



27 NOVEMBRE 2019

Le “coordinate ermeneutiche”
delineate dalla Corte costituzionale
sulla delega legislativa: note a margine
delle sentenze nn. 79 e 170 del 2019

di Francesco Lucianò

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, internazionale ed europeo
Università degli Studi di Milano

Le “coordinate ermeneutiche” delineate dalla Corte costituzionale sulla delega legislativa: note a margine delle sentenze nn. 79 e 170 del 2019*

di Francesco Lucianò

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, internazionale ed europeo
Università degli Studi di Milano

Sommario: **1** Due nuove sentenze sulla delega legislativa (con alcuni spunti interessanti) – **2** La riorganizzazione della Croce Rossa e quella del Corpo forestale al vaglio della Corte – **3** Le “coordinate ermeneutiche” delineate dalla Corte Costituzionale – **4** L’analisi dei lavori parlamentari per la risoluzione delle questioni (con alcune perplessità) – **5** Un riavvicinamento al modello costituzionale?

1. Due nuove sentenze sulla delega legislativa (con alcuni spunti interessanti)

Con le due recenti sentenze nn. 79 e 170 del 2019¹ la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sul tema della delega legislativa, in relazione al suo concreto esercizio da parte del Governo. In entrambi i giudizi di costituzionalità, infatti, i rimettenti lamentano – *inter alia* – una violazione dell’art. 76² Cost. in termini di esercizio della delega non conforme alla volontà espressa dal legislatore nella legge di delega (c.d. eccesso di delega). Al di là del comune parametro di costituzionalità, le due sentenze della Corte possono essere lette e analizzate congiuntamente per due ordini di ragioni. In primo luogo, in entrambi i casi l’oggetto del giudizio è costituito da disposizioni di riorganizzazione amministrativa contenute in leggi di delega particolarmente ampie e ad oggetto plurimo: nel caso della sentenza n. 79/2019, si tratta della riorganizzazione dell’Associazione italiana della Croce rossa italiana (CRI)³; nel caso della sentenza n. 170/2019, si tratta della razionalizzazione delle funzioni di polizia ed in specie dell’assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell’Arma dei Carabinieri⁴. In secondo luogo, in entrambi i giudizi la Corte perviene – rispetto alle censure sollevate con riguardo all’art. 76 Cost. – alla medesima conclusione di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sentenza n. 79 del 9 aprile 2019; sentenza n. 170 del 10 luglio 2019.

² Nel solo giudizio di costituzionalità di cui alla sentenza n. 170 del 2019 i rimettenti lamentano – unitamente alla violazione dell’art. 76 Cost. – anche la presunta violazione dell’art. 77, primo comma, Cost.

³ Decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, adottato nell’esercizio della delega di cui all’art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

⁴ Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, adottato nell’esercizio della delega di cui all’art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche).

non fondatezza, per di più con argomentazioni assimilabili. Le due sentenze risultano peraltro interrelate laddove quella più recente (la n. 170/2019) esplicitamente richiama il “cuore” di quella precedente (la n. 79/2019), con il chiaro obiettivo di voler confermare l’interpretazione resa dalla Corte sul tema.

2. La riorganizzazione della Croce Rossa e quella del Corpo forestale al vaglio della Corte

Vale la pena di richiamare brevemente i fatti. Nel primo caso (sentenza n. 79/2019), la sezione terza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha denunciato la violazione dell’art. 76 Cost. (e dell’art. 1 Cost.⁵) da parte del decreto legislativo n. 178 del 2012 adottato al fine di procedere alla trasformazione della Croce Rossa Italiana da ente pubblico non economico ad associazione dotata di personalità giuridica di diritto privato. In particolare, la violazione – secondo il rimettente – sarebbe consistita nella «integrale rinnovazione strutturale» della Croce Rossa Italiana in concreto operata dal citato decreto legislativo, laddove la norma di delega (art. 2, comma 1, legge n. 183 del 2010) avrebbe delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati sì «alla riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute», secondo predefiniti principi e criteri direttivi, ma non con l’obiettivo di operare «interventi totalmente innovativi, né certamente soppressivi, degli enti da riorganizzare»⁶. Secondo il giudice *a quo*, infatti, non sarebbe stato «riconducibile alla volontà del legislatore delegante, più che la disposta privatizzazione della CRI, l’assenza di concrete garanzie di continuità rispetto all’assolvimento di compiti istituzionali tradizionalmente affidati alla stessa Croce Rossa e fatti espressamente salvi dalla legge di delega». Detto altrimenti, il rimettente ha ritenuto il decreto legislativo n. 178 del 2012 viziato – nella sua pressoché interezza – da eccesso di delega⁷, dato che l’obiettivo del legislatore delegante sarebbe stato limitato «al mero riordino del rapporto di vigilanza degli enti sottoposti al controllo dei ministeri» citati. Un ulteriore profilo di illegittimità, a riprova dell’asserito vizio di eccesso di delega, discenderebbe, infine, dalla «parziale sub-delega» operata – secondo il rimettente – dalla disposizione del decreto legislativo che assegna le risorse finanziarie alla CRI. Invero, la norma delegata pone tali risorse a carico del bilancio dello Stato, demandando la loro assegnazione a specifici decreti del Ministro della salute, del Ministro dell’economia e delle finanze e del

⁵ Anche se – come sottolineato dalla stessa Corte – l’inusuale riferimento all’art. 1 Cost. «non ha alcuna significativa autonomia, ma appare come rafforzativo della censura riferita alla disposizione di cui all’art. 76 Cost., volta a garantire al parlamento, in quanto espressione della rappresentanza popolare, un nucleo incompressibile di esercizio dell’attività legislativa» (*considerato in diritto*, par. 8).

