



**L'ART. 76 COST. NEI GIUDIZI IN VIA D'AZIONE:
IL CODICE DEL TURISMO IN CERCA DI DELEGA ***
(NOTA CORTE COST. SENT. N. 80/2012)

di

Concetta Giunta

*(Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Roma – Tor Vergata)*

8 agosto 2012

1. Con la sentenza n. 80 del 2012, la Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità costituzionale del c.d. Codice del Turismo. Oggetto dei ricorsi promossi dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto¹ erano, più precisamente, l'art. 1 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, con il quale veniva approvato l'allegato 1 contenente il *Codice della normativa statale in materia di ordinamento e mercato del turismo* (d'ora in poi, Codice del turismo), nonché, in subordine, diverse norme del medesimo allegato.

Il Codice nella sua interezza era stato impugnato per contrasto con gli artt. 76 e 77, primo comma Cost., poiché, ad avviso delle ricorrenti, il decreto legislativo che lo contiene era stato adottato in assenza di una specifica delega. Le censure alle singole disposizioni del Codice, invece, atenevano alla presunta violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La questione è stata promossa dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto, con ricorsi notificati il 29 luglio-3 agosto 2011, il 4-12 agosto 2011 e il 5 agosto 2011, depositati in cancelleria il 5, il 9 e l'11 agosto 2011, ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 75, 76, 80 e 82 del registro ricorsi 2011.

leale collaborazione, dal momento che oggetto di codificazione era una materia (il turismo) di competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost².

In merito ai motivi di ricorso da ultimo ricordati, la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità di numerose disposizioni del Codice³, muovendo dalla riflessione – centrale nel corso dell'intera sentenza ed in linea con la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V – che norme statali in una materia di competenza residuale delle Regioni debbano essere giustificate e supportate da presupposti sostanziali e procedurali non rinvenibili nel decreto legislativo oggetto di giudizio.

Oggetto di censura da parte della Corte è stato, in particolare, il ripetuto ricorso alla c.d. 'attrazione in sussidiarietà', che, "qualificandosi (...) come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005"⁴.

La questione, pertanto, si inserisce, *prima facie*, nel corposo filone delle decisioni sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Le riflessioni che seguono, tuttavia, lasceranno sullo sfondo tale aspetto, pur relevantissimo, concentrandosi sulle censure prospettate in relazione al parametro costituito dall'art. 76 Cost. I motivi di ricorso inerenti alla legittimità della delega esercitata, infatti, coinvolgono sia la struttura del giudizio in via principale – con specifico riguardo ai parametri invocabili dalle Regioni –, sia il rapporto tra leggi di delega e decreti legislativi, con ricadute sull'intero sistema costituzionale delle fonti.

² Anche tra i primi commentatori vi è chi si è espresso in termini critici sull'approvazione del Codice del Turismo. Cfr., ad esempio, P. SABBIONI, *Il codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni?*, in www.forumcostituzionale.it. Altri autori, invece, hanno ritenuto il Codice sostanzialmente in linea con la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. In tal senso cfr.: D. PONTE, *Il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni*, in S. COGLIANI, M. GOLA, M.A. SANDULLI, R. SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012, 1 ss. nonché, *eodem loco*, F.S. MARINI, *La ripartizione delle competenze sul turismo tra giurisprudenza costituzionale e Codice*, 11 ss.

³ La sentenza, infatti, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole "necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative" e "ed altre norme in materia", nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011.

⁴ Punto 5.6. *Considerato in diritto*.

In particolare, le considerazioni che seguono saranno incentrate, anzitutto, sul problema dell'ammissibilità di norme costituzionali 'extracompetenziali' come parametro nei giudizi in via principale.

In secondo luogo, oggetto di attenzione saranno i passaggi della sentenza in commento che affrontano il controverso tema dell'ampiezza delle deleghe contenute nell'art. 14, commi 14, 15 e 18 della l. n. 246 del 2005 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*), poste a fondamento del potere delegato esercitato attraverso il Codice del Turismo.

2. Sull'ammissibilità dell'utilizzo di parametri 'extracompetenziali' nei giudizi in via principale, occorre premettere che, già nelle prime pronunce sull'attuazione del 'vecchio' titolo V, la Corte costituzionale ha ritenuto che i vizi denunciabili dalle Regioni in sede di impugnazione diretta "sono quelli che si risolvono in menomazione di funzioni, poteri e facoltà costituzionalmente attribuiti alle regioni"⁵ e non solo, dunque, quelli che determinano, in via immediata, violazioni delle stesse.

Il principio in base al quale è possibile che le Regioni accedano al giudizio in via d'azione, oltre che per lamentare l'*usurpazione* di funzioni loro proprie, anche per difendersi dalla *menomazione* – pur indiretta – delle stesse è stato nel tempo confermato e precisato. Si è così consolidato l'assunto, richiamato testualmente dalla sentenza in commento⁶, per cui le Regioni possono invocare parametri diversi da quelli specificamente dedicati alla distribuzione delle competenze, purché la violazione denunciata risulti "potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni"⁷. Si tratta della 'ridondanza' della violazione di norme estranee al riparto delle competenze in menomazione delle stesse, presupposto sempre richiamato dalla Corte nel valutare l'ammissibilità di un parametro 'extracompetenziale', invocato da una Regione in sede di impugnazione diretta.

