5.

<sup>45</sup> Cfr. A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 5; A. A. CERVATI, *La formazione delle leggi*, cit., p. 166.

<sup>46</sup> In questo senso, una chiara indicazione viene dai lavori preparatori: in tal sede, infatti, il limite della materia fu espressamente considerato e poi scartato in considerazione della sua potenziale, eccessiva latitudine. Cfr. ancora *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., p. 1296.

<sup>47</sup> Così A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 6. Conformemente il Cervati, secondo cui «la delega, dovendo fissare "oggetti definiti", deve conferire ai "principi" un maggior grado di specificità rispetto ai "principi fondamentali" che hanno come riferimento il più ampio ambito delle "materie"»: cfr. A. A. Cervati, *Legge di delegazione*, cit., p. 939 ss.

<sup>48</sup> Così A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 2.

<sup>49</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 134.

di principi e al «diverso grado di generalità»<sup>50</sup> che essi sono suscettibili di assumere, di fatto prefigurando, ancorché implicitamente, la strada di un giudizio di tipo casistico.

A prescindere dall'opzione cui si ritenga di aderire sullo specifico tema, il dibattito lascia trapelare una indicazione metodologica preziosa ai fini del presente lavoro, la quale conferma quanto si è già avuto modo di sostenere: nell'operazione di individuazione dei principi, l'accoglimento e l'utilizzo del criterio funzionale e, più ancora, di quello strutturale, devono essere subordinati ad un cauto relativismo<sup>51</sup>. La valutazione dell'interprete, davanti a situazioni indefettibilmente multiformi, non può prescindere dalla specificità del caso singolo, indulgendo in facili assolutizzazioni erette su canoni sdruciolevoli o su presupposti apodittici.

Come si proverà a dimostrare nel seguito, peraltro, questo approccio rivela i suoi frutti anche nella individuazione degli effetti che i principi sono idonei a produrre sul tessuto dell'ordinamento.

Ora, esaurita, pur in modo necessariamente sommario, la questione della natura normativa dei principi, si intende tentare di dimostrare che pure i criteri direttivi sono “norme genuine”: con l'avvertenza che si andranno a richiamare profili che, a questo punto, si è avuto modo di evidenziare ad altro riguardo.

Convenendo di ricomprendere nella categoria, a prescindere dall'autoqualificazione legislativa, tutte le disposizioni strumentali, finalizzate a disciplinare la formazione dell'atto dal punto di vista procedimentale e/o contenutistico, un primo indice della natura normativa dei criteri direttivi può cogliersi nel loro carattere innovativo: essi infatti innovano, sia pur in via provvisoria e congiuntamente ai principi, rispetto all'ordinamento delle competenze normative del Parlamento e del Governo<sup>52</sup>.

Un secondo elemento sintomatico risiede poi nella funzione parametrica assunta in sede di giudizio di legittimità costituzionale: concorrendo questi, forti del rinvio operato dalla Carta<sup>53</sup> e al pari di ogni altra previsione all'uopo dettata dalla legge di delegazione, a conformare il potere normativo del Governo, il loro rispetto costituisce condizione di validità del decreto delegato. Peraltro, la rilevabilità della relativa violazione ad opera di qualunque soggetto pubblico o privato, nelle ordinarie vie del sindacato di costituzionalità, ne denota la proiezione anche esterna, e non meramente interorganica.

<sup>50</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 280 del 2004 e 359 del 1993.

<sup>51</sup> Relativismo che, in certi casi, non pare peregrino portare alle estreme conseguenze: «una stessa disposizione può essere intesa sia come norma specifica [...] sia come principio [...]. Ma se così è, allora dobbiamo concludere che l'interpretazione è capace di trasformare i principi in norme [di dettaglio] e le norme [di dettaglio] in principi. In questo modo la distinzione tra norme [di dettaglio] e principi svanisce completamente». Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 451 ss.

<sup>52</sup> Così L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 295.

<sup>53</sup> Quelle contenute nella legge di delegazione rappresentano un plastico esempio di norma interposta, cioè quelle «norme poste da fonti, che leggi costituzionali non sono [...] purché ed in quanto richiamate da disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi o di determinate norme di legge»: cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 360. Sul concetto di norma interposta si rinvia ovviamente anche a C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della “manifesta infondatezza”*, Giuffrè, Milano 1957, pp. 28 ss.

D'altro canto, non sarebbero persuasivi i tentativi di negare la natura normativa dei criteri direttivi, sulla base di alcuni peculiari caratteri.

Non il carattere strumentale: le regole sulla produzione, alle quali in definitiva possono ricondursi i criteri direttivi, non sono che norme di produzione ad oggetto particolare<sup>54</sup>.

Non il carattere provvisorio, il quale, oltre ad essere ontologicamente immanente in ogni regola di diritto, nulla dimostra<sup>55</sup>; e anzi, finirebbe, ove assunto in via generale, per provare troppo, là dove condurrebbe ad escludere la natura normativa, ad esempio, dei decreti-legge.

Non il fatto di avere come destinatario il Governo, poiché, al di là dell'irrilevanza dell'estensione dell'ambito quantitativo dei destinatari ai fini del riconoscimento della normatività<sup>56</sup>, la proiezione esterna, con ciò che da essa deriva in punto di regime giuridico, esclude che essi si riducano a mera direttiva politica interorganica.