⁶ Sentenza n. 79 del 2019, *ritenuto in fatto*, par. 5.1.

⁷ Sulla figura dell’eccesso di delega non può che richiamarsi la storica sentenza n. 3 del 1957, nella quale la Corte ha definito l’eccesso di delega come «come figura comprensiva della mancanza, anche parziale, di delega, nonché l’uso del potere normativo da parte del Governo oltre il termine fissato, ovvero in contrasto con i predeterminati criteri direttivi o per uno scopo estraneo a quello per cui la funzione legislativa fu delegata».

Ministro della difesa. Così facendo, il legislatore delegato avrebbe dunque «demandato a scelte ministeriali aspetti essenziali della nuova disciplina»⁸.

Nel caso della sentenza n. 170 del 2019, i rimettenti (TAR Abruzzo, TAR Veneto, TAR Molise) hanno sollevato contestualmente due questioni di legittimità costituzionale. La prima, relativa alla legge delegante, sostenendo che l'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015⁹, nell'attribuire al Governo il compito di procedere al «riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare» mediante la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e «l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia», avrebbe di fatto conferito al legislatore delegato una delega “in bianco”¹⁰, «non perimetrando la discrezionalità del Governo quanto all'alternativa di sciogliere o meno il Corpo e non individuando la forza di polizia in cui farlo confluire»¹¹. La seconda questione sollevata dai rimettenti riguarda, invece, il decreto legislativo n. 177 del 2016 (adottato, *ça va sans dire*, in forza della citata disposizione di delega), ritenuto non conforme ai principi e ai criteri direttivi enunciati nella delega, i quali «avrebbero vincolato il Governo, in caso di soppressione del Corpo forestale, a farne confluire il personale nella Polizia di Stato, in quanto forza di polizia a ordinamento civile, anziché nell'Arma dei Carabinieri, caratterizzata dall'ordinamento militare»¹².

Al netto delle densissime argomentazioni di dettaglio addotte dalla Corte costituzionale per dichiarare non fondate le censure sollevate in entrambi i giudizi – argomentazioni particolarmente legate al contesto politico ed economico in cui le innovazioni legislative discusse si sono innestate¹³ – ciò che rileva in questa

⁸ Sentenza n. 79 del 2019, *ritenuto in fatto*, par. 5.8.

⁹ Per un'analisi formale e sostanziale della citata legge n. 124 del 2015 si rimanda a B. G. MATTARELLA, E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, 2017.

¹⁰ Una puntuale ricostruzione della prassi di adottare leggi di delega che contengono principi e criteri direttivi vaghi e generici, v. da ultimo G. MARCHETTI, *La delega legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, p. 171 ss.

¹¹ Sentenza n. 170 del 2019, *considerato in diritto*, par. 5.1. Già N. LUPO, *Le deleghe legislative*, in B. G. MATTARELLA, E. D'ALTERIO (a cura di), *op. cit.*, p. 36, aveva manifestato delle perplessità sulla norma delegante, rilevando come «rimettere integralmente al Governo lo scioglimento di nodi politico-amministrativi così delicati», come quello dell'assorbimento del Corpo forestale in altra Forza di polizia, «rischia di non agevolarne l'effettiva soluzione».

¹² Sentenza n. 170 del 2019, *considerato in diritto*, par. 6.1.

¹³ Rispetto alla Croce Rossa, la Corte costituzionale, nelle sue argomentazioni, ha appurato un'evoluzione normativa «non sempre lineare» e – richiamando l'indagine conoscitiva disposta dalla Commissione Igiene e Sanità del Senato nel corso della XVI Legislatura – ha rilevato una complessiva *mala gestio*, caratterizzata da precarietà contabile (con la mancata approvazione dei bilanci degli enti decentrati ed un'amministrazione tutt'altro che accorta del patrimonio immobiliare) ed inefficienze organizzative e finanziarie (anche dovute ad elevati costi del personale), realizzando perciò «pesanti diseconomie che l'hanno condotta a un commissariamento di durata ventennale» (sentenza n. 79 del 2019, *considerato in diritto*, par. 7.3). Ragioni economico-finanziarie e di efficienza sono altresì addotte dalla Corte con riferimento all'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei Carabinieri. Secondo i giudici, infatti, la norma delegante «persegue sinergie funzionali prima ancora che economiche, così da tendere non a un mero risparmio di spesa, ma a un livello superiore di efficienza coerente con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che conforma l'esercizio dei poteri pubblici e la cura degli interessi generali». Essa, dunque,