⁵ Corte cost., sent. n. 39 del 1971, in *Giur. cost.*, 1971, 182 ss. Per una ricostruzione del tema, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale per 'menomazione' di competenze regionali, cfr.: C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005, spec. 290 ss. e 302 ss.; M. CECCHETTI, *La "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in *federalismi.it*, n. 15/2011 nonché ID., *La "ridondanza", tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011.

⁶ Punto 4.4. *Considerato in diritto*.

⁷ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, in *www.cortecostituzionale.it*, nella quale vengono altresì citati i precedenti conformi: sentenze n. 128 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 1727 ss.; n. 326 del 2010, in *Giur. cost.*, 2010, 4663 ss.; n. 116 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, 1099 ss.; n. 280 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 2800 ss. Nello stesso senso cfr., inoltre, le sentt. nn.: 353 del 2001, in *Giur. cost.*, 2001, 3617 ss.; 6 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 105 ss.; 303 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 2675 ss.; 250 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 3376 ss.

Il requisito della ‘ridondanza’, che dà luogo a ‘lesione indiretta’, mai revocato in dubbio dalla Corte costituzionale, non è però stato dalla stessa sufficientemente definito; il che ha aperto la via ad applicazioni dello stesso non univoche e non sempre condivisibili. La sentenza in commento rappresenta, in tale prospettiva, la conferma di una già rilevata tendenza del Giudice delle leggi il quale, in diverse occasioni, sembra cedere alla tentazione di smentire, nella motivazione delle proprie pronunce, principi asseritamente posti alla base delle stesse⁸. Cosicché, a fronte di una costantemente ribadita autonomia dei vizi da c.d. lesione indiretta, ancora una volta si assiste ad una sovrapposizione concettuale tra ‘parametri extracompetenziali’ e ‘parametri competenziali’, senza che sia chiaro il confine tra le riflessioni circa l’ammissibilità dei primi e quelle relative alla fondatezza dei vizi denunciati in relazione ai secondi.

Nella sentenza *de qua*, infatti, la Corte ritiene ‘parzialmente ammissibile’ la prospettazione della violazione degli artt. 76 e 77, primo comma Cost. Dopo aver affermato, infatti, che il Codice del Turismo “sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale, in tema di turismo e commercio”, precisa che “la competenza legislativa delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l’esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia”. Da tale considerazione consegue, ad avviso della Corte, la conclusione, apoditticamente affermata, che “risulta evidente come la valutazione della ridondanza sulle attribuzioni regionali, delle censure proposte ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma Cost., debba essere effettuata in relazione alle specifiche norme del cosiddetto Codice del turismo, impugnate dalle odierne ricorrenti, e non rispetto all’intero corpus normativo di cui all’allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011”⁹.

Tale conclusione appare in contrasto con la nozione di ridondanza fatta propria dalla Corte in precedenti occasioni. Con specifico riferimento all’art. 76 Cost., è stato infatti condivisibilmente sostenuto che “il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale

⁸ Per un’analisi completa dell’incerta applicazione giurisprudenziale di parametri ‘extracompetenziali’ cfr. M. CECCHETTI, *La “lesione indiretta” delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l’irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 15 ss.. Una ricostruzione parimenti critica è proposta da D. MONEGO, *L’instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

⁹ Punto 4.4. del *Considerato in diritto*.

ove la violazione denunciata sia *in astratto* suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali” (corsivo aggiunto)¹⁰.

In questa occasione invece, lungi dal basarsi sulle astratte (ed incontrovertibili) potenzialità lesive del Codice del turismo, si ritiene che la verifica debba svolgersi, analiticamente e concretamente, sulle singole disposizioni del Codice “considerate alla luce della loro specifica ridondanza su competenze legislative costituzionalmente garantite alle Regioni”; in altre parole, pur riscontrando, in premessa, la sussistenza di una ‘lesione indiretta’, la Corte intende concentrare la propria attenzione esclusivamente sulle effettive lesioni (dirette) di attribuzioni regionali.

Infatti, ad avviso della Corte, il decreto legislativo oggetto di giudizio eccede i limiti contenuti nella legge di delega soltanto nelle parti in cui pretende di “riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all’avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale”, sull’assunto che “i rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento”. Si ritiene, dunque, che l’art. 76 Cost. sia violato – anzi, secondo le espressioni utilizzate nella decisione, che la relativa questione sia ammissibile e fondata – solo se è violata contestualmente una norma sul riparto di competenze.

Quanto precede evidenzia la commistione tra le argomentazioni circa l’ammissibilità di un parametro extracompetenziale e quelle riferibili alla fondatezza della relativa questione. Commistione rilevabile già sul piano testuale, nelle espressioni utilizzate con riferimento alle censure inerenti alle singole disposizioni del Codice, ognuna delle quali viene dichiarata “*ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all’art. 117, quarto comma, Cost.*”¹¹.

