

I CONFINI DEL POTERE LEGISLATIVO DELEGATO. RECENTI LINEE DI TENDENZA

GIAMMARIA GOTTI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla delegazione legislativa. – 3. Le «riforme normative di ampio respiro» del PNRR. Il decreto legislativo come strumento privilegiato per interventi ad alta valenza riformatrice. – 3.1 L'attuazione delle riforme abilitanti del PNRR. L'esempio del nuovo Codice dei contratti pubblici. – 4. Il caso della determinazione dei LEP nella legge n. 86/2024 e la sentenza n. 192/2024. Alcune precisazioni circa i limiti alla discrezionalità del Governo. – 5. Gli attuali confini del potere legislativo delegato: quali indicazioni per la forma di governo.

Abstract

The purpose of this paper is to provide an overview of recent trends affecting legislative delegation, both in light of the Constitutional Court's case law on Article 76 of the Italian Constitution - which continues to delineate the boundaries of delegated legislative power - and in view of the recent activity of the national legislature, particularly following the National Recovery and Resilience Plan and certain key reforms promoted during the current parliamentary term. Numerous rulings of the Constitutional Court have addressed the matter, even in 2024 and the first half of 2025 alone. In particular, three recent judgments - Nos. 22, 98, and 192 of 2024 - have upheld challenges of constitutional legitimacy based on Article 76 of the Constitution. Such an analysis proves important in identifying the current limits of legislative delegation as outlined by the Court, limits that are essential for accurately situating legislative decrees within the hierarchy of sources of law, with clear implications stemming from the recent transformations of their constitutional model on the form of government.

Suggerimento di citazione

G. GOTTI, *I confini del potere legislativo delegato. Recenti linee di tendenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.
Contatto: giammaria.gotti@santannapisa.it

1. Introduzione

Il presente scritto si propone di delineare le recenti tendenze che caratterizzano la delegazione legislativa, sia alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 76 Cost., che prosegue nell'opera di tracciare i confini del potere legislativo delegato, sia a fronte della recente attività del legislatore nazionale, soprattutto a seguito del PNRR e di alcune riforme chiave promosse nel corso della presente legislatura.

Numerose sono le pronunce della Corte costituzionale che hanno toccato il tema anche solo nel 2024 e nella prima metà del 2025¹. In particolare, tre sentenze – nn. 22, 98 e 192 del 2024 – hanno dichiarato fondate questioni di legittimità costituzionale aventi come parametro l'art. 76 Cost. Una simile analisi appare importante al fine di identificare gli attuali limiti della delegazione legislativa, così come delineati dalla Corte. Limiti utili a collocare esattamente il decreto legislativo nel sistema delle fonti, con gli evidenti riflessi che le più e meno recenti trasformazioni del suo modello costituzionale² hanno avuto e continuano ad avere sulla forma di governo.

In prima battuta, si tenterà di tratteggiare il recente orientamento della giurisprudenza della Corte, mettendo in luce gli aspetti più interessanti sul rapporto tra legge delega e decreto legislativo, sui criteri di esercizio della delega e sul perimetro e i criteri del sindacato di legittimità costituzionale. In secondo luogo, ci si soffermerà su un aspetto che è stato ben trattato dalla sentenza n. 84/2024, ove la Corte ha ricordato che il margine di discrezionalità connotato all'istituto stesso della delegazione legislativa è «specialmente ampio» nel caso in cui il Governo sia chiamato ad adottare «riforme normative di ampio respiro». È quest'ultimo il caso, per esempio, delle riforme promosse dal PNRR, che hanno richiesto interventi su distinti corpora normativi e complesse

¹ Sono le sentenze nn. 36, 9 e 5 del 2025 e le sentenze nn. 192, 190, 149, 129, 98, 96, 88, 84, 64, 44, 22 e 7 del 2024.

² In generale, per lavori sul “modello costituzionale” di decreto legislativo, si v. F. FRANCHINI, *La delegazione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1950; L. PALADIN, *Art. 76*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna 1979, 1-41; ID., *Decreto legislativo*, in *Novissimo Digesto italiano*, V, 293-299; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Utet, Torino, 1994; A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1996, 31-46. Per i lavori sulle più e meno recenti “trasformazioni” del modello costituzionale, cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002; M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 1484-1505; E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Cedam, Padova, 2009; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano 2016; ID., *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400/1988*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019; U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

operazioni di coordinamento sistematico tra diverse discipline. Un caso di particolare interesse, e che merita pertanto un *focus* specifico, è quello di una riforma abilitante del PNRR, vale a dire la riforma dei contratti pubblici promossa con la legge 21 giugno 2022, n. 78 (*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*) e attuata con il d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (*Codice dei contratti pubblici*). Sarà poi opportuno portare l'attenzione sulla recente sentenza n. 192/2024 con la quale la Corte, proprio con riferimento all'art. 76 Cost., ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni della legge n. 86/2024 sull'autonomia differenziata, nella quale sin dalla sua approvazione da più parti si segnalò la problematica presenza di una delega "in bianco", con particolare riferimento al procedimento di determinazione dei LEP. Infine, vi sarà lo spazio per alcune considerazioni di portata generale sugli attuali confini del potere legislativo delegato.

2. La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla delegazione legislativa

La Corte costituzionale ha contribuito nel tempo a delineare i tratti del modello costituzionale di decreto legislativo di cui all'art. 76 Cost.³. A fronte di un'intensa attività legislativa delegata, l'atteggiamento assunto dalla Corte è stato alquanto tollerante⁴, contribuendo sì a precisare i limiti del legislatore delegato, ma anche a legittimare alcune prassi che, a prima vista, non si ponevano in linea con il dettato formale dell'art. 76 Cost., con la conseguenza di ampliare il margine di discrezionalità a disposizione del Governo. Una tolleranza apertamente

³ Sulla giurisprudenza della Corte in tema di attività normativa del Governo, in generale, v. *ex multis* AA. VV., *La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 207 ss.; più nello specifico, G. FAMIGLIETTI, *Delegazione legislativa e Corte costituzionale*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Atti del Convegno (Pisa, 11 giugno 2002), Giuffrè, Milano, 2003; N. MACCABIANI, *La legge delegata: vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Giuffrè, Milano, 2005; R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, 87 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., 93 ss.

⁴ Sul punto, v. ad es. V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una "variabile dipendente" della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", Atti del convegno di Napoli del 12 e 13 maggio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, 45, ove si sottolinea che l'evoluzione del procedimento di delegazione legislativa «non ha incontrato grossi ostacoli nella giurisprudenza costituzionale, la cui linea di indirizzo non è apparsa segnata dallo sforzo di individuare oggettivi *standard* di giudizio né, tantomeno, da un particolare rigore nel sindacato sulla conformità della legge delega al figurino ex art. 76 Cost.».

riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale, come si evince dalla relazione annuale 2024 del Presidente Amoroso, ove si rilevava che «con riguardo al potere legislativo del Governo a seguito di legge di delega la Corte ha adottato criteri più flessibili [rispetto alla decretazione d'urgenza]»⁵. Un classico esempio è quello della determinazione dei principi e criteri direttivi «per relationem» con riferimento ad altri atti normativi che, come si vedrà meglio in seguito, la Corte ritiene legittima purché questi ultimi siano «sufficientemente specifici» (v. ad es. sentenza n. 156 del 1987).

Senza la pretesa di voler ricostruire in questa sede tutta l'evoluzione giurisprudenziale della Corte sul tema⁶, la relazione 2024 del Presidente Amoroso sottolineava in linea generale che il potere normativo del Governo, anche nella forma della legislazione delegata, è soggetto a «precisi limiti costituzionali a tutela della democrazia parlamentare, del ruolo del Parlamento e degli equilibri istituzionali». Si riconosceva però che il Governo gode di un ampio «margine di discrezionalità» non solo nell'eseguire ma anche nello «sviluppare» (attraverso un «coerente svolgimento») le previsioni e le scelte della legge di delega, rispettandone la *ratio*⁷.

Un'analisi della più recente giurisprudenza della Corte – ovvero le sentenze pronunciate nel 2024 e nella prima metà del 2025 con riferimento all'art. 76 Cost. – può essere utile al fine di tracciare con maggiore precisione il quadro aggiornato degli approdi ermeneutici sui limiti e confini del potere legislativo delegato. Quasi tutte le pronunce prese in esame si riferiscono alla materia penale e del lavoro – materie caratterizzate da elevata tecnicità e complessità, la cui disciplina è raccolta in codici o in diversi decreti legislativi – con l'eccezione della sentenza 192 del 2024⁸, avente ad oggetto l'autonomia differenziata, che merita un approfondimento a parte.