Torna ancora una volta alla mente, sullo sfondo, l'insegnamento crisafulliano: ad avviso dell'Autore, le regole disciplinanti il contegno di organi o gruppi di organi nei loro rapporti reciproci sono norme, non diversamente da quelle dettate con riguardo ai soggetti esterni all'organizzazione statale, giacché «stabilire competenze, attribuire diritti ed obblighi, prescrivere fini e segnare limiti ad una attività significa, pur sempre, disciplinare contegni in modo negativo o positivo, che è poi l'essenziale funzione della norma giuridica»<sup>57</sup>.

### *2.C) Sugli effetti producibili dai principi e criteri direttivi, anche in caso di mancata attuazione della delega*

Resta da esaminare quali effetti (ed a quali condizioni) i principi ed i criteri direttivi siano di per sè idonei a produrre: questione sulla quale l'aprioristica assolutizzazione del profilo d'indeterminatezza strutturale dei principi aveva gettato un cono d'ombra.

<sup>54</sup> Il "diritto sul diritto" o le "norme sulla normazione" - come rispettivamente sono state designate da G. ZABREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Utet, Torino, 1987, p.3 e da F. MODUGNO, *Validità*, in *Enc.del Dir.*, XLVI, 1993, pp. 2 ss. - sono una specie del più ampio genere costituito dalle fonti di produzione: cfr. S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 28.

<sup>55</sup> «Tanto meno appartiene al concetto di legge il fatto di porre in essere norme giuridiche permanenti. E' del tutto ammissibile, e in numerosi casi inevitabile, accogliere nelle leggi le cosiddette disposizioni transitorie, ovvero emanare prescrizioni legislative per uno spazio temporale calcolato sul breve periodo. Non si può affermare quindi che contraddice alla natura della legge il fatto» della sua temporaneità. Cfr. P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 9.

<sup>56</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc.del dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 238 ss; F. MODUGNO, *Norma giuridica (teoria generale)*, in *Enc.del dir.*, XXVIII, Milano, 1978, pp. 328 ss.

<sup>57</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., p. 248. Nello stesso senso, pur movendo da premesse variegiate, S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1943, pp. 40 e 120 ss.; W. BURCKHARDT, *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*, Basel, 1927, pp. 17 ss. *Contra* il Duguit, per il quale norme giuridiche sono solo quelle "materiali", non anche quelle "costruttive" o "tecniche": cfr. L. DUGUIT, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Parigi, 1901, pp. 551 ss.

Per cominciare, tanto il principio quanto il criterio direttivo spiegano, per genetica vocazione funzionale, un vincolo conformativo nei confronti del potere normativo delegato<sup>58</sup>.

Siffatto vincolo, si è già detto, trova la sua immediata proiezione ed il suo presidio di effettività nel valore parametrico assunto dai principi e dai criteri direttivi in sede di giudizio di legittimità costituzionale, traducendosi la loro violazione in vizi formali ovvero sostanziali del decreto delegato.

A ciò si somma una valenza interpretativa “statica”, giacché, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, entrambi concorrono nell'operazione di ricostruzione del contenuto della delega<sup>59</sup>.

Vi è poi da ragionare intorno alla configurabilità, in capo alla legge-delega nel suo complesso, di un effetto preclusivo nei confronti della potestà regolamentare.

Può convenirsi che essa, dando sanzione ad alcuni principi, prefiguri l'adozione di una determinata linea di futuro sviluppo dell'ordinamento (o meglio, di una sua parte). Da ciò, in termini di teoria delle fonti, procede allora che la posizione da parte della legge di delega di norme di grado legislativo, pur di principio, precluda il successivo intervento di norme secondarie incompatibili aventi fondamento in atti primari anteriori<sup>60</sup>. Al di là di profili di gerarchia, peraltro, un esito diverso sarebbe inammissibile alla luce del principio di legalità che informa organizzazione ed attività amministrativa (ivi compresa quella normativa del Governo).

Sempre in linea teorica, potrebbe sospingerci altresì ad escludere in radice la possibilità per le fonti secondarie aventi fondamento in norme primarie anteriori di attingere la materia, per una pluralità di ragioni: conferendo la delega, il Parlamento ha espresso la volontà che l'oggetto delegato sia disciplinato da fonte primaria, rendendo così necessaria una statuizione di rango almeno equipollente per superare l'opzione espressa nella legge delega; il preesistente fondamento del potere regolamentare potrebbe considerarsi tacitamente o implicitamente venuto meno, rispetto alla materia oggetto di delega, in virtù del sopraggiungere della nuova fonte primaria; in ogni caso,

---

<sup>58</sup> Analizzato sotto l'aspetto conformativo, il principio si sovrappone alla norma programmatica: «per effetto di tali norme, gli organi legislativi possono essere obbligati ad esercitare il loro potere [...] in un certo modo, e pertanto a non esercitarlo in modo contrario o diverso: è la figura, ben nota in dottrina, dei doveri da poteri». Cfr. V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche”*, cit., p. 61; per i “doveri da poteri” cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 109. Si deve comunque precisare che, nel caso di norme programmatiche poste da fonte sovraordinata o da fonte operante in regime di competenza riservata quantomeno con riferimento alla produzione di dette norme, queste pongono di regola un vincolo positivo concretantesi in un obbligo di esercizio del potere normativo; come è noto, però, l'imperatività non è connotato necessario o intrinseco all'istituto della delegazione legislativa.