sede è, come detto *in exordium*, come viene affrontato in sede di sindacato di costituzionalità il tema della delega legislativa a fronte delle asserite violazioni dell'art. 76 Cost. Entrambe le sentenze si inseriscono nel solco già da tempo tracciato dalla Corte costituzionale, seppur sulla base di alcune logiche argomentative, focalizzate sul ruolo del Parlamento, che risultano originali e interessanti. Invero, esse assolvono una funzione ricognitiva di quelle che sono grosso modo tutte le “coordinate ermeneutiche”¹⁴, delineate nel corso del tempo dal giudice delle leggi, da impiegare nella valutazione di conformità della legge delega e del decreto delegato rispetto al dettato costituzionale.

3. Le “coordinate ermeneutiche” delineate dalla Corte costituzionale

Nelle due sentenze in commento ed in particolare nella prima (la n. 79 del 2019), la Corte costituzionale ricostruisce – mediante espliciti e precisi richiami a molta della sua giurisprudenza in materia – le caratteristiche della delega legislativa. La Corte qualifica il procedimento delegato¹⁵ come «bifasico», così avallando la distinzione in due momenti dell'esercizio funzione legislativa delegata¹⁶: l'uno in cui ad avere «diritto all'ultima parola»¹⁷ è il Parlamento, l'altro in cui questo compito spetta al Governo.

contrariamente a quanto assunto dai rimettenti, non comporterebbe «una compressione del diritto della collettività alla salvaguardia dell'ambiente e di quello dei lavoratori forestali al mantenimento del livello delle professionalità acquisite» (sentenza n. 170 del 2019, *considerato in diritto*, par. 5.2.3).

¹⁴ Secondo l'espressione utilizzata dalla stessa Corte nella sentenza n. 79/2019 (*considerato in diritto*, par. 9).

¹⁵ Il procedimento delegato è stato variamente qualificato in dottrina. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, p. 270, parla di procedimento «complesso» (analogamente anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1984, p. 168 ss., e F. MODUGNO, *Atti normativi*, in *Enc. giur. Treccani*, III, p. 8). A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, 1991, p. 265, parla invece di procedimento legislativo «duale» perché vi è «[l']incontro tra due potestà normative: quella del parlamento che si esprime nella legge di delegazione e quella del governo che si esprime nel decreto legislativo». M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2052, definisce quello delegato come un procedimento «bipolare».

Quanto alla natura del procedimento delegato le posizioni formati nel tempo in dottrina sono essenzialmente due. Da una parte coloro i quali hanno sostenuto il carattere unitario del procedimento di delega (ad es. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 70; A. CERRI, voce *Delega*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. X, Roma, 1988, p. 10); dall'altra coloro che, seppur con termini diversi, hanno ravvisato l'esistenza di due procedimenti distinti (ad es. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, Torino, 1993, p. 223; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Genova, 1999, p. 70).

¹⁶ La Corte ha di fatto ripreso la ricostruzione elaborata nella risalente sentenza n. 3 del 1957: «La legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delega prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i "decreti che hanno forza di legge ordinaria" (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso iter, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell'art. 76, attraverso la legge di delega, pongono il processo formativo della legge delegata [...]».

¹⁷ N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, p. 16.

Nella prima fase, «il Parlamento è tenuto a circoscrivere i margini di azione dell'esecutivo»¹⁸: esso ha un ruolo centrale nei processi di produzione normativa e pertanto deve «circoscrivere il campo della delega da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata»¹⁹ con limiti precisi che non si riducano a clausole di stile prive di adeguata efficacia precettiva²⁰. La delimitazione del campo della delega passa ovviamente attraverso l'enunciazione, all'interno della legge delegante, di quei «principi e criteri direttivi»²¹ posti dall'art. 76 Cost. quali requisiti essenziali di legalità costituzionale della legislazione delegata.

I limiti fissati dal Parlamento invero non hanno soltanto una funzione teleologica, cioè atta ad evitare che vi sia uno sviamento del potere delegato rispetto alle finalità perseguite, ma anche una funzione limitativa per il Governo, «che proprio nel contenuto della delega trova la misura della propria azione»²². Un'azione, quella del Governo, che non va tuttavia intesa come totalmente vincolata, riconoscendosi al legislatore delegato «un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative»²³, purché conformi ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante. Del resto, i principi e i criteri direttivi devono pur sempre «consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare»²⁴, senza però che il libero apprezzamento del legislatore delegato possa esso stesso assurgere a criterio o principio direttivo²⁵. All'interno di tale cornice – unitariamente costituita dall'oggetto della delega e dai principi e criteri direttivi – il Governo è pertanto abilitato a svolgere la propria attività di “riempimento” normativo, da intendersi non come mera esecuzione bensì come sviluppo delle previsioni contenute nella legge di delega²⁶.

¹⁸ Sentenza n. 79 del 2019, *considerato in diritto*, par. 8.1.1.