Un primo punto di grande interesse pare essere quello della sempre più precisa definizione dell'«area elettiva» della delegazione legislativa. La Corte, da ultimo con la sentenza n. 149/2024⁹, ha avuto modo di chiarire che lo spazio

⁵ Si v. la relazione annuale del 2024 del Presidente Amoroso, p. 6, disponibile al seguente link: https://www.cortecostituzionale.it/annuario2024/pdf/Relazione_annuale_2024.pdf.

⁶ Giurisprudenza che comunque, come è stato sottolineato, «non appare segnata da strappi significativi (come, invece, è accaduto per la decretazione d'urgenza), bensì caratterizzata da una sostanziale continuità e omogeneità di indirizzi». Così R. NEVOLA, D. DIACO (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Servizio studi Corte costituzionale*, 2018.

⁷ Così la relazione annuale 2024 cit., pp. 5 e 6.

⁸ La più recente sentenza n. 5/2025, invece, ha ad oggetto una norma del processo amministrativo, regolato come noto dal Codice del processo amministrativo (d. lgs. n. 104/2010), mentre la sentenza n. 36/2025 il contenzioso tributario.

⁹ Tale sentenza ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, quinto comma, primo periodo, cod. pen. (introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015), impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui prevede che, ai fini della determinazione della pena detentiva in vista

della discrezionalità del legislatore delegato «risente inevitabilmente, nella sua maggiore o minore ampiezza, dell'ambito oggetto di intervento, così che, per la complessità dei rapporti, la tecnicità e l'interconnessione delle regole che in esso operano, la disciplina oggetto di delega mal si presta ad esame ed approvazione diretta delle Camere, come avviene nell'area della codificazione, che è “quella elettiva della delegazione legislativa”». In questi casi, i principi e i criteri direttivi della delega «tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante, così da ampliare il potere e l'attività di riempimento demandati al legislatore delegato». La codificazione è dunque un primo ambito “emblematico” di applicazione della delegazione legislativa, con un'importante precisazione: come ricordato dalla sentenza 64/2024¹⁰, qualora la delega sia «diretta al riordino o al riassetto di settori normativi», l'esercizio da parte del legislatore delegato di poteri innovativi della normazione vigente va inquadrato in limiti rigorosi, «da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega». È questo un aspetto particolarmente significativo, su cui si tornerà *infra*.

In generale, però, la discrezionalità del Governo è ampia ogniqualvolta la materia sia particolarmente “complessa” o “tecnica”. È quanto la Corte ha ribadito nella sentenza 96/2024¹¹, ove si è chiarito che il legislatore delegato può

dell'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, non si tiene conto delle circostanze ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle a effetto speciale. Il criterio di delega volto all'introduzione della causa di non punibilità (art. 1, comma 1, lett. m, della legge n. 67 del 2014) ben poteva implicare «la necessità di una ulteriore specificazione della sua portata operativa, attraverso la previsione – tra l'altro – che la soglia edittale di pena detentiva debba essere calcolata tenendo conto di tutte le circostanze in grado di dare luogo a figure sostanzialmente autonome di reato, per lo specifico disvalore di cui queste sono espressione e che si traduce nell'inasprimento sanzionatorio eccedente il terzo della pena astrattamente comminata per il reato base (o l'inverso, in caso di circostanze attenuanti a effetto speciale)». In altre parole, la Corte ritiene del tutto coerente con il criterio direttivo che «il legislatore delegato, non affidandosi unicamente alla pena prevista per il reato base, abbia ritenuto che la tenuità è in re ipsa da escludere allorché un determinato reato – pur astrattamente riconducibile entro la soglia di pena prevista dal primo comma dell'art. 131-bis (...) – integri, per la ricorrenza di una o più circostanze aggravanti a effetto speciale o autonome, un'ipotesi assimilabile ad una fattispecie autonoma di reato, connotata da particolare gravità proprio per il concorso di quelle aggravanti».

¹⁰ Tale sentenza ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui, nell'interpretazione data dal diritto vivente, prevede che le spese processuali dovute dal soccombente allo Stato in caso di vittoria della parte non abbiente ammessa al patrocinio siano quantificate nella misura ordinaria, e quindi superiore a quella dei compensi dovuti dallo Stato al difensore, quantificati in misura non superiore ai valori medi dei compensi per l'attività difensiva e poi ridotti della metà. Per quanto più interessa ai nostri fini, oltre a non ravvisare nella norma censurata una deviazione dalla natura propria dell'istituto del rimborso delle spese nel giudizio civile, la Corte ha escluso in radice il carattere realmente innovativo, rispetto al quadro normativo previgente all'esercizio della delega, che era proprio finalizzata al riordino delle norme legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

¹¹ Tale sentenza ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 171-bis cod. proc. civ., il quale prevede che, entro 15 giorni dalla scadenza

ben svolgere un'attività di «riempimento» normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa. In particolare, si è affermato che «la discrezionalità conferita dalla legge è particolarmente ampia quando la delega riguarda ... un intervento normativo molto esteso su settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad esame ed approvazione diretta delle Camere».

Se dunque la discrezionalità del Governo può ritenersi leggermente più ampia in situazioni come quelle appena descritte, il quadro cambia quando la delega – pur ricadente in materie tecniche o complesse – comporta limitazioni ad un diritto fondamentale. Così nella sentenza 98/2024¹², ove la Corte afferma che la discrezionalità del Governo va apprezzata e ritenuta in coerenza con la *ratio* sottesa ai criteri fissati dalla delega, «tanto più [corsivi aggiunti] ove la delega, come nel caso in esame, abbia ad oggetto il riordino della disciplina già esistente in una materia caratterizzata dall'elevata complessità e tale da comportare rilevanti limitazioni all'accesso al lavoro, il quale costituisce un profilo particolare del “diritto al lavoro” (art. 4 della Costituzione), [...] più volte qualificato da questa Corte, anche con riferimento ai pubblici uffici, come “fondamentale diritto di libertà della persona umana”». Pur non affrontando la questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo* anche con riferimento all'art. 4 Cost. – rimasta assorbita data la pregiudizialità logico-giuridica della questione

del termine per la costituzione in giudizio della parte convenuta, il giudice deve emanare il decreto di fissazione dell'udienza e adottare con esso i provvedimenti conseguenti alle verifiche preliminari sull'instaurazione del contraddittorio e sulla sussistenza di taluni vizi processuali. La norma è stata introdotta dal d.lgs. n. 149 del 2022 in forza dell'art. 1, comma 5, della legge delega n. 206 del 2021, che in effetti non conteneva specifici riferimenti all'emanazione di provvedimenti giudiziari prima dell'udienza di comparizione e trattazione. Tuttavia, la Corte ritiene che la disposizione censurata «si colloca coerentemente nell'ambito degli altri criteri di delega enucleati per la fase introduttiva e di trattazione del giudizio ordinario di cognizione di primo grado». Sul tema, cfr. A. CARRATTA, *Il «claudicante» art. 171-bis c.p.c. e l'intervento «ortopedico» della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/2024, 949 ss.

¹² La sentenza in questione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., degli artt. 1, comma 2, lett. f), e 7, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentivano di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato controllato da una Provincia ovvero da un Comune o da una forma associativa tra Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti a coloro che, nell'anno precedente, avessero ricoperto analogo incarico presso altri enti della stessa natura. Secondo la Corte, le disposizioni delegate non rappresentavano un coerente sviluppo delle scelte della legge di delegazione n. 190 del 2012, che al riguardo aveva circoscritto la non conferibilità degli incarichi amministrativi di vertice solo alle ipotesi di provenienza politica del nominato, cioè solo ai casi in cui costui avesse svolto, nell'anno precedente, incarichi di natura politica. Nell'individuare gli incarichi di provenienza ostativi, la legge delega si è limitata a indicare solo quelli di natura politica (comma 50, lett. c), con esclusione di quelli di natura amministrativo-gestionale. L'ulteriore estensione di questa garanzia preventiva anche a ipotesi prive di qualsiasi percepibile collegamento con lo svolgimento di cariche o incarichi politici era estranea all'obiettivo perseguito dal legislatore delegante e finiva, anzi, per pregiudicarlo, operando una commistione tra incarichi politici e incarichi di mera gestione amministrativo-aziendale, che devono invece essere tenuti distinti.

avente a parametro l'art. 76 Cost. – la Corte spiega molto bene che la discrezionalità del legislatore delegato risulta compressa, laddove la delega ricada in una materia che interessa un diritto fondamentale, come quello al lavoro. Nella specie, la Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale della disciplina con riferimento all'art. 76 Cost, in quanto le disposizioni delegate non rappresentavano un coerente sviluppo delle scelte della legge di delegazione¹³.