<sup>59</sup> Secondo la Corte costituzionale infatti «il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante [...] richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi»; quanto al primo, il contenuto della delega deve essere identificato avendo riguardo al «complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge-delega ed i relativi principi e criteri direttivi». Cfr. per tutte ancora Corte cost., sent. n. 98 del 2008.

<sup>60</sup> *Nulla quaestio*, chiaramente, ove il fondamento sia costituito da fonti primarie successive.

al Governo non è dato “degradare” il potere ad esso attribuito, né eludere il termine previsto per il suo esercizio<sup>61</sup>.

L'esito delineato, nella sua linearità, è potenzialmente foriero di esiti paradossali: il regime giuridico dell'oggetto delegato resterebbe in una sorta di limbo, sospeso fra il Parlamento che non ha potuto o voluto apprestare una compiuta disciplina ed il Governo che non ha potuto o voluto esercitare la delega, e che non può supplire in via regolamentare alla propria inerzia. Lo stallo non potrà che risolversi attraverso i moduli politici della relazione fiduciaria, cui il rapporto di delega soggiace.

Effetti ulteriori e diversi, da quelli finora passati in rassegna, possono essere ascritti ai soli principi, non anche ai criteri direttivi: mentre questi, ripetendo dalla propria natura strumentale un carattere intrinsecamente provvisorio, esauriscono la propria operatività una volta che la delega sia stata esercitata o, in ogni caso, una volta che sia spirato il termine ultimo per l'esercizio, quelli sono densi di virtualità ulteriori e permanenti.

Merita ribadire una volta di più che tale conclusione non si giustifica invocando un preteso carattere non normativo dei criteri direttivi, che a questo punto si è escluso; bensì, più semplicemente, in ragione del diverso oggetto cui i principi da un lato, i criteri direttivi dall'altro sono riferiti: i primi, infatti, sono volti a disciplinare “nel merito” la materia cui la delegazione si riferisce, i secondi invece incidono esclusivamente sul potere normativo delegato, regolandone le modalità (formali e sostanziali) d'esercizio.

Anzitutto, i principi svolgono un ruolo di conformazione “ultrattiva” del potere delegato, o meglio delle statuizioni in cui esso si è concretato, dispiegantesi pure esso sul piano ermeneutico e che non sembra errato riconnettere alla loro immanente normogeneticità<sup>62</sup>: giusta la giurisprudenza della Corte costituzionale, i « principi posti dal legislatore delegante costituiscono [...] non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi [...] i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega»<sup>63</sup>. I principi, disegnando un complessivo orizzonte di senso, si vedono così intestata una continuativa capacità “plasmante”<sup>64</sup> nei confronti delle norme delegate, che si traduce, nella prospettiva dell'operatore giuridico, in un obbligo di interpretazione adeguatrice<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Così A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 10

<sup>62</sup> V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., pp. 252 ss., nt. 1.

<sup>63</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 98 del 2008.

<sup>64</sup> Del resto, si riconosce pacificamente in dottrina l'“efficacia integrativa” dei principi nei confronti delle norme particolari: cfr. per tutti V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., pp. 247 ss.

<sup>65</sup> Sul punto specifico, e più in generale sulle evoluzioni giurisprudenziali in materia di eccesso di delega, sia consentito rinviare ancora a D. DE LUNGO, *La recente giurisprudenza*, cit., p. 5. « la legge delega assume la triplice veste di fondamento (diretto), limite ed orizzonte ermeneutico della legge delegata; sotto tale ultimo aspetto, sull'operatore giuridico incombe un onere di interpretazione “doppiamente conforme”: questi infatti, ove possibile, dovrà assumere la norma delegata nel significato non solo che la ponga «al riparo da sospetti di incostituzionalità», ma pure che la renda o mantenga compatibile con i principi dettati dalla norma delegante». Cfr. anche G. D'ELIA, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella delegazione legislativa*, in *Giur.cost.*, 2000, pp. 3246-3247.

Peraltro, l'orientamento in commento illumina, implicitamente, un dettaglio non irrilevante: mentre da un lato, come si è visto, la giurisprudenza costituzionale riconosce pure ai criteri direttivi un qualche rilievo “statico” ai fini della ricostruzione del contenuto della delega, solo ai principi direttivi attribuisce l'ulteriore funzione “dinamica” di lente interpretativa-conformativa delle norme delegate, la quale è logicamente pensabile solo una volta che esse siano venute ad esistenza. Ciò che, per un verso, conferma l'utilità di una concreta valorizzazione della distinzione fra principi e criteri direttivi, operabile in sede ermeneutica dall'operatore giuridico a prescindere dalla qualificazione nominalistica impiegata dal legislatore delegante; per altro verso, perimetra con nettezza la soglia di operatività degli uni e degli altri, confermando così gli esiti cui si è ritenuto di pervenire. Dunque, i principi, in quanto norme sostanziali che concorrono in modo diretto a disciplinare gli oggetti cui la delega si riferisce, mantengono intatta la propria efficacia pure una volta esercitata la delega o scaduti i relativi termini; i criteri direttivi, in quanto norme meramente strumentali, al contrario si arrestano al verificarsi di una delle due circostanze da ultimo richiamate.

Ai principi deve poi astrattamente riconoscersi capacità abrogativa delle norme anteriori, di grado legislativo e sublegislativo, ove in concreto siano integrati i consueti requisiti di cui all'art. 15 Preleggi.

L'affermazione, data per pacifica l'ammissibilità di un'abrogazione espressa, richiede alcune precisazioni con riferimento all'abrogazione tacita e all'abrogazione implicita.