L’utilizzo promiscuo delle nozioni di ammissibilità e fondatezza (la Corte ritiene ammissibile l’invocazione dell’art. 76 Cost. solo se è fondata la questione in relazione all’art. 117 Cost.) sottrae solidità alle argomentazioni della sentenza, in quanto sembra far regredire le norme sulla competenza a norme interposte nel giudizio sull’eccesso di delega.

Per riconoscere autonoma dignità alle c.d. violazioni indirette, invece, la verifica dell’ammissibilità di un parametro estraneo al riparto di competenze avrebbe dovuto indurre

¹⁰ Corte cost., sent. n. 503 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, 3891 ss.; nello stesso senso, cfr. le precedenti sentt. nn. 87 del 1996, in *Giur. cost.*, 1996, 799 ss. e 408 del 1998, in *Giur. cost.*, 1998, 3493 ss.

¹¹ Cfr., ad esempio, il punto 6.2. *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

la Corte a svolgere il giudizio sulla base dello stesso, indipendentemente dalla verifica della contestuale violazione di norme incidenti sulla competenza; ch , altrimenti, non avrebbe senso chiamare in causa parametri diversi, quasi che le norme sulla competenza non fossero gi  in grado di determinare l'illegitimit  delle leggi con esse contrastanti.

3. Quanto sin qui richiamato induce ad una riflessione di ordine pi  generale circa l'ammissibilit  del ricorso a parametri estranei al riparto di competenze, al fine di contribuire ad una meno incerta definizione del requisito della ridondanza.

Muovendo dalla lettera dell'art. 127 Cost. non possono sorgere dubbi circa il presupposto per l'accesso al giudizio in via d'azione avverso una legge dello Stato: l'asserita *lesione* di una competenza costituzionale delle Regioni.

Qualora si voglia trarre da tale norma l'indicazione dei parametri, la violazione dei quali produce *lesione* di attribuzioni regionali, i percorsi interpretativi astrattamente percorribili sono due.   possibile, anzitutto, ritenere, in un'ottica restrittiva, che una competenza regionale sia lesa solo allorquando risulti violata una delle norme che ne definiscono la natura o l'ampiezza. Tale ricostruzione, minoritaria sia in dottrina sia in giurisprudenza, non risulterebbe in grado di offrire una tutela piena delle attribuzioni regionali; ch  impedirebbe, ad esempio, alle Regioni di impugnare una legge statale, incidente su una materia regionale in virt  di una (per altri versi) legittima chiamata in sussidiariet , e che fosse per  approvata in violazione, ad esempio, del vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.

In alternativa, valorizzando il concetto di lesione¹², si pu  ritenere legittimata la Regione ogni qualvolta l'uso illegittimo del potere legislativo sia suscettibile di avere ricadute sulla sfera di attribuzioni costituzionali ad essa riservate, senza che venga in rilievo una (eventuale e) contestuale violazione diretta di un parametro competenziale.

L'interpretazione che ha finito per prevalere  , com'  noto, quest'ultima. Tuttavia permangono incertezze sulla precisazione delle ipotesi in cui sia configurabile lesione indiretta. Un contributo di chiarezza   stato fornito da chi ha cercato di circoscriverne la portata al caso in cui sia possibile riscontrare una "incidenza vincolante della norma statale oggetto dell'impugnazione sulle sfere di competenza costituzionalmente attribuite alla Regione", come nell'ipotesi in cui una legge contenente i principi fondamentali in una materia

¹² In dottrina,   stato osservato come il mutamento terminologico rinvenibile nel novellato art. 127 Cost. rispetto a quanto precedentemente disposto dall'art. 2 l. cost. n. 1 del 1948 (laddove, in luogo del presupposto dell'*invasione* di competenze, la norma costituzionale prevede quello della *lesione* delle stesse) confermerebbe il potere regionale di accedere al giudizio di costituzionalit  per lamentare la menomazione oltre che l'usurpazione di competenze. Cfr. M. CECCHETTI, *La "lesione indiretta" delle competenze costituzionali delle Regioni...*, cit., 4.

di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. sia illegittima per violazione di parametri estranei al riparto di competenza¹³.

Tale ricostruzione, sicuramente in grado di agevolare una meno confusa applicazione giurisprudenziale del requisito della ridondanza, sembra poter essere suffragata da una riflessione ulteriore. A prescindere dalla concreta violazione delle competenze regionali, in altri termini, in una prospettiva di piena garanzia delle stesse, non sembra azzardato ritenere che sussista un 'interesse legittimo' delle Regioni alla costituzionalità delle leggi statali, ogni qual volta esse siano potenzialmente idonee ad incidere su attribuzioni regionali.

Il travagliato percorso interpretativo che ha condotto a configurare l'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva autonoma sembra, *mutatis mutandis*, in grado di fornire utili spunti al fine di una coerente applicazione della cd. ridondanza.

L'impugnazione di norme statali per violazione diretta di parametri competenziali, in altri termini, garantisce che il contenuto precettivo dell'atto statale non sia in grado di menomare le attribuzioni regionali; la possibilità di censurare le violazioni indirette dovrebbe impedire, invece, che una (da un punto di vista sostanziale) legittima incidenza sulle competenze regionali non sia contenuta in una legge contraria a Costituzione sotto altri profili.