La discrezionalità del legislatore delegato si restringe anche in un altro caso, messo bene in rilievo dalla sentenza 22/2024¹⁴. Pur ricadendo in una materia tecnica e complessa, la legge di delega può contenere principi e criteri direttivi molto puntuali e specifici, «di tal che il potere di riempimento del legislatore delegato si riduce notevolmente fino talora a restringersi quasi ad un'opera di sostanziale trasposizione, in disposizioni di legge, di regole già contenute nella legge di delega». In tali evenienze lo scrutinio della Corte, nel verificare la conformità ai principi e criteri direttivi e il rispetto dei limiti degli oggetti della delega, è molto stretto. Così, nel caso di specie, la Corte rilevava un eccesso di delega per violazione dell'«univoca lettera»¹⁵ del criterio direttivo¹⁶.

¹³ Su tale pronuncia, si v. in dottrina i commenti di S. FREGA, *L'inconferibilità come strumento di prevenzione della corruzione: spunti a partire dalla declaratoria di incostituzionalità per eccesso di delega legislativa*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2025, 67 e ss.; E. OLLA, *L'incompatibilità degli incarichi nella previsione della l. 190/2012 e nel d.lgs. 39/2013, riflessioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 98 del 4 giugno 2024*, in *Ambiente diritto*, n. 2/2024.

¹⁴ Tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola “espressamente”. La norma censurata, applicabile ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, prevede il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro nei soli casi di licenziamento discriminatorio o nullo. Essa limitava ulteriormente tale diritto alle ipotesi di nullità espressamente previste dalla legge (art. 1418, terzo comma, cod. civ.), escludendo pertanto la tutela reale per le nullità “virtuali”, ovvero non testualmente contemplate come conseguenza della violazione di norme imperative (art. 1418, primo comma, cod. civ.). L'impugnato art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2015 teneva distinti il licenziamento discriminatorio e quello nullo, coerentemente con la legge di delega. Nell'ambito dei licenziamenti nulli, il legislatore delegato ha tuttavia operato un'ulteriore differenziazione: abbandonando la fattispecie unitaria e onnicomprensiva dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, ha distinto il licenziamento “espressamente” nullo e quello nullo in assenza di testuale previsione della nullità, con esclusione della tutela reintegratoria in quest'ultimo caso. La distinzione è stata adottata in violazione del criterio direttivo fissato dall'art. 1, comma 7, lett. c), della legge delega n. 183 del 2014, il quale consentiva al legislatore delegato, nel prevedere per le nuove assunzioni l'introduzione del contratto a tempo indeterminato “a tutele crescenti”, di limitare il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori, oltre che a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato. Sotto il profilo dell'interpretazione letterale, la distinzione tra le nullità non era riconducibile al criterio di delega nella sua portata testuale.

¹⁵ Con riguardo al peso dei lavori parlamentari per ricostruire la *ratio* della delega, la Corte, con sentenza n. 7/2024, «pur evidenziandone l'utilizzabilità come dati ermeneutici orientativi per ricostruire il dibattito che ha condotto all'approvazione della legge delega e, quindi, quali elementi che contribuiscono alla corretta esegesi di quest'ultima», «ha comunque escluso che essi possano prevalere sul tenore testuale della legge, quale emerge dal dato letterale e logico (sentenza n. 223 del 2019), o esprimere interpretazioni autentiche della legge delega».

¹⁶ In dottrina, su tale sentenza, si v. L. FIORILLO, *Il possibile ritorno della tutela reale come sanzione per ogni ipotesi di licenziamento contrario a norme imperative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.

Complessità e tecnicità della materia, con l'eccezione dei casi in cui la delega fissa criteri e principi molto puntuali e in cui l'intervento legislativo comporta rilevanti limitazioni a un diritto fondamentale; intervento molto esteso su settori dell'ordinamento; codificazione, con l'eccezione delle deleghe di rioridino¹⁷: sono questi i casi in cui, ad avviso della Corte, la discrezionalità del legislatore delegato è particolarmente ampia, tale da conferirgli un potere non solo di attuazione, ma anche di sviluppo e riempimento normativo delle disposizioni della legge delega. Quanto detto sinora è utile al fine di calare i descritti approdi ermeneutici della Corte costituzionale nel particolare contesto odierno, caratterizzato – specialmente a partire dal 2022 – da un'intensa attività legislativa delegata¹⁸, soprattutto in virtù delle esigenze di attuazione del PNRR italiano, che ha fatto della legge delega uno degli strumenti chiave ai fini della sua attuazione.

3. Le «riforme normative di ampio respiro» del PNRR. Il decreto legislativo come strumento privilegiato per interventi ad alta valenza riformatrice

Nella recente sentenza n. 84/2024¹⁹, la Corte ha ricordato che il margine di discrezionalità connaturato all'istituto della delegazione legislativa è «specialmente ampio» nel caso in cui il Governo sia chiamato ad attuare «riforme normative di ampio respiro», «le quali richiedono interventi su distinti corpora normativi e complesse operazioni di coordinamento sistematico tra le molteplici discipline su cui la riforma deve necessariamente incidere». Nel caso di specie, la Corte escludeva che il legislatore delegato avesse ecceduto dai limiti della delega nell'esercizio del fisiologico margine di discrezionalità connaturato all'istituto stesso della delegazione legislativa, margine che era appunto specialmente ampio dato che il Governo era chiamato ad attuare una grande riforma del processo penale, di cui alla legge n. 134 del 2021 (*Delega al Governo per*

1/2024; F. FAZIO, *Il Jobs Act ancora al vaglio della Corte costituzionale: note minime su corte Costituzionale*, 22/02/2024, sent. n. 22, in *Ambiente diritto*, n. 2/2024.

¹⁷ Ampia è spesso anche la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni europee (sentenza n. 260 del 2021). Sul punto, si tornerà *infra*, par. 3.

¹⁸ Cfr., con particolare riferimento all'utilizzo della delega negli anni fra il 2013 e il 2023 e nella XVII e XVIII legislatura, F. PACINI, *L'ottovolante della delega. Dieci anni (e due legislature) a fasi alterne*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Jovene, Napoli, 2023, 81 ss., che proprio con riferimento all'anno 2022 parla di «anno «di gloria» delle deleghe nella XVIII legislatura, dopo un periodo di «eclissi» dello strumento soprattutto tra il 2018 e il 2020.

¹⁹ Tale sentenza ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 150 del 2022, il quale ha sostituito l'art. 56, primo comma, della legge n. 689 del 1981. In dottrina, si v. A.R. SALERNO, *La detenzione domiciliare sostitutiva fra riserva di legge e sindacato di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2024, 882 ss.

l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), poi attuata con il d.lgs. n. 150 del 2022.

La riforma del processo penale citata, infatti, costituiva una degli obiettivi fondamentali del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano. Tale Piano, concepito come atto di programmazione e pianificazione delle politiche pubbliche accompagnato da un preciso cronoprogramma e da concreti indicatori di risultato, prevede al suo interno una serie di importanti riforme – si potrebbe dire proprio “di ampio respiro” – volte a raggiungere una serie di importanti obiettivi entro un predeterminato periodo di tempo. A tal fine, il Governo ha deciso di utilizzare una precisa serie di strumenti legislativi, ossia la decretazione d’urgenza e la delega legislativa. In particolare, il PNRR prevedeva l’emanazione di decreti-legge, per la definizione degli interventi più urgenti, entro la prima metà del 2021, per poi procedere alla presentazione o approvazione di leggi di delega (a valle dell’adozione di disegni di legge d’iniziativa governativa). Nel corso del 2022, si prevedeva l’approvazione delle leggi di delega e l’adozione dei decreti legislativi²⁰.

Per la natura pianificatoria del Piano²¹, lo strumento più adeguato è sembrato proprio quello della delegazione legislativa. La seconda Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentata dal Governo alle Camere, del 5 ottobre 2022, sottolineava infatti che «lo strumento della delega legislativa è, in effetti, quello che, nell’ordinamento italiano, maggiormente si presta alla predisposizione di interventi di riforma organica: l’adozione di numerosi decreti legislativi in diversi settori dell’ordinamento, auspicabilmente ben costruiti, sulla base di principi e criteri direttivi ampiamente condivisi in Parlamento e di un percorso che ha assicurato la partecipazione attiva dei principali stakeholders, dovrebbe segnare quella discontinuità nelle

²⁰ Si pensi, tra le altre, alla citata l. n. 134 del 2021 di riforma del processo penale, alla l. n. 206 del 2021 di riforma del processo civile, alla l. n. 78 del 2022 di riforma dei contratti pubblici.