L'abrogazione tacita, operando sulla base di un puntuale contrasto dispositivo, presuppone che, strutturalmente, le norme incompatibili siano dotate di una sufficiente densità prescrittiva<sup>66</sup>. Tale densità prescrittiva, come si è visto ragionando dell'infondatezza delle tesi che pretendono di attribuire ad essi una necessaria indeterminatezza, ben può essere attinta dai principi: sicché, al concreto ricorrere della condizione in parola, può prodursi l'effetto abrogativo.

L'abrogazione implicita postula invece l'idoneità delle norme posteriori, complessivamente considerate, a disciplinare in misura tendenzialmente organica ed esaustiva la materia già regolata dalle norme anteriori. In via generale, siffatta idoneità pare per definizione non ascrivibile alla legge di delega, la quale si connota come “legge-quadro” cui il Governo dovrà dare ulteriore svolgimento, nell'esercizio di una «fisiologica attività di riempimento»<sup>67</sup>; tuttavia, non può neppure essere esclusa in modo assoluto: sta a dimostrarlo la fattispecie della cd. delega di legge-provvedimento<sup>68</sup>, o comunque ogni altra ipotesi in cui la delega adotti principi e criteri così penetranti da prefissare in

<sup>66</sup> Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, si rimanda per tutte ovviamente alla sentenza n. 1 del 1956. In dottrina si vedano fra gli altri: A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 133 ss.; V. CRISAFULLI, *Incostituzionalità o abrogazione?*, in *Giur. cost.*, 1957, pp. 271 ss.; A.M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi. La cognizione della Corte costituzionale ed i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 34 ss.

<sup>67</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 98 del 2008, 163 del 2000, 198 del 1998; ordinanza n. 213 del 2005

<sup>68</sup> Sulla relativa tematica si rinvia a L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 298 e ad A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., pp. 4-5, nonché alla sentenza n. 60 del 1957 della Corte costituzionale, ove si riconosce l'ammissibilità di «leggi delegate dal carattere concreto rivolte a destinatari determinati».



tutto il contenuto del decreto legislativo, e con questo la disciplina dell'oggetto delegato<sup>69</sup>. Ancora una volta, quindi, non è prescindibile una valutazione di tipo casistico.

Argomenti a sostegno della soluzione prospettata provengono peraltro dalla giurisprudenza della Corte costituzionale intorno agli effetti delle leggi cornice. Fin dalla sentenza n. 40 del 1972, il giudice delle leggi ha riconosciuto che il sopraggiunto mutamento dei principi fondamentali delle materie di competenza concorrente può determinare abrogazione delle norme regionali di dettaglio divenute incompatibili, «ove ricorrano in concreto gli estremi richiesti dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, per aversi abrogazione»<sup>70</sup>.

E invero, se si ammette che i principi posti dalla legge statale possano spiegare effetti abrogativi nei riguardi di norme di dettaglio rientranti, in forza del riparto verticale “per modi di disciplina” istituito dall'art. 117 comma 3 della Costituzione, nell'ambito di competenza del legislatore regionale, non può non ammettersi *a fortiori* una tale evenienza nel caso di contrasto fra norme di dettaglio anteriori (contenute in atti legislativi o sublegislativi) e norme di principio posteriori (recate dalla legge di delegazione) in ambiti di concorso fra fonti non vincolato, di cui è peraltro titolare un medesimo legislatore. In altre parole, se si riconosce la configurabilità di un effetto abrogativo là dove difetti l'idoneità della fonte delle norme abroganti a regolare gli oggetti disciplinati dalle norme abrogande, non può certo addivenirsi ad esiti differenti quando tale idoneità sussista.

Infine, l'ultimo e più problematico aspetto degli effetti producibili dai principi direttivi attiene l'attitudine di questi a disciplinare in via immediata e diretta, cioè a prescindere dall'emanazione del decreto delegato, i rapporti cui la delegazione si riferisce.

Si è già detto che la capacità in discorso non pare contestabile, se accordata in modo espresso dal legislatore delegante; piuttosto, deve ora verificarsi se ad analogo esito possa pervenirsi sulla sola base di valutazioni ermeneutiche.

Ebbene, le tesi orientate alla soluzione negativa paiono tutte muovere dalla premessa che i principi siano «norme dotate di generalità in tanta misura che sarebbero inattuabili se altre norme speciali non precisassero quel che si deve fare per attuarle»<sup>71</sup>.

Ciò pare insostenibile sotto due distinti punti di vista.

In primo luogo, lo si ripete, l'indeterminatezza della fattispecie è solo una caratteristica accidentale, ancorché “statisticamente” frequente, del principio: l'argomento prospettato dalle tesi qui criticate cadrebbe pertanto di fronte alle ipotesi in cui quest'ultimo si riempia di una densità prescrittiva tale da divenire “autosufficiente”.

---

<sup>69</sup> Possibilità espressamente ammessa dalla Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto legittima una delega «in ipotesi tale da precludere ogni margine di attività libera»: cfr. sentenza n. 106 del 1962.

<sup>70</sup> Orientamento assolutamente incontrovertito: cfr. *ex multis* le sentt. nn. 303 del 2003, 241 del 1997, 80 del 1996, 153 del 1995, 214 del 1985. La sentenza n. 498 del 1993 giunge addirittura a sganciare il prodursi dell'abrogazione dal carattere materialmente autoapplicativo della norma di principio.