¹⁹ Sentenza n. 198 del 1998, *considerato in diritto*, par. 2.1.

²⁰ Sentenza n. 106 del 1962.

²¹ Qui pacificamente assunti senza le distinzioni che una parte della dottrina (ad es. L. CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 74 ss.) ha rilevato, e quindi considerati come “un’endiadi” (secondo la nota definizione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 768). Del resto, la stessa Corte costituzionale non sembra essersi mai cimentata nell’impresa di effettuare ove possibile una differenziazione fra principi e criteri direttivi (A. FERRARA, *La Corte Costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la L. Cost. del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 4, p. 2820).

²² Sentenza n. 79 del 2019, *considerato in diritto*, par. 8.1.2.

²³ Sentenza n. 94 del 2014, *considerato in diritto*, par. 4.

²⁴ Sentenza n. 158 del 1985, *considerato in diritto*, par. 1. La norma di delega non deve senz’altro «contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, [...], inidonee o insufficienti ad indirizzare l’attività normativa del legislatore delegato» (*ibidem*), fermo restando che «il livello di specificazione dei principi e criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide» (ordinanza n. 134 del 2008).

²⁵ Sentenza n. 68 del 1991, *considerato in diritto*, par. 5.

²⁶ Sentenza n. 104 del 2017.

In che modo valutazione di conformità della legge delegata alle prescrizioni rese dal legislatore delegante debba essere effettuata è la stessa Corte costituzionale a stabilirlo. Secondo quest'ultima devono operarsi “due processi ermeneutici paralleli”²⁷ informati ad un approccio sistematico e teleologico. Il primo di questi due processi riguarda la legge di delega, le cui disposizioni determinanti l'oggetto, i principi e i criteri direttivi devono essere lette senza prescindere dal contesto in cui si trovi ad operare il legislatore delegante e considerando le finalità da questi perseguite; il secondo processo ermeneutico riguarda le norme poste dal legislatore delegato, che devono essere interpretate nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega²⁸.

Nei due casi in commento (quello della trasformazione in senso privatistico della Croce Rossa Italiana e quello dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri), l'ampia discrezionalità riconosciuta dalla Corte costituzionale al Governo nell'esercizio delle deleghe in questione sembra trovare un'ulteriore giustificazione nella tipologia di delega concessa. Non si tratterebbe, infatti, ad avviso della Corte di una delega “di mero riordino” normativo²⁹, che – volendo seguire l'orientamento tracciato dalla stessa Corte in precedenza – avrebbe imposto un esercizio “minimale” della delega, specialmente in assenza di una «enunciazione esplicita di principi nuovi cui il legislatore delegato [avrebbe dovuto] uniformarsi»³⁰. Piuttosto si tratta, in entrambi i casi, di deleghe la cui ampiezza risulta funzionale a consentire al Governo un esercizio del potere di riempimento normativo aperto ad «una pluralità di soluzioni, tutte ugualmente rimesse alla discrezionalità»³¹ del delegato³². Questo – che è senz'altro l'aspetto innovativo della sentenza n. 79 del 2019, a piè pari ripreso e confermato nella successiva sentenza n. 170 del 2019 – è un «disegno procedurale coerente», nella lettura della Corte, con l'art. 76 Cost.

Nel caso della Croce Rossa Italiana, infatti, la trasformazione della natura giuridica della stessa costituisce la via scelta dal Governo, nell'esercizio del suo potere delegato, per raggiungere e soddisfare la finalità di “semplificazione e snellimento della struttura degli enti” indicata dal delegante. Il mutamento è dunque

²⁷ Sentenza n. 250 del 2016, *considerato in diritto*, par. 5.1.

²⁸ Invero trattasi di un onere interpretativo operante «prima come presunzione di conformità a Costituzione della legge di delega, e quindi come presunzione di completezza dei parametri del rapporto, poi come presunzione di conformità reciproca dei termini del rapporto medesimo»: così G. D'ELIA, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella delega legislativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, n. 46, pp. 3245-3247, cit. in D. DE LUNGO, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di eccesso di delega*, in *Federalismi*, 2013, n. 14, p. 7, il quale non a caso parla di «interpretazione “doppiamente conforme”».

²⁹ Sentenza n. 170 del 2019, *considerato in diritto*, par. 5.1.

³⁰ Come affermato nella sentenza n. 350 del 2007 (spec. *considerato in diritto*, par. 5).

³¹ Sentenza n. 79 del 2019, *considerato in diritto*, par. 9.2

³² Questo vale a maggior ragione nel caso dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, che origina da una vera e propria “delega al riassetto” (come rilevato dalla stessa Corte). Sulle deleghe al riassetto cfr. A. ALBERTI, *La delega legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015, pp. 144-145.

più formale che sostanziale: esso non ha infatti riguardato le attività che la Croce Rossa Italiana può porre in essere, che rimangono quelle antecedenti alla riforma operata con il decreto legislativo n. 178 del 2012, ma la personalità giuridica della stessa Croce Rossa nell'esercizio di tali attività. La trasformazione graduale della Croce Rossa da ente pubblico in persona giuridica di diritto privato costituisce – secondo la ricostruzione diacronica resa dalla Corte – un ritorno alla originaria struttura associativa, fondantesi anche sulla necessità di porre fine ad una «perenne situazione di precarietà contabile» che ha prodotto gravi diseconomie nel corso del tempo³³.