²¹ In dottrina, il PNRR è stato infatti definito come l’esito di un’importante e lunga attività di pianificazione (così M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, 11, che ha sostenuto che si tratti di attività di pianificazione, con la precisazione che esso ha valenza principalmente se non esclusivamente politica, perciò “con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”. V. anche G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l’attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, 3 che parlano di “strumento di pianificazione”); come un «piano generale, economico e istituzionale» (M. D’ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023), come un atto che ha dato avvio ad una nuova fase della cultura della programmazione (S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l’Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, 23), come uno straordinario «atto di programmazione economica» (E. CAVASINO, *L’esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 247).

politiche pubbliche che il PNRR delinea» (p. 69). Si era infatti criticato l'eccessivo utilizzo, in una prima fase, del decreto-legge – «fonte che per definizione rimanda a una dimensione decisionale contingente e a orizzonti temporali ristretti» – ritenendo più appropriato l'utilizzo di leggi periodiche e della delega legislativa, «strumento d'elezione per governare la complessità, assicurare il coinvolgimento dei tecnici e dei soggetti interessati, garantire follow up e manutenzione delle riforme»²².

Anche il frequente ricorso allo strumento della delegazione legislativa, ai fini dell'attuazione delle riforme previste dal PNRR, non è andato esente da critiche. In particolare, si è criticata l'adozione dei decreti legislativi sulla base di leggi delega di iniziativa governativa in cui molti dei relativi principi e criteri direttivi erano individuati *per relationem* a quelli già contenuti nel Piano. Una prassi che, seppur dichiarata legittima dalla Corte costituzionale²³, è sembrata difficilmente accettabile data la natura non normativa del Piano²⁴. L'altro aspetto critico ha riguardato le prassi attuative delle deleghe legislative previste dal Piano che, in alcuni casi, non hanno previsto in sede di attuazione meccanismi di leale collaborazione forte come le intese²⁵, con la relativa compromissione dell'influenza dell'interlocuzione istituzionale con le Regioni²⁶.

Per sua natura, la delegazione legislativa è però un processo di produzione normativa caratterizzato da una certa flessibilità e dotato di alcune indubbie

²² D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano nazionale di ripresa e resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, 41. Il punto è evidenziato anche da N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, viii, il quale spiega che «il PNRR esplicitamente privilegia strumenti più idonei a perseguire obiettivi di tipo generale (prefigurando numerose leggi di delega e recuperando il modello delle leggi annuali, in particolare per la legge per la concorrenza e il mercato) e soprattutto delinea una programmazione pluriennale, con date certe e un orizzonte di medio periodo: elementi che consentirebbero a Parlamento e Governo di adottare metodi di normazione decisamente migliori rispetto al passato, con l'effettuazione di adeguate attività istruttorie, consultazioni degli stakeholders analisi di impatto (preziose, a maggior ragione in considerazione della necessità di operare "per risultati", perlopiù indicati in termini di outcome, ossia di risultati finali, e non solo di output, ossia di mero prodotto dell'azione amministrativa)».

²³ Cfr., su tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 156 del 1987. Sul punto, più nel dettaglio, v. *infra*, par. 4.

²⁴ Sul punto, criticamente, v. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 88.

²⁵ Sul punto, E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR*, cit., 266.

²⁶ Critica sul punto anche E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, La lettera, n. 5/2022, in *Associazione AIC*, secondo cui «il PNRR s'inserisce, quindi, nel nostro sistema delle fonti (sempre che ancora si possa definire tale) in modo dirimpente condizionandone il contenuto, i tempi ed i soggetti che avranno la possibilità di elaborare ed approvare i testi. L'unica strada percorribile, per un'attuazione celere della normativa richiesta dal PNRR, è data da atti normativi di provenienza governativa, decreti-legge, leggi delega e conseguenti decreti legislativi, sui quali lo spazio per l'influenza degli altri interlocutori istituzionali, Parlamento e Regioni, è assai compresso».

“virtualità positive”²⁷. Così, anche nel contesto dell’attuazione del PNRR, si è configurata come «strumento dinamico e flessibile per la realizzazione di importanti riforme in un quadro costituzionale in cui è necessario assicurare efficienza anche ai processi decisionali»²⁸. Dinamicità e flessibilità che andrebbero a compensare anche la sopra criticata ampiezza delle deleghe, specialmente se venissero rafforzati i consueti “limiti” procedurali al potere del Governo, come l’intesa in Conferenza unificata, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e il parere del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo²⁹.

Se dunque è vero che l’ampiezza delle deleghe ha segnato una certa discontinuità dall’impianto costituzionale dell’art. 76, altrettanto vero è che la stessa Corte costituzionale ha ormai riconosciuto che il margine di discrezionalità del Governo si allarga notevolmente di fronte all’esigenza di attuare «riforme di ampio respiro», venendo incontro alle esigenze di funzionalità del sistema delle fonti nell’attuale contesto politico-istituzionale³⁰.

Del resto, se inizialmente la presenza del decreto legislativo nel sistema delle fonti si giustificava sul piano funzionale per la sua capacità di coadiuvare il Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa in materie tecnicamente complesse, il decreto legislativo si è ormai compiutamente trasformato in strumento privilegiato attraverso cui il Governo riesce a realizzare, grazie all’ampio margine di discrezionalità riconosciutogli dalla stessa Corte costituzionale, «interventi ad alta valenza riformatrice (o comunque ad alta complessità politica)»³¹, anche in virtù del suo protagonismo assoluto nell’attuazione del diritto

²⁷ G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in *La delega legislativa*, cit., 319 ss., spec. 325 che sottolinea una serie di «virtualità positive» della delegazione legislativa, che appaiono «totalmente assenti nel decreto legge e non sempre rinvenibili nemmeno nella legislazione parlamentare». In particolare, la distinzione tra principi e i criteri direttivi nella legge di delega e il loro riempimento nel decreto legislativo introduce nella legislazione «prima della voluntas, la ratio; prima ci si accorda sull’impostazione generale di una determinata disciplina e dopo – stabilito qual è il senso del legiferare – si agisce coerentemente di conseguenza».

²⁸ E. CAVASINO, *L’esperienza del PNRR*, cit., 264.

²⁹ Sul punto però, v. A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell’Unione europea*, Bologna University Press, Bologna, 2024, 144 che rileva criticamente come «non può essere sufficiente, a questo proposito, la parallela tendenza alla procedimentalizzazione dell’esercizio della delega: un surrogato insufficiente, che caso mai rivela la consapevolezza dell’esistenza del problema, tentando di “supplire” proceduralmente alla difficoltà di imprimere “vincoli contenutistici all’azione normativa del Governo”».

³⁰ N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell’attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell’attuazione del PNRR)*, in *Amministrazioneincammino.it*, 5 gennaio 2022, 11-12, ove si sottolinea che «quello di delega legislativa è un procedimento che, se ben concepito, è in grado di innalzare il livello di razionalità del processo decisionale e di offrire i giusti incentivi per compiere riforme organiche e stabili, almeno nei loro principi di fondo».

³¹ Così A. ARCURI, *La forma delle fonti*, cit., 139 ss., che ricostruisce a fondo la «storia della torsione (espansiva e “de-specializzante”) della delegazione legislativa».

europeo (sia in virtù del potere di iniziativa esclusiva dei disegni di legge di delegazione europea e di legge europea, sia per l'uso della delega legislativa quale principale strumento di trasposizione della normativa europea non *self-executing*)³².