Tale riflessione, applicata alla decisione in commento, avrebbe potuto indurre la Corte ad un ragionamento più lineare rispetto a quello seguito.

Constatato che un Codice in materia di turismo è in grado di incidere in una materia residuale delle Regioni, si sarebbe sin da principio dovuto riconoscere un interesse legittimo delle Regioni alla costituzionalità *latu sensu* dello stesso. L'invocazione dell'art. 76 Cost. sarebbe stata da considerare ammissibile, indipendentemente da ogni riflessione circa la conformità delle singole disposizioni rispetto agli artt. 117 e 118 Cost.

Accertata tale idoneità 'potenziale' alla lesione delle competenze regionali, in altri termini, l'art. 76 avrebbe dovuto essere utilizzato come parametro autonomo, secondo il classico schema del doppio processo ermeneutico (legge di delega-decreto legislativo) più volte esplicitato dalla stessa Corte. Peraltro, deve sottolinearsi che la stessa giurisprudenza costituzionale ha spesso – e condivisibilmente – evidenziato la pregiudizialità logica delle censure inerenti alle norme costituzionali sul potere legislativo delegato, affermando, in particolare, che le considerazioni “sulla rilevanza degli interessi sottesi alla disciplina impugnata”, contenuta in un decreto legislativo, non può essere affrontata laddove si riscontri che essa non corrisponda alla delega conferita al Governo e non possa essere considerata di

¹³ M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 8.

questa attuativa. Cosicché, ha affermato ancora la Corte, “l’illegittimità dell’intero atto esime (...) dal soffermarsi sulle singole disposizioni oggetto di ulteriori censure, che restano pertanto assorbite”¹⁴.

4. La decisione in commento, invece, come sottolineato, fonda le censure accolte sulla violazione degli articoli 117 e 118 Cost., ritenendo che la questione relativa alla legittimità dell’esercizio della delega sia ammissibile e fondata solo in relazione alle norme del Codice del turismo che rappresentano una concreta lesione dei parametri ‘competenziali’. Non vengono, pertanto, analizzati in maniera compiuta i molteplici profili problematici relativi al meccanismo della delegazione, muovendo dalla criticata premessa in base alla quale la violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. vada verificata soltanto nella misura in cui comporti una lesione (diretta) delle competenze regionali.

Una riflessione più approfondita merita, dunque, la ricostruzione che la Corte propone delle deleghe contenute nell’art. 14 della l. n. 246 del 2005, l’interpretazione delle quali è, con tutta evidenza, determinante per verificare la competenza della fonte, prima ancora che la competenza sostanziale delle singole norme in essa contenute¹⁵.

Prima di ripercorrere l’*iter* argomentativo seguito nella decisione *de qua*, sembra opportuno riassumere – con riferimento ai profili inerenti alla delega – i termini della questione, anche

¹⁴ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, cit. Ancor più chiaramente, nella sent. n. 293 del 2010, in *Giur. cost.*, 2010, 3797 ss., si afferma che “è palese la pregiudizialità logico-giuridica delle censure riferite all’art. 76 Cost., giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame”. Da sottolineare, peraltro, che tale considerazione è interamente richiamata anche dalla sentenza in commento. Tale pregiudizialità non è però sempre stata coerentemente applicata nella giurisprudenza costituzionale; infatti, ragionamenti in cui era possibile rinvenire, in nuce, la teoria per cui è ammissibile, in sede di giudizio in via principale, sindacare sul rispetto dell’art. 76 Cost. solo se vi è lesione di altre norme costituzionali inerenti al riparto di competenze, sono rilevabili già nella sentenza n. 401 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, 4447 ss., in cui si legge che affinché il mancato coinvolgimento della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, “pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un *vulnus* al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale”.

¹⁵ Sui vizi delle norme che si traducono in vizi di incompetenza della fonte che le contiene, cfr.: V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 779 e ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 204-206; C. ESPOSITO, *La consuetudine*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, partic. 468 s.; F. MODUGNO, *Norma giuridica (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, 1978, 709 e ss.

Il decreto legislativo e la legge di delega, infatti, pur non essendo distinguibili sul piano gerarchico, sono distinti in base alla loro differente competenza. La Costituzione affida alla legge di delega il potere di determinare, di volta in volta, la sfera materiale di competenza del decreto legislativo. La legge di delega, in altri termini, è parametro nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto legislativo, non perché abbia maggior forza formale rispetto all’atto che autorizza, ma perché è la fonte competente a disciplinare la materia che sta delegando. Per utilizzare la terminologia della Corte costituzionale, insomma, mentre la legge è, per definizione, una fonte a contenuto libero, il decreto legislativo è da considerarsi ‘legislazione vincolata’ (Corte cost., sent. n. 68 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, 487 ss.).

alla luce delle censure prospettate dalle Regioni¹⁶ nell'ambito dei ricorsi di impugnazione del d.lgs. n. 79 del 2011¹⁷. Ad essere revocata in dubbio era la idoneità delle norme di delega invocate dal Governo a fondare un legittimo esercizio della legislazione delegata.