Quanto al profilo di illegittimità rilevato in ordine alla sub-delega asseritamente operata dalla norma delegata rispetto all'assegnazione delle risorse finanziarie mediante decreti ministeriali, la Corte ha ritenuto che alla fonte secondaria sia stata affidato «solo il compito esecutivo di assegnazione materiale delle risorse»³⁴, e non già la definizione di «aspetti essenziali della nuova disciplina» sulla CRI. Così, riconoscendo un valore meramente “esecutivo” alla fonte sub-delegata, il giudice delle leggi ha di fatto confermato³⁵ il suo indirizzo giurisprudenziale, orientato a non ritenere rilevante, ai fini dell'illegittimità costituzionale, il conferimento ad organi dell'esecutivo (in questo caso i ministeri) di una specifica e circostanziata potestà normativa secondaria³⁶.

Nel caso dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, la Corte è stata (nuovamente³⁷) chiamata a pronunciarsi tanto sulla legge di delega (n. 124 del 2015), ritenuta – come detto sopra – “in bianco” dai rimettenti, quanto sul decreto legislativo delegato (n. 177 del 2016), ritenuto non conforme ai principi e ai criteri direttivi enunciati dalla delega. Quanto al primo profilo, la Corte non ha ritenuto la delega generica o vaga nella parte in cui non individua preventivamente la forza di polizia

³³ Sentenza n. 79 del 2019, *considerato in diritto*, par. 7.3.1.

³⁴ Sentenza n. 79 del 2019, *considerato in diritto*, par. 10.

³⁵ In particolare cfr. l'ordinanza n. 176 del 1998.

³⁶ Orientamento esaustivamente ricostruito nella sentenza n. 104 del 2017 (*considerando in diritto*, par. 4.3).

³⁷ Proprio sulla legge n. 124 del 2015 e relativo decreto legislativo n. 177 del 2016 la Corte è infatti intervenuta con la sentenza n. 229 del 2018, in cui ha riconosciuto che i due citati atti legislativi hanno dato luogo a «una riorganizzazione assai complessa, che incide in profondità sulle strutture e sul personale di tutte le Forze di polizia» (*considerato in diritto*, par. 4.1). Nell'occasione citata (e cioè un conflitto di attribuzione promosso dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del «Presidente del Consiglio dei ministri»), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione (art. 18, comma 5) contenuta nel summenzionato decreto legislativo delegato. Tale disposizione, infatti, si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 109 Cost., dal momento che essa prevede, in capo alla polizia giudiziaria «obblighi informativi in deroga al segreto investigativo in favore di soggetti, estranei al perimetro della polizia giudiziaria stessa, che si identificano nei superiori gerarchici dei responsabili dei presidi di polizia di volta in volta interessati» (*considerato in diritto*, par. 4). Rispetto all'asserita violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega, invece, la Corte ha accolto l'eccezione di inammissibilità – sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato – perché trattasi di una disposizione costituzionale che, «riguardando i rapporti tra legge delega e decreto legislativo delegato, attiene al corretto atteggiarsi del sistema delle fonti del diritto», non assumendo pertanto rilievo nel conflitto fra poteri dello Stato, nell'ambito del quale «sarebbe possibile lamentare la sola lesione dei parametri costituzionali che delimitano le attribuzioni del potere cui appartiene l'organo ricorrente» (*considerato in diritto*, par. 3).

in cui far confluire il Corpo Forestale dello Stato, proprio perché il riferimento – contenuto nella legge di delega – alla confluenza «in altra Forza di polizia» rientra nell'ipotesi della “pluralità di soluzioni” tra le quali il Governo può liberamente scegliere quando è chiamato ad esercitare la delega³⁸. Anche rispetto al decreto legislativo delegato, le censure sollevate – ad avviso della Consulta – non sarebbero fondate: la scelta del legislatore delegato, tra le soluzioni prefigurate, «non risulta sproporzionata per plurimi motivi», molti dei quali di ordine fattuale, come ad esempio la dislocazione sul territorio degli uffici del Corpo forestale, sovente analoga a quella degli uffici e delle stazioni dell'Arma dei Carabinieri³⁹.

4. L'analisi dei lavori parlamentari per la risoluzione delle questioni (con alcune perplessità)

Un ulteriore elemento comune alle due sentenze in esame è l'attenzione riservata dalla Corte costituzionale ai lavori parlamentari per corroborare la declaratoria di non fondatezza delle censure sollevate e quindi di aderenza dei decreti legislativi delegati oggetto dei giudizi rispetto alle rispettive leggi di delega. Com'è noto, il richiamo ai lavori parlamentari non è infrequente nella giurisprudenza costituzionale⁴⁰: esso invero permette al giudice delle leggi di ricostruire la *ratio legis*, indi di esprimersi sulla ragionevolezza delle soluzioni approntate dal legislatore rispetto ai fini perseguiti. Questo, però, se è fisiologico e persino auspicabile nel sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi ordinarie, più problematico e discutibile potrebbe risultare – perlomeno ad avviso dello scrivente – nel sindacato sulla legislazione delegata, anche in considerazione delle linee evolutive della forma di governo parlamentare italiana.