In definitiva, il decreto legislativo ha ormai da tempo assunto il carattere di strumento attraverso cui dare attuazione a riforme strutturali di interesse strategico³³: carattere senza dubbio rafforzato in tempi recenti, in particolare tramite il consistente ricorso alla delega legislativa nel PNRR, e gli ampi poteri del Governo così come delineati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

3.1 L'attuazione delle deleghe PNRR. L'esempio del nuovo Codice dei contratti pubblici

Può essere utile a questo punto calare il quadro teorico sopra disegnato nella prassi, segnalando un esempio, tra i tanti, che ci sembra particolarmente significativo. È l'esempio della riforma del Codice dei contratti pubblici, una delle "riforme abilitanti" del PNRR (quelle cioè funzionali all'attuazione del Piano), dedicata a "semplificazione e concorrenza"³⁴. La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici era considerata "obiettivo essenziale" del Piano, al fine di garantire l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia. Il PNRR prevedeva dunque un intervento con legge delega, il cui disegno di legge doveva essere sottoposto al Parlamento entro il 2021 e i cui decreti legislativi dovevano essere adottati nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega. In linea con una prassi che – come ricordato sopra – è stata criticata da più parti, era il Piano stesso a individuare puntualmente i più importanti principi e criteri direttivi della (futura) delega legislativa. La legge 21 giugno 2022, n. 78 ha quindi delegato il Governo ad adottare uno

³² Sul tema, v. M. ROSINI, *L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa*, cit., 93 ss., spec. 124 ss., e S. BARONCELLI, *Lo sdoppiamento della "legge comunitaria": una scelta avveduta?*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci, Bari, 2018, 119 ss., spec. 130 ss.

³³ Sull'utilizzo della delega quale strumento "ad alta valenza riformatrice", v. anche V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività*, cit., 25 ss. Cfr. anche S. STAIANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., spec. 588, secondo il quale «il fenomeno della delegazione legislativa e la giurisprudenza su di esso si sono venuti conformando nel riferimento ad interventi di riforma, cioè ad interventi intesi al trapasso tra politiche alternative, trapasso che nella delega trova lo strumento ritenuto più utile ed efficace».

³⁴ Sul tema, in generale, si v. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, 715 ss.; G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2022, 311 ss.

o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate, sulla base di numerosi principi e criteri direttivi (per la verità formulati «in modo tale da lasciare molto spazio al lavoro dei redattori»³⁵). Da un confronto tra questi ultimi e le disposizioni del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, con cui il Governo ha adottato il nuovo Codice dei contratti pubblici, emerge un aspetto di particolare interesse e chiaramente esemplificativo di quanto si diceva sopra, ossia dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone il Governo, laddove si rientri nell'area "elettiva" della codificazione o delle "riforme di ampio respiro". Peraltro, occorre ricordare che nel caso in esame il Governo ha affidato la formulazione del progetto di codice dei contratti pubblici al Consiglio di Stato, ai sensi del comma 4 dell'art. 1 della legge delega³⁶.

L'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici (intitolato *Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*) introduce infatti una nuova disciplina dell'amministrazione condivisa³⁷, già regolata nell'art. 55 del Codice del Terzo settore, disposizione che espressamente viene esclusa dal campo di applicazione del nuovo Codice dei contratti. Si stabilisce quindi che «in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi

³⁵ Così G. MONTEODORO, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2023.

³⁶ «Ove il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda esercitare la facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il Consiglio di Stato si avvale, al fine della stesura dell'articolato normativo, di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso».

³⁷ Sul tema, in dottrina, si v. i contributi raccolti in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022; E. FREDIANI, *La coprogettazione dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2021; A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020; S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017».

Nella legge delega, non si trova alcuna specifica indicazione a riguardo. Si potrebbe ritenere che l'introduzione della disposizione in commento – in particolare l'ultimo periodo dell'art. citato – sia coerente con le finalità (indicate all'art. 1, co. 1, della legge delega) di «riordino della disciplina vigente» oppure con quella di «adeguamento ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale». Quanto alle finalità di *riordino* (o di “sistemazione”³⁸), è vero infatti che con l'art. 8, comma 5, del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 76, il Governo era intervenuto sul CCP, stabilendo che alle procedure relative alle forme di coinvolgimento degli ETS si applicano non le disposizioni del CCP ma quelle del CTS. Nulla si disponeva però circa le modalità con cui la pubblica amministrazione poteva regolare i rapporti con gli enti del Terzo settore, modalità che sono infatti definite in un altro plesso normativo, quello del Codice del Terzo settore. Peraltro, come già ricordato, proprio con riferimento al caso di delega diretta al *riordino* o al riassetto di settori normativi, la Corte (sentenza n. 64/2024) ha inquadrato in «limiti rigorosi» l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (sentenza n. 84 del 2017). Quanto alle finalità di *adeguamento ai principi della giurisprudenza costituzionale*, è pure vero che con la sentenza n. 131 del 2020 aveva stabilito che in forza dell'art. 55 del CTS, tra i soggetti pubblici e gli ETS si instaura «un canale di amministrazione condivisa, *alternativo* a quello del profitto e del mercato», «espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»³⁹.

Il nuovo art. 6, primo periodo, del CCP detta però una disciplina che appare per alcuni aspetti “nuova”, o comunque *diversa*, rispetto a quella dell'art. 55 CTS. Il legislatore sembra aver voluto definire un ambito di rapporti collaborativi fra PA e Terzo settore più ampio rispetto a quello fino ad oggi disciplinato dal Codice del Terzo settore. Come è stato osservato, si potrebbe dire

³⁸ Sul tema, si v. G. MOBILIO, *I più recenti tentativi di “sistemazione” tramite delega legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 2 ss.

³⁹ Su tale fondamentale sentenza si v., *ex multis*, E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2020, 49-60; L. GORI, *Gli effetti giuridici a lungo “raggio” della sentenza 131/2020 della Corte costituzionale*, in *Impresa sociale*, 3, 2020, 88; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, 1449 ss.

che «il legislatore si sia mosso secondo una prospettiva a cerchi concentrici»⁴⁰. C'è anzitutto un cerchio più largo – quello dell'amministrazione condivisa “in senso ampio”, definita nel primo periodo dell'art. 6 CCP –, in base al quale la pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore possono apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa, le cui caratteristiche siano rispondenti ai requisiti stabiliti dall'art. citato. Dentro questo cerchio più ampio, poi, vi è il sottoinsieme costituito dagli istituti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento di cui al CTS, espressamente escluso dall'ambito di applicazione del CCP dal secondo periodo dell'art. citato. L'art. 6 CCP introduce poi almeno due nuove condizioni per il ricorso all'amministrazione condivisa, del tutto assenti nell'art. 55 CTS. Anzitutto, la previsione che i modelli di amministrazione condivisa modelli siano possibili «in relazione ad attività a spiccata valenza sociale». Si tratta di una espressione vaga e criticabile. Una possibile soluzione interpretativa, nel nuovo contesto normativo e nell'ottica di una valorizzazione del principio di sussidiarietà, è che senz'altro vi siano ricompresi tutti gli ambiti di attività di interesse generale di cui agli art. 5 CTS e art. 2 del d.lgs. n. 112/2017, quegli ambiti cioè in cui ex art. 55 CTS oggi è possibile per le amministrazioni promuovere procedimenti di co-programmazione e co-progettazione. La lettera della disposizione porta però a ritenere che le amministrazioni potrebbero individuare anche altri ambiti di attività «a spiccata valenza sociale», in ambiti ulteriori a quelli già riconosciuti dal CTS (ad esempio, le nuove forme di imprenditoria comunitaria). Tutto ciò prefigura un allargamento possibile degli orizzonti dell'amministrazione condivisa, oltre ogni indicazione da parte del legislatore delegante e della giurisprudenza costituzionale. L'altra, problematica, condizione è il richiamo al principio del risultato. Vi è il rischio che si interpreti tale principio nel senso che esso imponga una comparazione fra ricorso all'amministrazione condivisa e applicazione degli istituti del codice dei contratti pubblici, consentendo l'applicazione dell'amministrazione condivisa solo quando i suoi esiti siano equivalenti a quelli del ricorso al mercato. Ciò equivarrebbe a negare la *ratio* stessa dell'amministrazione condivisa che si fonda sulla costruzione di risposte in collaborazione fra amministrazione e Terzo settore e, quindi, sulla valorizzazione non solo del risultato bensì pure del *processo*⁴¹. Un principio che, se letto in questo modo, rischia di contraddire la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha insistito sulla *alternatività* tra i due modelli, che non producono (e non devono produrre) risultati analoghi.

⁴⁰ Così L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, in *Cantiereterzosettore.it*, 16 maggio 2023. Si v. anche F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, 17 aprile 2023, in *Labsus.org*.

⁴¹ Su tale aspetto, v. L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, cit.