Nei ricorsi introduttivi è stato sostenuto, infatti, che il Codice del turismo sia stato adottato in assenza di una delega specifica, senza che sia rintracciabile la definizione dell'oggetto, né l'individuazione di puntuali principi e criteri direttivi. Riflessioni critiche sono altresì state svolte riguardo all'individuazione del termine per l'esercizio della delega: il citato art. 14 della l. n. 246 del 2005, rubricato *semplificazione normativa*, contiene, infatti, diverse deleghe al Governo, alcune delle quali scadute al momento dell'approvazione del Codice.

La legittimazione all'esercizio della delega è individuata (stando ai richiami normativi premessi all'articolato) nelle norme contenute nell'art. 14, commi 14, 15 e 18 della legge n. 246 del 2005 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*).

Secondo le Regioni ricorrenti, nessuna delle tre norme di delega citate dal Codice contiene contestualmente l'individuazione di una materia (della quale sia consentito il complessivo riordino) e di un termine valido, ai sensi dell'art. 76 Cost.

Le menzionate disposizioni dell'art. 14 sono tutte accomunate dal dichiarato obiettivo di semplificare il quadro normativo vigente, prevedendo l'abrogazione generalizzata di tutte le norme antecedenti il 1° gennaio 1970 (c.d. norma taglia-leggi)¹⁸, fatta eccezione per quelle individuate dalla stessa legge e quelle che il Governo era delegato ad individuare.

In particolare, la delega contenuta nel comma 14, scaduta il 16 dicembre 2009 ed in attuazione della quale è stato emanato il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, era finalizzata ad individuare le norme da sottrarre al meccanismo dell'abrogazione generalizzata¹⁹.

¹⁶ I quali ripropongono censure già espresse in sede di parere della Conferenza unificata (cfr. parere espresso nella riunione del 16 dicembre 2010, doc. 18.11.2010).

¹⁷ V., ad esempio, il ricorso della Regione Toscana n. 75 del 5 agosto 2011 (in GU n. 41 del 28.9.2011).

¹⁸ Sulla norma c.d. taglia-leggi, cfr.: N. LUPO., R. ZACCARIA (a cura di), *La delega taglialeggi: i passi compiuti e i problemi da sciogliere: atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli il 1° aprile 2008*, Roma, 2008; N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale: immagine o sostanza?*, in www.astrid-online.it, 2009; M. AINIS, *Passato e futuro della taglialeggi*, in *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 235 ss; B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento taglia-leggi* (intervento), in www.federalismi.it, n. 10/2009; N. LUPO, *Taglialeggi e normativa tra luci e ombre*, Padova, 2011.

¹⁹ Può essere utile riportare il testo del comma 14 dell'art. 14 della l. n. 246/2005: "Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali; d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione; e) organizzazione

Il comma 15, poi, consentiva ai decreti legislativi previsti dal comma precedente di procedere “altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della [legge 15 marzo 1997, n. 59](#), e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”.

Le deleghe contenute nei commi 14 e 15, scadute nel 2009 e dunque – come implicitamente ammesso anche dalla Corte costituzionale²⁰ – radicalmente inidonee a fondare il potere esercitato con il d.lgs. n. 79 del 2011, potevano essere considerate sufficientemente ampie da consentire un riordino complessivo delle materie contestualmente individuate. Tuttavia, nessun accorpamento per materie è stato compiuto dall'unico decreto legislativo emanato in attuazione delle norme *de quibus*, il menzionato d.lgs. n. 179 del 2009, che si è limitato ad elencare una serie di atti normativi da escludere dal meccanismo taglia-leggi²¹.

Dunque, il comma 18 è l'unica norma, tra quelle citate dal Governo come fondamento della delega, che prevede un termine ancora in essere (16 dicembre 2011) all'entrata in vigore del Codice.

Tale norma autorizzava l'adozione “entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, uno o più decreti legislativi” di “disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19”²².

Utilizzando quest'ultima come base della delega, dunque, il termine può dirsi rispettato, ma sarebbe da escludersi, ad avviso delle ricorrenti, che il Governo potesse, in attuazione di tale disposizione, introdurre modificazioni di ampia portata, quali quelle contenute nel Codice del turismo, in una materia non previamente individuata nell'esercizio della delega prevista nei commi precedenti. Ed è proprio questo il profilo sul quale si è concentrata la Corte costituzionale.

delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse; f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa; g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica; h) identificazione delle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione”.

²⁰ La Corte costituzionale menziona, infatti, come norma di delega, il solo comma 18. Cfr. punto 5.1. *Considerato in diritto*.

²¹ Come rilevato sia dal Consiglio di Stato nel parere n. 5053 del 23 luglio 2009, par. 3.1., sia dalla dottrina più attenta: N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”: per ora molta immagine e poca sostanza*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3°-4° trim. 2008 (pubbl. 2010), 35 ss.