Nei due casi considerati la Corte costituzionale richiama i lavori parlamentari sia riguardo all'esame e all'approvazione della legge delega, sia riguardo all'espressione dei pareri⁴¹ sullo schema di decreto legislativo elaborato dal Governo nell'esercizio del potere delegato.

Rispetto al caso della Croce Rossa Italiana – infatti – i giudici costituzionali hanno rilevato⁴² come la volontà di operare l'«integrale rinnovazione strutturale» della Croce Rossa Italiana, contestata dai

³⁸ Sentenza n. 170 del 2019, *considerato in diritto*, par. 5.1.

³⁹ Sentenza n. 170 del 2019, *considerato in diritto*, par. 6.1.1.

⁴⁰ *Ex plurimis* cfr. E. CHELI, *Le tecniche del giudizio: eguaglianza, ragionevolezza, bilanciamento*, in ID., *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996. In particolare sui pareri parlamentari nel sindacato di legittimità costituzionale cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010, p. 235 ss.

⁴¹ Su questo tema v. N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo nel regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva del diritto costituzionale*, Atti del convegno del Gruppo di Pisa del 12-13 maggio 2000, Torino, 2001, pp. 730 ss.; A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, cit., pp. 55-80; G. DELLEDONNE, M. MAZZARELLA, L. GORI, *L'attività consultiva del Parlamento: alcune note di metodo e tentativi pratici per l'analisi dei pareri parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, II, Pisa, 2008, pp. 343-282; E. ALBANESI, *op. cit.*, capp. 4 e 5.

⁴² Sentenza n. 79 del 2019, *considerato in diritto*, par. 9.1.

rimettenti, fosse in realtà già presente nell'originario disegno di legge di delega. In effetti, l'art. 24, comma 1, dell'originario disegno di legge d'iniziativa governativa⁴³ annoverava espressamente la Croce Rossa Italiana tra gli enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali da "riorganizzare". Tale esplicito riferimento è venuto meno a seguito dell'esame del disegno di legge in seconda lettura al Senato, nel corso del quale si è optato – mediante emendamento del relatore – per estendere l'ambito soggettivo di applicazione della riorganizzazione a tutti gli enti o società vigilati dal Ministero del lavoro, senza menzionarli esplicitamente. Quanto alla successiva fase consultiva di espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo delegato, la Corte ha sottolineato come la scelta, compiuta dal Governo, di trasformare la Croce Rossa Italiana in "un ente pubblico non economico su base associativa" avente personalità giuridica di diritto privato, sia stata avallata dalle commissioni parlamentari con i relativi pareri favorevoli. Tale avallo, tuttavia, è stato reso soltanto in seconda battuta. Il Governo – infatti – aveva sottoposto alle commissioni permanenti un primo schema di decreto legislativo⁴⁴, sul quale però la Commissione sanità del Senato ha espresso parere contrario ritenendo lo schema "non coerente" con gli esiti dell'indagine conoscitiva sulla Croce Rossa avviata nel frattempo dalla medesima commissione⁴⁵. In particolare, la prima versione dello schema di decreto legislativo prevedeva *inter alia*: una netta riduzione della dotazione organica della CRI, ritenuta dalla Commissione sanità potenzialmente pericolosa per lo svolgimento della sua «funzione umanitaria» da parte della Croce Rossa; e la trasformazione in senso privatistico dei comitati locali e provinciali della CRI, ritenuta dalla predetta commissione insufficiente ad eliminare l'incertezza normativa già esistente⁴⁶. Successivamente, rispetto ad un nuovo schema di decreto legislativo⁴⁷, evidentemente più aderente alle intenzioni del legislatore e alle risultanze delle procedure informative esperite, le commissioni parlamentari hanno reso il loro parere favorevole. Quanto avvenuto, dapprima nell'ambito dell'esame e approvazione della legge delegante e poi nell'espressione del parere sullo schema di decreto delegato, testimonia, secondo la Corte, la complessiva condivisione da parte degli organi parlamentari del processo di riforma realizzato dal Governo.

Nel caso del Corpo Forestale dello Stato, la Corte è giunta a conclusioni analoghe seppur sulla base di circostanze differenti. Rispetto al disegno di legge di delega, infatti, a comprovare la volontà del legislatore delegante di far confluire il Corpo Forestale nei Carabinieri vi sarebbero due deliberazioni nel corso

⁴³ Camera dei Deputati, XVI leg., Atto Camera n. 1441, poi stralciato in Atto Camera n. 1441-*quater*.

⁴⁴ XVI leg., atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 424.

⁴⁵ Senato della Repubblica, XVI leg., Giunte e commissioni, Resoconto sommario, n. 558, sedute del 18 gennaio 2012, 12^a commissione Igiene e sanità, pp. 103-104.