Il legislatore delegato si sarebbe invece dovuto limitare – come faceva il DL 76/2020 e come chiarito dalla Corte costituzionale – a stabilire l’alternatività tra i due sistemi, prevedendo – come peraltro aveva suggerito il Consiglio di stato⁴² – che l’amministrazione condivisa è disciplinata dall’art. 55 CTS. È poi problematico che il Governo, in assenza di alcun principio o criterio direttivo, dichiarò in apertura dell’art. 6 citato di dettare addirittura una disciplina in attuazione di due principi fondamentali⁴³ del nostro ordinamento, quello di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Se dunque stabilire l’alternatività tra i due sistemi rientrava sicuramente tra le finalità di riordino e di adeguamento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, lo stesso non può dirsi per la nuova ed esaustiva disciplina dell’amministrazione condivisa di cui al primo periodo dell’art. 6 CCP, peraltro in assenza di qualunque criterio direttivo. Anzi, il legislatore delegato potrebbe aver determinato l’estensione dell’amministrazione condivisa oltre l’ambito di applicazione dell’art. 55 CTS. Operazione certamente di non poco conto da un punto di vista del suo impatto ordinamentale, se si considera che la disciplina dell’amministrazione condivisa – come precisato dalla Corte costituzionale – si pone in «espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all’ultimo comma dell’art. 118 Cost.» (sent. 131/2020 cit.).

Peraltro, potrebbe configurarsi come eccesso di delega anche l’introduzione ad opera del legislatore delegato di due nuovi principi, non richiamati dalla legge delega. Come noto, il nuovo Codice si apre con una Parte I del Libro I dedicata ai principi, secondo una scelta che non ha precedenti in materia di contratti pubblici. Si fa riferimento in particolare al principio di risultato (art. 1 CCP) e a quello di fiducia (art. 2 CCP). L’unico modo per smentire l’ipotesi di eccesso di delega sarebbe argomentare – come ha fatto parte della

⁴² Nello schema del Codice dei contratti pubblici, elaborato dal Consiglio di stato, il testo dell’art. 6 recitava: «In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-amministrazione, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati, sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Gli affidamenti di *tali* attività agli enti non lucrativi [quelle del periodo precedente, dunque] avvengono nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e non rientrano nel campo di applicazione del codice».

⁴³ Secondo la Corte (sentenza n. 72/2022), il sistema degli enti del Terzo settore (ETS) – espressione di un pluralismo sociale rivolto a «perseguire la solidarietà che l’art. 2 Cost. pone tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico (sentenza n. 75 del 1992)», «a concorrere all’eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell’art. 3 della Costituzione» e che è «valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost.» – è radicato «in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione». Un’affermazione che la Corte costituzionale ha ribadito anche nella recente sentenza n. 201 del 2024.

dottrina⁴⁴ – che tali principi non siano davvero innovativi, in quanto gli stessi rappresentano la sintesi o la “messa a sistema” di segmenti disciplinari e concettuali già presenti nell’ordinamento, anche se solo *in nuce*.

4. Il caso della determinazione dei LEP nella legge n. 86/2024 e la sentenza n. 192/2024. Alcune precisazioni circa i limiti alla discrezionalità del Governo

È ora opportuno portare l’attenzione sulla recente sentenza n. 192/2024 con la quale la Corte costituzionale, proprio con riferimento all’art. 76 Cost., ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni della legge 26 giugno 2024, n. 86, recante *Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. È noto che elemento chiave del disegno attuativo della disposizione costituzionale fosse l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni: la legge 29 dicembre 2022 n. 197 (*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*) aveva infatti delineato una specifica procedura per fissare i LEP, e i correlati costi e fabbisogni standard, nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost., subordinando l’attuazione del regionalismo differenziato alla previa definizione di livelli uniformi di prestazioni che potessero assicurare un comune denominatore di tutela della persona su tutto il territorio nazionale⁴⁵.

L’opera di individuazione dei LEP venne quindi affidata, dall’art. 3, primo comma, della legge 86/2024, a uno o più decreti legislativi⁴⁶, che il Governo

⁴⁴ Si v. ad es. sul tema C. CONTESSA, *I principi del nuovo codice dei contratti pubblici: alcuni spunti di riflessione*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, Jovene, Napoli, 2024, spec. 39, il quale spiega che «il fatto che il nuovo Codice riprenda in molti casi (e conduca ad ulteriori conseguenze) figure già note all’Ordinamento per un verso sgombra il campo da ogni dubbio circa possibili profili di eccesso di delega che – in caso contrario – potrebbero viziare lo stesso ordito codicistico (non va dimenticato, infatti, che la legge delega n. 78 del 2022 non richiamava in alcun modo i principi della fiducia e del risultato); per altro verso attenua la pregnanza delle critiche di chi ha rilevato che il Legislatore delegato del 2023 avrebbe in qualche misura introdotto nuovi principi di carattere superprimario, in tal modo ponendo dubbi di tenuta costituzionale dell’intera parte che il nuovo ‘Codice’ dedica ai principi generali».

⁴⁵ Sul tema, v. P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l’autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi.it*, n. 13/2025, 173 ss.

⁴⁶ Peraltro, è opportuno segnalare che la prima versione del disegno di legge disponeva sul tema che i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard fossero determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.M.), secondo le disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge di bilancio 2023 e che, dopo l’acquisizione dell’intesa della Conferenza unificata sui richiamati schemi di d.P.C.M. di determinazione dei LEP (art. 1, c. 796, l. n. 197 del 2022), e comunque decorso il termine di trenta giorni per tale acquisizione, ciascuno schema di decreto fosse trasmesso alle Camere per l’espressione del parere. Fu poi un emendamento approvato in Commissione al Senato a riformulare il testo della norma, prevedendo invece che il Governo fosse delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, commi

era chiamato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sulla base di principi e criteri direttivi fissati nell'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della citata legge di bilancio 2023. Tali disposizioni regolavano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.), prevedendo l'intervento di un organo politico, la Cabina di regia per la determinazione dei LEP (comma 792), e di una Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793). Il comma 791 forniva poi una definizione di LEP e indicava alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP («pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni», «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», «favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza»).

Da più parti si era segnalato che le richiamate disposizioni, a causa di enunciazioni eterogenee e generiche, non contenevano principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa, che finiva, in sostanza, per essere “in bianco”⁴⁷, in patente violazione dell'art. 76 della Costituzione⁴⁸.

da 791 a 801-bis, della legge 30 dicembre 2022, n. 197». Riteneva quest'ultima una innovazione condivisibile G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2023, 39 ss., spec. 48, «poiché la giurisprudenza costituzionale, fino dalla sent. 88/2003 ha precisato che i LEP debbano essere determinati, almeno nelle linee generali, con una fonte legislativa». Esprimevano perplessità circa la determinazione dei LEP tramite d.P.C.M., *ex multis*, C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, 1° giugno 2023, spec. 7; E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, 42 ss., spec. 50 ss.; G. DE MINICO, *Note in tema di AS 615 per le Audizioni informali sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, presso la 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica*, spec. 5; C. DE FIORES, *Audizione sui disegni di legge nn. 615, 62, 273, Commissione Affari costituzionali del Senato, 25 maggio 2023*, il quale sottolineava che «in questo contesto il dpcm è però uno strumento normativo fuori asse. Fuori asse rispetto a quanto sancito in Costituzione all'art. 117, secondo comma, che parla espressamente di atti di “legislazione”. Ma fuori asse anche rispetto agli atti aventi forza di legge del governo», ritenendo soluzione preferibile quella dei decreti legislativi.

⁴⁷ Sul tema, v. R. RUSSO, *Quando una legge di delega può definirsi “in bianco”?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 375 ss.

⁴⁸ Si v. per es. G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli”*, cit., 49, ove si legge che «Se quindi il ricorso alla delega legislativa per la determinazione dei LEP appare una scelta condivisibile del legislatore, maggiori perplessità derivano dal fatto che l'art. 3 rinuncia a porre un idoneo tessuto di principi e criteri direttivi ... anche ad ammettere la legittimità costituzionale della determinazione dei principi e criteri direttivi per relationem, le disposizioni contenute nei commi 791 ss. dell'art. 1 della l. 197/2022 non pongono alcun limite alla discrezionalità dei futuri decreti legislativi». Nello stesso senso anche U. DE SIERVO, *Alcuni dubbi di Ugo De Siervo sulla conformità costituzionale del disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, quale approvato dal Senato nel gennaio 2024* (testo per la riunione del 10 aprile 2024 della Commissione affari costituzionali della Camera), disponibile all'indirizzo: www.camera.it, 10 aprile 2024, il quale osserva che «durante i lavori parlamentari che si sono svolti al Senato, un'opportuna modificazione del testo originario dell'art. 3 del ddl governativo ha sottratto l'individuazione dei LEP ai DPCM, dal momento

Una criticità che era stata segnalata anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nel parere reso sul disegno di legge che ha poi portato alla legge in esame, nella seduta del 23 aprile 2024. Nel parere si legge che «sembra venire in rilievo, quindi, una delega per relationem, in cui la norma di legge che delega il Governo all'esercizio della funzione legislativa rimanda ad un altro atto normativo primario per la determinazione dei principi e criteri direttivi».