<sup>71</sup> Cfr. W. CESARINI-SFORZA, *I principi generali del diritto*, in *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, cit., p. 197.

Ma anche su un piano più generale, venendo al secondo aspetto, può revocarsene in dubbio la fondatezza logico-giuridica.

Non si contesta che per identificare i principi sia il più delle volte necessaria un'operazione di induzione e generalizzazione progressiva a partire dalle norme particolari, ad elevato coefficiente di valutatività; né che analoghi margini di discrezionalità si aprirebbero all'interprete nel momento in cui fosse chiamato a dedurre dal principio direttivo la *regula iuris* del caso.

Tuttavia, per un verso l'operazione di individuazione dei principi non sembra qualitativamente diversa rispetto a quella di individuazione delle norme implicite o non scritte; per altro verso, ogni attività ermeneutica di distillazione della norma dalla disposizione, ogni mediazione fra fattispecie astratta e fattispecie concreta, è infiltrata da “contesti culturali”<sup>72</sup>, i quali chiamano l'interprete, in modo consapevole o inconsapevole, ad opzioni di valore.

E comunque, la pregnanza dei rilievi suddetti sfuma in misura notevole allorché il principio sia accompagnato da indici formali e materiali che ne facilitano l'identificazione come tale (e questo è proprio il caso della legge di delegazione, pur dovendosi ribadire il peso non decisivo dell'autoqualificazione) e, soprattutto, ove sia dotato di una elevata densità prescrittiva, così da vincolare assai pervasivamente lo spazio valutativo dell'operatore.

Se si mettono a sistema le considerazioni che precedono con la virtuale inesauribilità deontologica del principio, cui si riconnette il suo atteggiarsi a matrice del contenuto prescrittivo di tutte le norme di dettaglio da esso già ricavate o comunque astrattamente ricavabili, sembra allora da ammettere l'attitudine dei principi, ivi compresi i principi direttivi della legge-delega, a disciplinare in modo diretto «tutti quei casi concreti cui non corrisponda ancora una precisa norma regolatrice e che possano farsi rientrare nella fattispecie del principio medesimo»<sup>73</sup>. Infatti, pure nelle more o in assenza di ulteriori svolgimenti legislativi, il principio «offre da solo la disciplina di tutti i casi compresi nella propria fattispecie, supplendo alla mancanza di norme particolari appositamente rivolte a farne applicazione a ciascuno, o a singoli gruppi, di questi»<sup>74</sup>.

Peraltro, benché in chiave minimale, una autonoma e diretta capacità disciplinatrice dei principi è riconosciuta pure da un suggestivo orientamento dottrinario<sup>75</sup>, in accordo al quale il sopraggiungere di nuove norme di principio si limiterebbe ad incidere, abrogandole, sulle norme di principio anteriori, con una duplice conseguenza: le norme di dettaglio previgenti, una volta perduto il proprio referente assiologico, si troverebbero in distonia col sistema, assumendo così carattere “eccezionale” e divenendo insuscettibili di estensione analogica ai casi in esse non espressamente contemplati; residualmente, tutte le ipotesi in esse non sussumibili rifluirebbero nell'ambito applicativo delle nuove norme di principio. Ciò a dire, parafrasando l'art. 12 delle Preleggi, che ove una controversia non possa essere decisa sulla base di una precisa disposizione di dettaglio anteriore, si dovrà fare applicazione diretta dei nuovi principi.

<sup>72</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, p. 8.

<sup>73</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., p. 251.

<sup>74</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., p. 251. Nello stesso senso, con specifico riferimento alla delega legislativa, cfr. L. CARLASSARRE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., pp. 42 ss. e 79.

<sup>75</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Legge regionale*, cit., pp. 988-989.

Ad ogni modo, le descritte potenzialità si attualizzano attraverso l'attività ermeneutica, per definizione ad un tempo interpretativa e creativa, dell'operatore, traducendosi in un'integrazione dell'ordinamento solo precaria: la norma è enucleata per il caso concreto e nell'orizzonte di questo esaurisce la propria efficacia ed esistenza<sup>76</sup>.

A suffragio delle conclusioni qui tracciate possono invocarsi una pluralità di esempi.

Anzitutto, in ausilio al ragionamento sovviene l'istituto dell'analogia: tanto per l'analogia *legis* che per l'analogia *iuris*, questa consiste nella determinazione dell'effetto giuridico in ragione dell'individuazione ed applicazione di una norma-principio. Che poi questa applicazione debba dirsi mediata nel primo caso ed immediata nel secondo<sup>77</sup>, ovvero immediata in entrambe le figure<sup>78</sup>, comunque è presupposta e ben salda sullo sfondo la capacità immanente del principio di disciplinare direttamente la fattispecie concreta.

Può, ancora, guardarsi con profitto all'esperienza di applicazione diretta dei principi costituzionali: fra gli altri, senza pretesa di esaustività, si pensi a quelli enunciati negli artt. 24, 32, 36 Cost.

Anche qui, l'attitudine della norma-principio a disciplinare in via immediata l'ordine di rapporti cui essa si riferisce è ricavabile da indici materiali, allorquando la formulazione consenta all'interprete di risolvere in senso positivo il giudizio di autosufficienza dell'enunciato normativo rispetto alla necessità di ulteriori qualificazioni o articolazioni legislative<sup>79</sup>.