⁴⁶ I citati rilievi della Commissione sono quelli da quest'ultima avanzati nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva (XVI leg., Documento XVII n. 13).

⁴⁷ XVI leg., atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 491.

dell'iter di formazione della legge stessa. In primo luogo, il rigetto di un sub-emendamento (alla Camera), finalizzato a precludere la confluenza nell'Arma; in secondo luogo, l'approvazione (al Senato) di due ordini del giorno che impegnavano il Governo a valutare l'Arma dei Carabinieri come la forza di polizia di eventuale destinazione⁴⁸. Quanto allo schema di decreto legislativo⁴⁹ sottoposto al vaglio delle commissioni parlamentari, i giudici costituzionali si limitano a richiamare circolarmente quanto già espresso rispetto alla legge di delega. Del resto, lo schema di decreto è stato licenziato dalle commissioni parlamentari competenti con un parere favorevole corredato da osservazioni relative ad aspetti di dettaglio dell'assorbimento del Corpo forestale da parte dei Carabinieri e non al trasferimento *ut sic*.

Orbene, i due casi qui esaminati dimostrano senz'altro come un'analisi dettagliata dell'iter parlamentare di esame e approvazione della legge delega e dell'espressione dei pareri sul relativo decreto legislativo possa rivelarsi di grande aiuto per valutare la conformità della fonte delegata a quella delegante⁵⁰.

In una forma di governo, come è quella italiana, in cui sempre più marcato risulta lo spostamento degli equilibri istituzionali⁵¹ con il consolidamento del ruolo del Governo all'interno del Parlamento, il quesito che ci si pone è: quale può essere il valore probatorio dei lavori parlamentari nello stabilire se la fonte delegata è coerente con oggetto, principi e criteri direttivi individuati nella fonte delegante? Secondo una parte della dottrina, la delega legislativa rivestiva – nell'originario disegno costituzionale – un carattere di eccezionalità⁵², dato dal particolare rapporto intercorrente tra Esecutivo e Parlamento a valle di essa⁵³; un carattere che nella prassi repubblicana è andato attenuandosi sensibilmente per via del ricorso frequente e generalizzato alla legislazione delegata⁵⁴.

⁴⁸ Sentenza n. 170 del 2019, *considerato in diritto*, par. 5.1.

⁴⁹ XVII leg., atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 306.

⁵⁰ Sul punto v. G. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 307-308.

⁵¹ Una ricostruzione si ha in N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri – Quaderno 2010*, p. 96 ss.

⁵² Il carattere eccezionale della delega legislativa è stato rilevato da molti in dottrina; tra essi possono esemplificativamente segnalarsi: E. TOSATO, *Le leggi di delega*, Padova, 1931, p. 102 ss.; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Novis. Dig. it.*, Torino, 1960, p. 295; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Diz. dir. pubbl.*, III, Milano, 2006, p. 1762; A. ANZON DEMMING, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in AA.VV., *La delega legislativa*, atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, 2009, p. 8 ss.

⁵³ In tal senso, recentemente, G. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 7 ss.

⁵⁴ Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del procedimento di delega legislativa cfr. V. BALDINI, *Il procedimento di delega legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, pp. 25-48. Sull'espansione del ricorso generalizzato alla delega legislativa cfr. N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, p. 361 ss.; C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, Milano, 2000, p. 170 ss. Di «esplosione» del fenomeno della delega legislativa a partire dagli anni '90 si parla in 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*, Milano, 2009, p. 333. Sulla prassi più recente: A. ARCURI, *La delega legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 2.

Le due evenienze considerate fin qui possono considerarsi come peculiari rispetto alla “normale” prassi parlamentare, nella quale – soprattutto in sede consultiva sugli schemi di decreto legislativo delegato – sembra prevalente una certa accondiscendenza nei riguardi dell’azione legislativa del Governo. E a voler essere critici, poco convincente risulta il richiamo – operato dalla Corte nella sentenza sul Corpo Forestale – al rigetto di un sub-emendamento sostanzialmente contrario alla confluenza del Corpo nell’Arma dei Carabinieri. La mancata approvazione di un sub-emendamento, invero, non risulta così dirimente nel procedimento parlamentare considerato nel suo complesso. Questo vale *a fortiori* se si considera che il citato sub-emendamento era stato presentato da un parlamentare di maggioranza⁵⁵; e la sua mancata approvazione può ritenersi sintomatica della prevalenza della linea dell’Esecutivo.

All’inverso ci si potrebbe chiedere cosa ne sarebbe stato delle questioni di legittimità costituzionale sollevate se l’esame della legge delega e del decreto legislativo delegato si fosse svolto senza che fossero eccepite, in sede consultiva, delle osservazioni sul contenuto normativo. Invero, e con specifico riguardo per il caso della Croce Rossa Italiana (sentenza n. 79 del 2019), l’argomentazione fornita dalla Corte rispetto alla presunta violazione dell’art. 76 Cost. si fonda (anche) sulla minuziosa ricostruzione dei lavori preparatori, ritenuti assai probanti ai fini della pronuncia di non fondatezza. E questo assume ancor più rilievo se si considera che si tratta di due giudizi di costituzionalità nei quali la Corte è apparsa particolarmente tollerante rispetto ad una visione della delega legislativa a maglie più larghe.