Quella della delega per relationem, come già si è notato, è stata per la verità una prassi assai frequente. Si è infatti fatto ampio ricorso a deleghe in bianco o comunque caratterizzate da principi e criteri desumibili per relationem, specialmente nelle deleghe per il recepimento delle direttive europee in cui la legge di delega – generalmente la legge europea annuale – rinvia all'atto esterno da attuare la determinazione dei limiti del potere delegato⁴⁹. Sul tema, consolidata è anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, che almeno sino ad oggi aveva adottato un approccio piuttosto tollerante. La determinazione dei principi e criteri direttivi «ben può avvenire per relationem, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici» (sentenza n. 156 del 1987). Se quindi è vero che la norma di delega «non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inadeguate o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato», in linea generale la Corte ha ammesso che i principi e criteri direttivi potessero essere ricavati per implicito (sentenza n. 48 del 1986) o essere enucleati per relationem ad altri atti normativi purché sufficientemente specifici (sentenze nn. 156 del 1987 e 87 del 1989)⁵⁰.

La Corte, con la “magistrale”⁵¹ sentenza n. 192/2024, ha avuto modo di tornare proprio sul punto, censurando la delega contenuta nella legge 86/2024.

che si è preso atto che questa individuazione deve necessariamente essere operata da fonti primarie e non secondarie, dal momento che vengono in rilievo diritti civili e sociali». Si aggiunge però che «del tutto erroneamente non si sono determinati appositi principi e criteri direttivi per questa delega legislativa, conformemente a quanto prescrive l'art. 76 della Costituzione, ma si sono mantenuti semplicemente i limiti preesistenti, di cui ai commi da 791 a 801 bis della legge 197/2022, che si riferiscono però esclusivamente a disposizioni procedurali e non sostanziali, come invece indispensabile per la delimitazione dei diritti civili e sociali».

⁴⁹ Sul tema, si v. M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, 2052; A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, 1995, 2 ss.

⁵⁰ Sul tema, v. G. D'ELIA, *I testi unici “governativo-legislativi” e il paradosso dei principi e criteri direttivi ricavabili “per implicito”*, in *Giur. cost.*, 1998, 2563 ss.; ID., *Osservazioni in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi nella delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 1998, 2717 ss..

⁵¹ Parla di decisione “magistrale”, specialmente nel “tono” utilizzato dalla Corte, A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio” ... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2025, 1 ss.

La Corte afferma infatti che le finalità di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 197/2022 – richiamati dalla legge Calderoli – «si rivelano alquanto generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega». Le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono quindi, a giudizio della Corte, «sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere»⁵².

In questa occasione, dunque, la Corte sembra rendere più severo il suo giudizio sulla delega per relationem, rispetto alla richiamata giurisprudenza precedente. I limiti sembrano divenire più stringenti, e questo in virtù di due fattori. Il primo fattore sembra riferito alle caratteristiche stesse della decisione che il legislatore delegato era chiamato a prendere: ad avviso della Corte, il procedimento di determinazione implicava «una delicata scelta politica», «perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale». La politicità della scelta, e il fatto che questa si riferisca a diritti civili e sociali, comporta che il legislatore delegato debba essere guidato da precisi principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento. Il secondo fattore è legato al fatto che la delega ricadeva su numerose e variegate materie. La Corte sottolinea infatti che la delega in questione aveva la pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi – per relationem – con riferimento a diverse materie e «poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità»⁵³.

⁵² A commento di tale decisione, si v. *ex multis* P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025; F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Astrid-online.it*, n. 5/2025; C. PINELLI, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid-online.it*, n. 18/2024; A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, in *Diritti regionali*, n. 3/2024; G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024, 136 ss., spec. 142, ove si osserva che «questa omissione a cascata dal legislatore delegante alla fonte rinviata è una sostanziale violazione della riserva di legge sui LEP, perché il Governo avrebbe scritto i LEP su una lavagna bianca grazie al fatto che la Calderoli promuoveva il decreto legislativo a fare anche da legge a se stesso, noncurante dei ruoli costituzionalmente assegnati».

⁵³ Del resto, come ricorda la Corte, fino alla legge n. 197 del 2022 la determinazione dei LEP è stata compiuta in modo distinto per ciascuna materia: si vedano i LEA in materia sanitaria (da ultimo,

La Corte giunge alla conclusione che «l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, dunque, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost.»⁵⁴, dichiarando l'illegittimità costituzionale in via consequenziale anche dell'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio), poiché, essendo essi strettamente connessi alla norma caducata, sono divenuti inapplicabili⁵⁵.

Dopo aver esaminato la recente sentenza della Corte, si può affermare che essa abbia contribuito a chiarire meglio alcuni limiti alla discrezionalità del Governo (se non ad introdurne dei nuovi, almeno con riferimento alle cd. deleghe per relationem), forse nel tentativo di porre un freno all'ampio margine di apprezzamento di cui, a volte grazie alla stessa giurisprudenza della Corte, il Governo aveva goduto nell'attuazione di determinate deleghe o nell'esercizio stesso del potere delegato. Interessante è poi che in questo caso la declaratoria di illegittimità costituzionale ha riguardato la stessa delega legislativa, quando è invece molto più frequente – come visto anche nelle altre sentenze richiamate in questo lavoro – che essa ricada sul decreto legislativo. In passato, la Corte ha tendenzialmente preferito assecondare il processo di dislocazione del potere legislativo verso il Governo, salvo poi controllarne gli esiti attraverso lo scrutinio dell'eccesso di delega⁵⁶. La Corte, infatti, si è impegnata nel ricostruire i

d.P.C.M. 12 gennaio 2017, recante *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*), i LEP in materia di servizi sociali (art. 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* e art. 1, commi 159 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*), i LEP in materia di istruzione e formazione professionale (artt. 15 e seguenti del decreto legislativo 7 ottobre 2005, n. 226, recante *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53*).

⁵⁴ La Corte dichiara quindi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dei richiamati commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

⁵⁵ Peraltro, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3, comma 7, della legge in discorso, che prevedeva che i futuri decreti legislativi potesse essere successivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.M. Anche questa viola l'art. 76 Cost. (oltre che l'art. 3 Cost. e le competenze delle Regioni ricorrenti), perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza conferisce un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza), in base all'art. 76 Cost. stesso.

⁵⁶ Come ha rilevato S. STAIANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, cit., 577 ss., nella giurisprudenza costituzionale sull'art. 76 Cost., «il tema dei vizi della legge di delega, per carente determinazione dei limiti prescritti dall'art. 76 Cost., è del tutto marginale... il fuoco dell'attenzione circa i vizi di legittimità non si è tuttavia concretato su di essa... si è

confini dell'attività delegata, piuttosto che concentrarsi sui vizi della delega per carenza di determinazione dei principi e criteri direttivi che, come visto, spesso potevano essere desumibili anche per relationem. In dottrina, si era arrivati ad affermare che «un sindacato della Corte sui criteri e principi direttivi in termini di sufficienza della loro specificazione dal legislatore delegante potrebbe suscitare qualche dubbio, di nuovo, sul rischio che un tale giudizio, per l'essere aleatorio e quantitativo, intacchi la libertà di delegare, accordata al Parlamento dall'art. 76 Cost.»⁵⁷. Nel caso in esame, però, il giudizio della Corte è severo e si rivolge direttamente verso quella "libertà" del Parlamento. Tale libertà – fa intendere la Corte – non può essere esercitata senza limiti e condizioni. Il giudizio sulla delega riguarda infatti anche il (futuro) decreto legislativo, in quanto conferma la discrezionalità del Governo, che finisce così per essere ridimensionata a favore di un ruolo più attivo del Parlamento, a tutela della forma di governo delineata dalla Costituzione, che solo in via di deroga attribuisce la funzione legislativa al Governo.