²² Da sottolineare che, peraltro, le parole ‘di riassetto’ sono state introdotte dalla l. n. 69 del 2009. Il che conferma come, almeno nella versione originaria, il comma 18 non avesse la pretesa di conferire una delega autonoma, limitandosi con tutta evidenza ad autorizzare decreti legislativi integrativi e correttivi di quelli emanati in attuazione della delega principale.

Il nodo cruciale per dirimere la questione riguarda, dunque, l'interpretazione della delega contenuta nel citato comma 18. Secondo la ricostruzione prospettata dalle Regioni, essa è da considerarsi una delega 'condizionata' all'emanazione dei decreti legislativi previsti dai commi precedenti o – *rectius* – all'individuazione, da parte degli stessi, di un oggetto sul quale, eventualmente, intervenire nuovamente ai sensi del comma 18.

Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha invece ritenuto che la delega al 'riassetto', contenuta nel comma 18 sia autonoma rispetto a quella integrativa-correttiva pure indicata nella medesima disposizione, e che, pertanto, essa valga sostanzialmente come 'proroga' per un ulteriore biennio della più ampia delega prevista dal comma 15 e già scaduta il 16 dicembre 2009²³. Il predetto parere conclude, sul punto, affermando che l'oggetto della delega "è e rimane quello previsto dall'art. 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, e cioè il riassetto della materia oggetto dei decreti legislativi di cui al comma 14. Si evidenzia, in questa prospettiva, il legame che unisce la fase di riassetto, da compiersi ai sensi del nuovo comma 18, con la fase, in precedenza svolta, di identificazione della disciplina da mantenere in vigore. L'opera di riassetto può, infatti, essere realizzata per la prima volta nel biennio di cui all'art. 14, comma 18, ma è comunque sequenzialmente collegata con l'attività svolta nelle fasi precedenti"²⁴.

Si afferma, infatti, nel citato parere, che "l'ampiezza della autorizzazione legislativa è tale da indurre a ritenere che l'opera di riassetto possa, per la prima volta ed ove non effettuata in precedenza, essere realizzata anche nel biennio indicato dal nuovo testo del comma 18".

La Corte costituzionale, seguendo la linea interpretativa tracciata dal Consiglio di Stato, ha interpretato le tre norme di delega contenute nell'art. 14 della l. n. 246 del 2005 in combinato disposto, ritenendo che "il legislatore delegante abbia autorizzato il Governo a compiere tre distinte operazioni, ordinate in modo sincronico e diacronico: a) individuazione delle leggi statali in vigore; b) individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ritenute indispensabili, e simultanea organizzazione delle stesse 'per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse', nonché semplificazione e riassetto delle materie oggetto – nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997 – 'anche al fine di armonizzare le

²³ Parere n. 5136 del 2009 reso nell'Adunanza del 13 gennaio 2010 (il cui testo è consultabile su www.giustizia-amministrativa.it). Tale parere è in linea con quanto espresso dal medesimo collegio in sede consultiva in precedenti occasioni. Infatti, già da tempo il Consiglio di Stato tende ad interpretare in modo estensivo il potere governativo in sede di adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi. Cfr., ad esempio, Consiglio di Stato, adunanza generale, 6 giugno 2007, n. 1750 e Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 5 novembre 2007, n. 3838.

²⁴ Par. 8 *Considerato*.

disposizioni mantenute in vigore', dopo l'abrogazione generale delle leggi non 'salvate' ai sensi del comma 14-ter dell'art. 14 della stessa legge, con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970; c) emanazione di disposizioni integrative, di riassetto e correttive dei decreti di cui alle operazioni indicate sub b), entro due anni dalla loro entrata in vigore, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi".

Tuttavia, anche a voler accogliere la ricostruzione citata e, dunque, considerare il comma 18 come sostanziale proroga delle deleghe contenute nei commi precedenti, permangono forti dubbi circa il rispetto dell'art. 76 Cost., sia riguardo alla definizione dell'oggetto, sia rispetto alla individuazione dei principi e criteri direttivi. Tale interpretazione sembra, infatti, alimentare la perplessità, già manifestata in dottrina²⁵, circa la legittimità costituzionale delle stesse norme di delega contenute nell'art. 14 della l. n. 246/2005²⁶.

Dal primo punto di vista, secondo la Corte (che fa proprio il parere del Consiglio di Stato), l'oggetto della delega di cui al comma 18 è "il riassetto delle materie oggetto dei decreti legislativi di cui all'art. 14, c. 14". Tuttavia, come ammesso nel corso della sentenza *de qua*, nessuna sistemazione per materie è stata compiuta in attuazione della delega citata. Ritenere, al contrario, che la materia oggetto del riassetto, indipendentemente dall'intento di individuare leggi da sottrarre alla c.d. ghigliottina, possa essere individuata di volta in volta dal Governo equivale a riconoscere in capo all'Esecutivo una delega in bianco.

I principi e criteri direttivi, invece, con riferimento al riassetto²⁷, dovrebbero essere quelli di cui al comma 15, il quale, a sua volta, fa rinvio a quelli contenuti nell'art. 20 della l. n. 59 del 1997. Tale ultima disposizione, tuttavia, indica principi e criteri direttivi di ordine generale,

²⁵ Cfr., ad esempio, N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. Parl.*, 2006, partic. 288.