Immediata deducibilità della regola del caso concreto da un principio si ha poi in presenza delle sentenze "additive di principio" della Corte costituzionale: eccetto che la pronuncia non debba intendersi indirizzata esclusivamente al legislatore, esse abilitano il giudice a ricavare dal principio somministrato la disciplina del rapporto controverso nel giudizio *a quo*<sup>80</sup>, ripianando così, pur con efficacia *inter partes*, la lacuna ordinamentale.

<sup>76</sup> In tal senso F. MODUGNO, *Principi generali*, cit., pp. 8-9.

<sup>77</sup> Così M.S. GIANNINI, *L'analogia giuridica*, in *Jus*, 1942, pp. 51-52.

<sup>78</sup> Anche nel caso dell'*analogia legis* «quel che si applica non è (come in apparenza) la norma diversa, ma il principio più vasto che la comprende insieme con l'altra, inespressa, regolatrice del caso del quale si ricerca la disciplina: perché anche tale principio, una volta identificato, si applica poi direttamente al caso in questione»: cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit. p. 212, nt. 1. Si vedano sul punto anche le acute riflessioni di L. CAIANI, *Analogia (teoria generale)*, in *Enc.del Dir.*, II, Milano, 1958, pp. 349 ss.

<sup>79</sup> In altre parole, «l'applicazione diretta di una disposizione di principio dipende ed è giustificata dalla decisione dell'interprete di considerare la dichiarazione generale del Costituente come sintomo della consapevole intenzione del Costituente medesimo di dare realizzazione *sine ullo medio*, ai valori ed agli interessi tutelati». Cfr. S. BARTOLE, *Principi generali*, cit., p. 516. Nello stesso senso, se non si erra, F. MODUGNO, *Principi generali*, cit., p. 18.

<sup>80</sup> Come perspicuamente evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 295 del 1991: «la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una omissione legislativa - com'è quella ravvisata nell'ipotesi di mancata previsione, da parte della norma di legge regolatrice di un diritto costituzionalmente garantito, di un meccanismo idoneo ad assicurare l'effettività di questo - mentre lascia al legislatore, riconoscendone l'innegabile competenza, di introdurre e di disciplinare anche retroattivamente tale meccanismo in via di normazione astratta, somministra essa stessa un principio cui il giudice comune è abilitato a fare riferimento per porre frattanto rimedio all'omissione in via di individuazione della regola del caso concreto». Cfr. anche, fra le tante, le sentt. nn. 113 del 2011, 160 del 2008, 385 del 2005, 148 del 2003, 411 e 158 del 2001, 179 del 1999, 143 del 1997, 284 del 1995, 288 del 1994, 88 del 1992, 421 e 420 del 1991, 497 e 406 del 1988, 560 del 1987. In letteratura, pure per le indicazioni bibliografiche, si rinvia ad A. CERRI, *Corso di*

Volgendo lo sguardo all'ordinamento eurounitario, un ultimo ma fondamentale esempio a sostegno delle conclusioni svolte è fornito dalla direttiva cd. “*self-executing*”.

Come è noto, le direttive europee sono atti che vincolano gli stati destinatari dell'atto quanto al risultato da raggiungere, salva la competenza degli organi nazionali circa le modalità operative attraverso cui pervenirvi.

Da questa vocazione funzionale programmatica esse ricavano di regola una struttura “a maglie larghe”, che si traduce in prescrizioni indeterminate ed insuscettibili di diretta applicazione.

Tuttavia, la non autosufficienza delle norme recate dalla direttiva, benché statisticamente frequente, è ben lungi dall'atteggiarsi a contrassegno necessario: fin dagli anni '70 la Corte di Giustizia<sup>81</sup> ha ammesso che essa ben possa assumere contenuti assai dettagliati e penetranti, in misura tale da trasfigurare, in sede di attuazione, la discrezionalità dei legislatori nazionali in un obbligo di integrale recezione.

Muovendo, col consueto pragmatismo, dalla premessa che l'effetto diretto dei regolamenti è a ben vedere ricollegato non a caratteri formali (cioè alla capacità tipica dell'atto-fonte regolamento), bensì a determinate proprietà del contenuto precettivo (l'esaustività delle norme, di conseguenza in grado di disciplinare in modo integrale e senza residui la materia oggetto dell'intervento normativo)<sup>82</sup>, il Giudice di Lussemburgo ha coerentemente esteso alle direttive l'attitudine a spiegare effetti diretti, a seguito dell'infruttuoso decorso dei termini assegnati agli stati membri per l'attuazione, allorché il loro contenuto presenti i medesimi requisiti: carattere incondizionato<sup>83</sup> e sufficiente chiarezza/precisione delle statuizioni normative<sup>84</sup>. Peraltro, si è avuto cura di evidenziare come ai fini della verifica relativa alla presenza di effetti diretti, non è elemento decisivo il soggetto al quale

---

*giustizia costituzionale*, cit., pp.273 ss. e a G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 112 ss.

<sup>81</sup> Cfr. fra le tante le sentenze: 5 febbraio 2004, causa C-157/02, *Rieser Internationale Transporte* (Racc. pag. I-1477, punto 22); 1° giugno 1999, causa C-319/97, *Kortas* (Racc. pag. I-3143, punto 21); 17 settembre 1996, cause riunite da C-246/94 a C-249/94, *Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio e a.* (Racc. pag. I-4373, punto 17); 22 giugno 1989, causa C-103/88, *Fratelli Costanzo* (Racc. pag. 1839, punto 29); 19 gennaio 1982, causa C-8/81, *Becker* (Racc. pag. 53, punto 25).