5. Gli attuali confini del potere legislativo delegato: quali indicazioni per la forma di governo

Le ultime considerazioni formulate a proposito della decisione della Corte sulla legge 86/2024 ci portano a svolgere alcune riflessioni conclusive sull'attuale configurazione del sistema delle fonti e relativo impatto sulla forma di governo. Sul punto è tornata di recente la stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 146/2024⁵⁸, ha spiegato che «l'organizzazione della funzione normativa è

andato disponendo invece verso la statuizione dei confini dell'attività delegata nel corso dell'esercizio di essa».

⁵⁷ Così V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 233 ss., ove si spiega che «quello che si può domandare al Giudice costituzionale, senza che questi debba addentrarsi nelle libere valutazioni del Parlamento delegante, è di appurare che, menzionato un oggetto come in sé autonomamente definito, la legge delega dia esplicitamente, con un'apposita previsione, almeno ... una qualche indicazione sul merito dei contenuti che dovrà avere la disciplina delegata». È vero che però, poco dopo, l'A. osserva che «la Corte costituzionale potrebbe e dovrebbe pertanto, proprio perché il richiamo dell'art. 76 Cost. ai principi e criteri direttivi conservi un proprio autonomo significato, dichiarare l'incostituzionalità di quelle leggi delega le quali, stabilito ciò su cui il Governo può legiferare, non lascino evincere alcun esplicito pronunciamento del Parlamento sui contenuti della disciplina delegata» (p. 235).

⁵⁸ Su tale importante pronuncia, in tema di decretazione d'urgenza, si v. F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024, ove si legge che quella della Corte nella sent. citata «è un'operazione di *actio finium regundorum* ... necessaria a garantire che l'assetto tra i poteri descritto in Costituzione venga effettivamente rispettato ed è pertanto uno di quei casi in cui la Corte opera non tanto come giudice dei diritti, ma come giudice dei conflitti, in funzione di arbitro tra poteri»; R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024; A. CELOTTO, *La Camicia di Nesso, Mortati e l'abuso del decreto-legge*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2024, 1522 ss.

strettamente connessa sia alle finalità permanenti dello Stato apparato e ai suoi rapporti con la società, sia al modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali». L'assetto delle fonti del diritto costituisce, pertanto, «una componente essenziale della forma di governo⁵⁹, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico». La Corte aggiunge che tale sistema si configura come un insieme di principi e regole «indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche». Pertanto, seppure il Governo assuma il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico, tale funzione «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica». La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, «che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari».

L'analisi condotta ha messo in luce come il potere legislativo delegato, pur ancorato ai vincoli formali dell'art. 76 Cost., sia oggi attraversato da tendenze evolutive che ne ridefiniscono profondamente il ruolo e i limiti. In particolare, si è osservato come la Corte costituzionale abbia contribuito a modellare un sistema tendenzialmente flessibile, in cui la discrezionalità del Governo tende ad ampliarsi soprattutto nei casi di riforme normative “di ampio respiro”, come quelle promosse nell'ambito del PNRR.

La giurisprudenza della Corte che ha riconosciuto un'ampia discrezionalità al Governo è risultata particolarmente utile nel periodo di attuazione del PNRR, non solo perché ha consentito al Governo di realizzare con la flessibilità propria dello strumento in discorso gran parte delle riforme previste dal Piano, ma anche perché ne ha reso in un certo senso più agevole l'attuazione ad opera di un Governo diverso da quello che il Piano lo avevo compiutamente costruito e approvato⁶⁰. Non si può infatti non ricordare che, nel pieno del periodo di attuazione del PNRR, è finita la XVIII legislatura e, con l'inizio della XIX legislatura, è cambiata la maggioranza politica a sostegno del Governo delegato, incaricato di attuare le deleghe, molte delle quali approvate a suo tempo da

⁵⁹ Sul tema, v. già A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1986.

⁶⁰ Cfr. F. PACINI, *L'ottovolante della delega*, cit., 108, il quale sottolinea che la delega «rappresenta ... un valido strumento per attraversare cambi di governo e di legislatura». Pertanto, in un contesto di accentuata “volatilità” dell'elettorato e quindi di discontinuità politica, «è necessario creare – almeno per alcune politiche di lungo periodo, quanto ad attuazione e monitoraggio – dei canali decisionali che, pur con un incisivo apporto parlamentare, possano garantire un esito al di là delle discontinuità delle quali si è detto».

una maggioranza diversa (è il caso ad esempio della delega sui contratti pubblici sopra esaminata, o della delega in tema di disabilità). In tale delicata situazione di “disallineamento” politico tra legislatore delegante e delegato – che, astrattamente, potrebbe portare con sé alcuni problemi⁶¹ – una giurisprudenza non troppo severa ha consentito al Governo di muoversi con una certa elasticità nell’attuazione del Piano, contribuendo (insieme ovviamente alla coerenza di rispettare gli impegni presi in sede europea per ottenere le ingenti risorse PNRR) ad evitare i rischi (molto frequenti in passato) di inattuazione totale o parziale delle deleghe⁶². Elasticità data dalla discrezionalità («del tutto fisiologica», come afferma la Corte, da ultimo, nella sent. 149/2024) riconosciuta al Governo nel completare e sviluppare le scelte del legislatore delegante, in virtù dell’«interpretazione flessibile» (sent. 22/2024) che la stessa giurisprudenza costituzionale ha dato dei limiti di cui all’art. 76 Cost., anche alla luce di una non chiarissima distinzione tra “principi” e “criteri” direttivi⁶³.

Tuttavia, l’elasticità riconosciuta al Governo non può essere senza confini: la vicenda della legge n. 86/2024 dimostra come un uso improprio della delega – specie se in bianco o priva di criteri stringenti – finisca per sollevare seri problemi di legittimità costituzionale. Con la sentenza n. 192/2024, si è quindi rafforzato il sindacato della Corte su deleghe carenti o generiche, specie in presenza di scelte politiche complesse che incidono su diritti fondamentali. Nonostante oramai si affermi che oggi la ragione essenziale che spinge il Parlamento a delegare l’esercizio della funzione legislativa non è più solo la complessità tecnica della materia ma anche (e soprattutto) la sua «complessità politica»⁶⁴, la Corte deve assicurare che l’inarrestabile «evasione della funzione

⁶¹ Non solo il problema della eventuale inattuazione delle delega, ma anche quello in cui essa rimane “diversamente” attuata proprio per una differente visione e interpretazione politica delle sue modalità di attuazione. Invece di essere in presenza di un “eccesso di delega” (la Corte ormai costantemente ritiene tale vizio circoscritto «ai casi di dilatazione dell’oggetto indicato dalla legge di delega, fino all’estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse»; cfr. da ultimo la sentenza n. 149/2024), ci troveremmo di fronte, più propriamente, ad un “travisamento” della delega (termine, peraltro, non utilizzato dalla Corte costituzionale, che ricomprende simili vizi nell’eccesso di delega). In quest’ultimo sembra vada fatta rientrare anche l’ipotesi in cui la delega risulta “travisata” in virtù di una diversa valutazione politica dei principi e criteri fissati dal delegante.

⁶² Sul tema, v. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017.

⁶³ Cfr. 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».

⁶⁴ Così A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, spec. 698. Nello stesso senso anche N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996, 29 ss.

legislativa verso il potere esecutivo»⁶⁵ non determini uno svuotamento del ruolo del Parlamento, che rimane il luogo privilegiato ove assumere le fondamentali decisioni politiche. A tal proposito, la pronuncia della Corte è particolarmente significativa nel passaggio ove si chiarisce che «i LEP implicano una delicata scelta politica» e che proprio in virtù del suo carattere politico tale scelta non può essere delegata senza limiti al Governo.

In definitiva, i confini del potere legislativo delegato rimangono ampi ma (talora) ben tracciati. Confini posti a tutela dell'equilibrio costituzionale tra i poteri dello Stato e delle caratteristiche fondamentali della forma di governo: se da un lato il Governo è ormai divenuto il protagonista nella promozione e attuazione di grandi riforme, dall'altro il Parlamento deve rimanere il luogo primario della decisione politica. La delega non può trasformarsi in un trasferimento incondizionato di potestà legislativa, pena lo svilimento della democrazia parlamentare.

⁶⁵ Si esprimeva già in questi termini E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Cedam, Padova, 1931, che inquadrava la delegazione legislativa come «una manifestazione saliente e singolarmente notevole di quel fenomeno di evasione della funzione legislativa dal potere legislativo verso il potere esecutivo». Così anche, nello stesso periodo, F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, XXII, 1930, I, 424 ss. affermava che «noi abbiamo assistito perciò, da un pezzo, a una evasione delle funzioni dal campo del potere legislativo a quello del potere esecutivo».