²⁶ La Regione Puglia aveva, infatti, chiesto alla Corte costituzionale di sollevare davanti a se stessa, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 18 in quanto contenente una delega priva di oggetto; questione sulla quale la Corte non si è affatto pronunciata.

²⁷ Sembra utile ricordare che la Corte costituzionale, sull'eccesso di delega in materia di riordino e riassetto si era espressa nei termini seguenti: "Qualora la delega abbia ad oggetto, come nella specie, la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (sentenza n. 170 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, 1653 ss.; già precedentemente, cfr. Corte cost., sent. n. 239 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 2018 ss.). La Corte costituzionale ha altresì ritenuto necessaria la valutazione della *ratio* della delega, "per verificare se la norma delegata sia con questa coerente" (sent. n. 199 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 1526 ss.; nonché ord. n. 239 del 2010, in *Giur. cost.*, 2010, 2923 s.). Ed ancora, nel senso di circoscrivere la portata dei decreti legislativi in tema di riordino, è stato affermato che "la delega, ove volta al riordino della materia, deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo" (sent. n. 354 del 1998, in *Giur. cost.*, 1998, 2702 ss.; in senso conforme, sent. n. 303 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 2979 ss., ord. n. 359 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, 3485 ss. e sent. n. 350 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, 3592 ss.).

prevedendo che gli stessi siano poi integrati dalle leggi annuali di semplificazione per le materie ivi individuate²⁸. Nessun principio e criterio direttivo specifico è invece rintracciabile rispetto alla materia del turismo, oggetto di codificazione. Né ci si può accontentare di principi e criteri totalmente svincolati dalla materia oggetto di delega e quindi estremamente (ed inevitabilmente) vaghi, giacché “il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega”²⁹.

In conclusione, se il comma 18, così come interpretato dal Consiglio di Stato e dalla Corte costituzionale, attribuisce un potere di ‘riassetto’ che può essere esercitato per la prima volta nel termine ivi indicato (indipendentemente dall’esercizio delle deleghe di cui ai commi 14 e 15) e che, dunque, va oltre il potere di integrare e correggere i decreti emanati in attuazione della delega principale, esso è da considerarsi foriero di una norma di delega nuova (o quantomeno ulteriore). Se così fosse, tuttavia, sarebbe stata necessaria l’indicazione, nella medesima norma, di autonomi principi e criteri direttivi e, soprattutto, della materia su cui il legislatore delegato sarebbe potuto intervenire. Invece, la norma in questione rimanda ai commi precedenti per quanto attiene all’indicazione dei principi e criteri direttivi e, soprattutto, non delimita affatto l’oggetto, che deve, invece, necessariamente ritenersi costituito dal contenuto dei decreti legislativi autorizzati dai commi precedenti (frutto, peraltro, di una già censurabile operazione tutta governativa).

Al contrario, se si individuasse nel comma 18 il conferimento di un mero potere di integrazione e correzione³⁰ o, come sembra più corretto, di una delega condizionata

²⁸ Il comma 3 dell’art. 20 della l. n. 59 del 1997, infatti, fa salvi “i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie”. Né potrebbe ritenersi che tale prescrizione sia facoltativa, giacché è il medesimo art. 76 Cost. che impone che l’oggetto della delega sia definito e che i principi e criteri direttivi siano ad esso riferiti.

²⁹ Corte cost., sent. n. 68 del 1991, cit.; il medesimo principio è applicato, confermato e richiamato nella sent. n. 340 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, 3411 ss., a commento della quale v. E. FRONTONI, *Considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2007: verso un maggiore rigore nel sindacato sull’eccesso di delega*, in *Giur. it.*, 2008, 5, 1105 e ss.

³⁰ Sui decreti legislativi integrativi e correttivi, v. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996; ID., *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" e "falsi"*, in *Giur. Cost.*, 2001, 2667 ss.; M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: il paradosso dell’effettività*, in *Rass. Parl.*, 1997, 69 ss., ID., *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI, *L’effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998, 73 ss.; ID., *I decreti legislativi "integrativi e correttivi" virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., 65 ss.; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalkül all’italiana? Ovvero il “calcolo dei vizi” come previsione di riforme... riformande*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., 45 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., 41 ss.

dall'esercizio di quelle di cui ai commi precedenti quantomeno in ordine all'individuazione dell'oggetto, occorrerebbe confrontare il Codice del turismo con i decreti legislativi emanati in attuazione delle deleghe principali (quelle contenute nei commi 14 e 15), i quali rappresenterebbero, secondo una recente prospettazione dottrinale, dei parametri eventuali nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto legislativo integrativo e correttivo³¹. E tale raffronto avrebbe senz'altro condotto alla dichiarazione di incostituzionalità dell'intero d.lgs. n. 69 del 2011, dal momento che la giurisprudenza costituzionale e la dottrina concordano nel ritenere indispensabile che i decreti integrativi e correttivi si mantengano nell'ambito della disciplina contenuta nel primo decreto legislativo, senza che si possano introdurre novità talmente significative da rappresentare un esercizio tardivo della delega principale. E quale novità può essere più significativa dell'individuazione di una nuova materia oggetto di delega?³².