<sup>82</sup> Come ben dimostrato dall'esistenza di regolamenti non *self-executing*: cfr. in argomento, fra gli altri, A. ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni, Relazione al Seminario sui mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea*, svoltosi presso la Luiss-Guido Carli, Roma, 30 marzo 2001. Il testo dell'intervento è disponibile al sito [www.luiss.it](http://www.luiss.it).

<sup>83</sup> Una norma comunitaria è incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun provvedimento d'attuazione da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri: cfr. *ex multis*, le sentenze 19 gennaio 1982, causa C-8/81, *Becker c. Finanzamt Muenster-Innenstadt*; 8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne c. Sabena*; 4 dicembre 1974, causa C-41/74, *Van Duyn c. Home Office*.

<sup>84</sup> Una norma è sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo ed applicata dal giudice allorché sancisca un precetto in termini non equivoci, delineando almeno il titolare dell'obbligo, il titolare del diritto ed il contenuto del diritto-obbligo. Cfr., fra le tante, le sentenze 26 ottobre 2006, C-317/05, *G. Pohl-Boskamp GmbH & Co. KG e Gemeinsamer Bundesausschuss*, §§ 40-41; 17 settembre 1996, cause riunite C-246-249/94, *Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio e a.*, §18 e 19; 4 dicembre 1986, causa C-71/85, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*; 26 febbraio 1986, causa C-152/84, *M. H. Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*.

la norma è formalmente indirizzata, e in particolare è priva di rilievo la circostanza che la direttiva comunitaria si rivolga agli Stati o invece alle istituzioni<sup>85</sup>.

Ebbene, se così è, non si vede perché non possa in astratto ammettersi l' idoneità pure delle norme-principio poste dalla legge delega a disciplinare direttamente la materia, ogni volta in cui l' interprete pervenga a formularne un giudizio di autosufficienza, attraverso valutazioni ancorate ad indici materiali/sostanziali: cioè, quando il contenuto precettivo sia in sé compiuto, ossia tale, per un verso, da non lasciar residuare margini per ulteriori svolgimenti legislativi discrezionali; per altro verso, da esibire una densità prescrittiva che consenta ai soggetti interessati di dedurne senz'altro la portata e al giudice di farne immediata applicazione in sede di risoluzione delle controversie.

Ciò tanto più, ove si ponga mente ai numerosi profili di sovrapponibilità fra la direttiva europea e la legge di delegazione: la prima pone obiettivi, la seconda principi, i quali sono, senza esaurirvisi, anche linee teleologiche di sviluppo<sup>86</sup>; entrambe sono rivolte primariamente, ma certo non esclusivamente, a soggetti pubblici (gli Stati membri in un caso, il Governo nell'altro); entrambe nella prassi si sono dimostrate suscettibili di assumere contenuti dettagliati e penetranti.

### 3. Conclusioni

Una volta dimostrata la natura "genuinamente normativa" dei principi e dei criteri direttivi, cioè del nucleo caratterizzante della legge delega, si deve ammettere l'astratta idoneità di quest'ultima a produrre autonomamente (a prescindere, dunque, dall'intervento dei decreti attuativi) l'intero spettro di effetti tipicamente ricollegati alle norme giuridiche: fra gli altri, quelli interpretativo, preclusivo, abrogativo, direttamente regolatorio.

Che poi la maggior parte di tali effetti non siano, nella concreta prassi, ascrivibili ai criteri direttivi, ciò dipende dalla loro finalità specifica di conformare il potere normativo delegato, assieme al quale stanno e cadono.

Con riguardo ai principi, i quali invece sono volti a disciplinare l'oggetto stesso della delegazione, la svalutazione degli effetti è sostenuta muovendo da una loro necessaria indeterminatezza strutturale. Si è però avuto modo di osservare come siffatto carattere sia tutt'altro che coesistente alle fattispecie delle norme-principio: sempre più di frequente esse assumono contenuti penetranti e dettagliati, non da ultimo in ragione della viepiù marcata «inversione

<sup>85</sup> Cfr. sentenza 8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne c. Sabena*.

<sup>86</sup> Circostanza ampiamente rilevata in dottrina: cfr. fra gli altri V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche"*, cit., p. 54; S. BARTOLE, *Principi generali*, cit., pp. 517 ss.; N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Laterza, Bari, 1977, pp. 159 ss.; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in *Tratt.dir.priv.*, Iudicia, Zatti, Milano, 1993, pp. 447 ss.; F. MODUGNO, *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in ID, a cura di, *Esperienze giuridiche del '900*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 92 ss.; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 8; R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 42.

funzionale tra stato e mercati»<sup>87</sup>, la quale impone impianti regolatori ad elevato tasso di tecnicità minuziosamente cesellati sulle esigenze dell'economia globalizzata.

In effetti i principi, assunti nella loro variegata fenomenologia e osservati sotto il profilo dell'idoneità a produrre effetti giuridici, si prestano ad essere tendenzialmente descritti dalle categorie luhmanniane dei programmi condizionali e dei programmi di scopo<sup>88</sup>: i primi rispondono in modo prevalente ad esigenze di immediata regolazione dei rapporti sociali, i secondi sono deputati a porre linee di sviluppo teleologico dell'ordinamento o di una sua porzione<sup>89</sup>.