5. Un riavvicinamento al modello costituzionale?

Nelle due decisioni in commento la Corte costituzionale ha optato per un sindacato particolarmente attento e severo, senza tuttavia rinunciare all’impiego di criteri discretivi flessibili⁵⁶. Le “coordinate ermeneutiche”, delineate dai giudici costituzionali nella giurisprudenza più recente e sistematizzate nelle sentenze in commento, conducono ad una visione della delega legislativa che, senza rinunciare all’ormai acclarata elasticità⁵⁷, appare più aderente al modello costituzionale, dal quale nella prassi recente ci si era discostati, non senza l’avallo della stessa Corte costituzionale⁵⁸.

⁵⁵ Camera dei Deputati, XVII leg., Atto Camera n. 3098. Il sub-emendamento è il n. 0.7.1007.20 (a firma dell’on. Roberto Giachetti, PD) riferito all’emendamento del relatore n. 7.1007.

⁵⁶ Sulla «flessibilizzazione dei “limiti minimi”» cfr. I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delega legislativa nella giurisprudenza recente*, in *Federalismi*, 2015, n. 3, p. 9 ss., reperibile *online*.

⁵⁷ S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, p. 248.

⁵⁸ Come rilevato da A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, p. 160 ss., al principio generale – sancito dalla Corte – della piena corrispondenza tra la delega e l’esercizio del potere delegato (sentenza n. 28 del 1970), non ha fatto seguito una giurisprudenza stringente, tanto da ammettere – ad esempio – la possibilità di ricavare i principi e i criteri direttivi *per relationem*, cioè «tenendo conto del complessivo contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione» (sentenza n. 503 del 2000). Lo stesso A. parla pertanto di «progressiva deformazione del modello costituzionale»; analoghi rilievi si trovano in

Elasticità che, invero, appare imprescindibile nella lettura del rapporto tra legge delega e decreto legislativo delegato, tanto per ragioni politiche, quanto per ragioni pratiche di interpretazione e applicazione delle norme. Così, la Corte costituzionale – con copiosa e robusta giurisprudenza – è di volta in volta intervenuta sugli elementi essenziali enunciati dall’art. 76 Cost. (principi e criteri direttivi; oggetto; tempo limitato), entro i quali ha volutamente inquadrato il rapporto tra legge delegante e legge delegata, senza tuttavia astringere il suo sindacato entro rigidi schematismi, anzi cercando di proiettarlo in maniera funzionale verso una dimensione più ampia e duttile. Quest’ultimo sforzo emerge chiaramente anche nelle sentenze fin qui esaminate, nelle quali la Corte, con un giudizio penetrante e particolarmente attento ad analizzare i collegamenti contenutistici e quelli procedurali tra fonte delegante e fonte delegata, compie il contestuale sforzo di riavvicinamento del suo sindacato al modello costituzionale. Del resto, nel caso della sentenza n. 170 del 2019, si trattava di una delega per il riordino ed il riassetto normativo, cioè un ambito nel quale la Consulta ha sempre optato per un orientamento rigoroso, che qui ora trova conferma⁵⁹.

L’esplicito riconoscimento della «pluralità di soluzioni» a disposizione del Governo nell’esercizio della delega – affermato nella sentenza n. 79 e ribadito nella n. 170 – è poi una conferma che, nel valutare la conformità di un decreto legislativo delegato all’atto che ne ha giustificato l’adozione, rilevano, oltre al dato testuale (dell’una o dell’altra fonte), anche tutte le ragioni che sottendono una scelta, specialmente se essa ha – come nei casi considerati – importanti implicazioni rispetto a molteplici profili (amministrativo, economico, lavoristico). Sotto questo aspetto trova conferma la tendenza della Corte ad operare un controllo di ragionevolezza sulle norme delegate, unitamente al «doppio processo ermeneutico». Richiamando la sua giurisprudenza, nella sentenza n. 79 del 2019, la Corte ha in definitiva operato un’*actio finium regundorum* col fine di ricondurre la delega legislativa nella cornice del dettato costituzionale, tuttavia ammettendo che tali *finis* possono all’uopo ritenersi più elastici e meno rigidi (o viceversa).

A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009, p.158, e in F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015, p. 112.

⁵⁹ Orientamento affermato in particolare nella sentenza n. 162 del 2012 (su cui v. G. SERGES, *La difficile determinazione dei confini della giurisdizione esclusiva mediante rinvio ai principi desumibili dalla giurisprudenza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, n. 3, p. 2218 ss.), confermato – più recentemente – nella sentenza n. 94 del 2014 e nella sentenza n. 132 del 2018. In quest’ultima, infatti, la Corte ha statuito che una delega per il riordino normativo «concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l’introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» (*considerando in diritto*, par. 7.1).