5. Le riflessioni che precedono inducono a condividere le opinioni di chi, con riferimento alle deleghe collegate alle norme c.d. taglia-leggi, aveva sottolineato la pericolosità del comma 18, giungendo alla conclusione che, data la *ratio* del meccanismo citato, tutti i decreti legislativi previsti dall'art. 14 avrebbero dovuto essere considerati di mera ricognizione delle leggi anteriori al 1970 da salvare: elenchi di norme e nulla di più³³. La Corte costituzionale, invece, sembra aver contribuito a determinare un'eterogeneità dei fini delle deleghe in questione. Anche alla luce dell'interpretazione accolta nella sentenza, infatti, i decreti legislativi da

Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. sent. n. 225 del 2009 (in *Giur. cost.*, 2009, 2585 ss.), in cui la Corte cost. afferma che l'art. 1, comma 1, della legge n. 308 del 2004 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) "ha contenuto innovativo e consente non solo il coordinamento, ma anche il riordino e l'integrazione della normativa in materia ambientale. Il carattere innovativo della delega è non solo consentito, ma addirittura imposto (...)". In quel caso tuttavia il riassetto, seppur in sede di integrazione, era autorizzato da apposita legge di delega, contenente principi e criteri direttivi, oltre ad una nuova definizione dell'oggetto.

³¹Sul ruolo di parametro interposto del decreto legislativo principale rispetto ai decreti legislativi integrativi e correttivi, cfr.: N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto)*, cit., 2669; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 352; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in www.gruppodipisa.it, ottobre 2011.

³²Ad avviso della Corte costituzionale, infatti, tali deleghe possono essere adottate "in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza necessità di fare ricorso ad un nuovo procedimento parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto". E purché "si intervenga solo in funzione di integrazione o correzione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale e si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi". Corte cost., sent. n. 206 del 2001, in *Giur. cost.*, 2001, 1537 ss., punto 5 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso, cfr. sent. n. 367 del 2007, citata da E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, cit., 6.

³³N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi "correttivi"*, in N. LUPO, R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cit., partic. 56 s.,

queste ultime autorizzati sembrano essere diventati strumenti in grado di ‘riscrivere’ la normativa vigente in tutte le materie individuate dal Governo. Da questo punto di vista, la sentenza in commento, nulla eccependo sulla carenza di oggetto nella delega alla base del Codice del turismo ha, di fatto, avallato un meccanismo di produzione normativa di origine governativa molto lontano dal sistema delle fonti delineato in Costituzione.

Il che induce una considerazione di ordine più generale con riferimento all’inquadramento della delega legislativa che – parafrasando le espressioni della stessa Corte costituzionale – sembra essersi trasformata da ‘legislazione vincolata’ in legislazione libera³⁴.

È ben vero che da decenni si suole sottolineare la crisi del sistema di produzione delle leggi ed, in ultima analisi la crisi del legislatore³⁵, tanto che, in dottrina, si è passati dalle riflessioni classiche sulla centralità del Parlamento, alla osservazione del Governo ‘colegislatore’³⁶, a quella che attualmente viene definita fase dell’Esecutivo ‘signore delle fonti’³⁷.

Tuttavia, non può tacersi come una interpretazione disinvolta della norme costituzionali che consentono deroghe all’attribuzione parlamentare della funzione legislativa, non possono che minare alle fondamenta il riparto di poteri tra organi costituzionali.

Le norme sulla produzione sono, come noto, le più fragili³⁸, poiché la loro violazione ne corrode la validità e ne indebolisce l’effettività, benché non impedisca la produzione di diritto.

Muovendo da tale considerazione, se già poteva dirsi dubbia la legittimità di decreti che individuassero il loro oggetto in base alla scelta discrezionale del Governo circa l’opportunità di escludere determinate materie dalla ghigliottina generalizzata, è evidente come ancor più

³⁴ Sull’evoluzione della delega legislativa, cfr.: A. CERRI, voce *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1988; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990; 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*, Torino, 2001, 29 ss.; A. CELOTTO, E. E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir.*, VI agg., Milano, 2002, 706 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV. *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009; R. ZACCARIA - E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit. 333 ss.; A. ANZON DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., 3-39; E. ROSSI, *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in www.gruppodipisa.it, 11.10.2011.

³⁵ Su questo tema, cfr., da ultimo R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011.

³⁶ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Milano, 1975, VII ss.

³⁷ M. CARTABIA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, in www.gruppodipisa.it, 10.2011, 4 s. del testo dattiloscritto.

³⁸ C. ESPOSITO, *La Consuetudine*, cit., 465 s.; P. GROSSI, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, Torino, 2008, 14.

palesamente contrario allo spirito ed alla lettera dell'art. 76 Cost. debba considerarsi il Codice del turismo, dal momento che l'individuazione della materia che ne è oggetto non solo non è compiuta in nessuna norma di legge parlamentare, ma è anche totalmente svincolata dalla *ratio* delle norme invocate come base della delega.