Più in particolare, ove, in base ad indici materiali da rilevarsi caso per caso, la loro formulazione sia tale da consentire o esigere l'iscrizione di una (relativamente) determinata conseguenza giuridica al verificarsi di una (relativamente) determinata condizione, nulla osta a che i principi producano l'intero spettro di effetti generalmente riconnessi alle norme di dettaglio, pure in difetto dei decreti attuativi. Al contrario, allorché la fattispecie sia strutturata in modo che assuma rilievo prevalente l'indicazione degli scopi, lasciando del tutto indeterminato il novero delle decisioni ed azioni necessarie a tradurli in atto, al principio potranno intestarsi effetti interpretativi e preclusivi, ma non anche capacità abrogativa o attitudine a disciplinare direttamente la materia.

A ben vedere, l'argomento più pregevole che potrebbe opporsi agli esiti di cui si ragiona è quello basato sulla volontà del legislatore storico, particolarmente significativo allorché vengano in rilievo leggi "testimoniali"<sup>90</sup>, quali le leggi di delegazione. Optando per la delega, le Camere hanno ritenuto di non apprestare una disciplina della materia perfetta in ogni suo aspetto, demandando al Governo l'organico sviluppo del *framework* parlamentare; dunque, sarebbe incompatibile con la scelta del delegante una diretta applicazione della legge di delega, per definizione difettosa in punto di organicità e completezza.

La critica pare però superabile da considerazioni di ordine sistematico.

A tacere delle note criticità insite nel ricorso alla *voluntas legis*<sup>91</sup>, può anzitutto osservarsi che di fronte all'immissione di principi nell'ordinamento da parte della legge delega, l'operatore giuridico deve ragionevolmente operare nella presunzione, quantomeno, che detti principi non vengano contraddetti o abbandonati, fino al manifestarsi di una diversa volontà legislativa<sup>92</sup>.

Ancora, ritenere che i principi non siano suscettibili di autonoma applicazione - sia pure con riferimento ad effetti variabili in ragione della densità prescrittiva assunta di volta in volta - condurrebbe a configurare il mancato esercizio della delega da parte del Governo entro i termini

<sup>87</sup> Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 21.

<sup>88</sup> Sovrapponibilità tendenziale rilevata pure da S. BARTOLE, *Principi generali*, cit., pp. 531 ss.

<sup>89</sup> Cfr. N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, cit., 159 ss.; ID, *Diritto positivo e ideologia*, in *Illuminismo sociologico*, Milano, 1983, pp. 205 ss.; ID, *Organizzazione e decisione*, Mondadori, Milano, pp. 215 ss.; ID, *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida Editori, Napoli, 1990, pp. 37 ss. Un certo dualismo, che conferma la tesi sostenuta nel testo, pare rinvenibile anche in G. ALPA, *I principi generali*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 362, allorché evoca una duplice funzione dei principi: nomopoietica e classificatoria (cioè disciplinatrice) di comportamenti.

<sup>90</sup> Cfr. M. PATRONO, *Interpretazione e "nuove" leggi*, in *Nomos*, 1988, p.70

<sup>91</sup> Cfr., fra gli altri, R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 396 ss.; N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 1996, *passim*.

<sup>92</sup> In senso analogo a quanto qui si sostiene cfr. V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., p. 256.

prefissati dal Parlamento come causa estintiva della legge di delega, o almeno di sue singole parti, per sopravvenuta impossibilità di darvi esecuzione. Tuttavia, l'estinzione degli atti normativi e delle norme, nonché della relativa efficacia, per sopravvenuta impossibilità di darvi esecuzione è esclusa dalla dottrina maggioritaria<sup>93</sup>. E la conclusione è tanto più condivisibile nel caso che ci occupa: infatti, il “tempo limitato” perimetra l'orizzonte cronologico entro cui il Governo è abilitato ad esercitare il potere normativo delegato, non rappresentando certo un *dies ad quem* per la validità o l'efficacia della legge di delega o per le norme in essa contenute.

Una volta immessi nell'ordinamento, i principi lo innovano stabilmente, in quanto esprimono un potere incondizionato ed inesauribile, rimanendo insensibili alle vicende che interessano le norme di dettaglio, prodotto eventuale, queste, di un potere condizionato e temporalmente delimitato<sup>94</sup>.

Così, allorché la legge di delega li abbia posti, i principi entrano senz'altro a comporre il quadro dei referenti assiologici di ambiti più o meno estesi dell'ordinamento<sup>95</sup>, e pure a disciplinare direttamente la materia cui afferiscono, ove il loro contenuto prescrittivo possieda i necessari requisiti. Tutto ciò anche nelle more dell'esercizio della delega o nel caso in cui il Governo l'abbia infruttuosamente lasciata scadere.

---

<sup>93</sup> Cfr. per tutti, anche per la bibliografia, M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc.del dir.*, XXIII, Milano, 1973, pp. 906 ss.

<sup>94</sup> Tale “insensibilità” emerge peraltro sol che si pensi alla possibilità per più norme di dettaglio di succedersi nel tempo, restando intatta la norma-principio cui esse accedono.

<sup>95</sup> Ciò è ad esempio avvenuto nel caso della legge di delega per l'adozione del nuovo Codice di procedura penale: i principi da essa recati sono stati assunti come nuovi principi generali della materia prima dell'emanazione del Codice: cfr. G. CONSO, *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, in *La giustizia penale*, III, 1991, pp. 578 ss.