

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2026

Data: 7 aprile 2026

Nel meno ci sta il più? Spunti problematici sull'attuazione della delega legislativa a partire da C.cost. sent. n. 81/2025*

di Giuseppe Mobilio – Professore associato di Diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

TITLE: Is less more? Problematic issues regarding the implementation of legislative delegation based on Constitutional Court decision no. 81/2025

ABSTRACT: Con la sentenza n. 81/2025 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione, politicamente dibattuta, della depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Questa decisione è stata l'occasione per entrare nel merito di alcune questioni relative alla delega legislativa che meritano di essere approfondite. In particolare, la sentenza offre spunti interessanti per riflettere su cosa si debba intendere per oggetto e per principi e criteri direttivi, in cosa consista l'esercizio parziale della delega o la relativa inattuazione, come venga inteso il contributo delle Camere nell'esercizio del potere delegato. La Corte, in continuità con i propri indirizzi giurisprudenziali, respinge le questioni sollevate dal giudice rimettente, secondo argomentazioni che sollevano alcuni profili problematici e che si legano alla flessibilità del modello costituzionale di delega legislativa e alla capacità del Parlamento di guidare l'esercizio del potere delegato.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

In judgment no. 81/2025, the Constitutional Court made a decision on the politically contentious issue of decriminalising illegal entry to and residence in the State's territory. This decision provides an opportunity to examine certain issues relating to legislative delegation that deserve further consideration. In particular, the ruling offers interesting insights into the subject matter, the guiding principles and criteria, and the partial exercise of delegation or its non-implementation. It also clarifies how the Chambers participate in the exercise of delegated power. In line with its case law, the Court rejects the questions raised by the referring court on the basis of arguments that raise a number of problematic issues relating to the flexibility of the constitutional model of legislative delegation and Parliament's ability to guide the exercise of delegated power.

KEYWORDS: delega legislativa, depenalizzazione, immigrazione clandestina; legislative delegation, decriminalisation, illegal immigration.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Depenalizzare o non depenalizzare? Una questione (politicamente) complicata. – 3. Oggetto e principi e criteri direttivi: «per me pari sono»? – 4. Il peso dei pareri delle Commissioni parlamentari. – 5. I diversi silenzi del legislatore. – 6. Brevi note conclusive.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 81/2025 la Corte costituzionale si è pronunciata su una questione di legittimità in merito al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Con questa decisione sono stati inoltre offerti spunti significativi in tema di delega legislativa, ovvero un ambito del sistema delle fonti caratterizzato – salvo rilevanti eccezioni¹ – da una certa continuità negli indirizzi giurisprudenziali², ma che continua a sollevare problematiche sia dal punto di vista definitorio che di sistema. Sul punto la stessa giurisprudenza si è dimostrata nel tempo non troppo

¹ È il caso della recente sentenza n. 192/2024, sul regionalismo differenziato, che ha dichiarato l'illegittimità delle deleghe alla legge n. 86/2024 per la fissazione dei LEP per insufficiente definizione dei principi e criteri direttivi.

² Di «sostanziale continuità e omogeneità di indirizzi, che hanno registrato l'affinamento dei canoni di giudizio impiegati dalla Corte e l'emersione di insegnamenti ormai consolidati» si parla nel dossier elaborato dal Servizio studi della Corte costituzionale; cfr. R. NEVOLA, D. DIACO, *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, STU 309, ottobre 2018, 9, disponibile su: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_309.pdf

severa, legittimando di fatto un allentamento dei vincoli posti dal Parlamento e ampliato il margine di discrezionalità a disposizione del Governo³, con ricadute che meritano sempre di essere seguite attentamente.

La vicenda ha interessato il d.lgs. n. 8/2016, attuativo di una delega prevista dalla legge n. 67/2014 in tema di depenalizzazione. Il Tribunale di Firenze, in particolare, ha impugnato l'art. 3 del d.lgs. 8/2016 nella parte in cui non prevede la trasformazione in illecito amministrativo del reato di ingresso e soggiorno illegale di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998.

Le disposizioni censurate si collocano in un più ampio disegno di deflazione del sistema penale che, non senza ambiguità⁴, è volto a porre rimedio alla grave situazione di sovraffollamento carcerario e di arretrato nei procedimenti penali⁵. La legge n. 67/2014 ha portato avanti tale disegno, per quanto qui interessa più da vicino⁶, secondo due linee portanti: da una parte, la depenalizzazione, mediante trasformazione di un insieme di reati in illeciti amministrativi (art. 2, c. 2, legge n. 67/2014); dall'altra, l'abrogazione di alcuni reati, con la contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a sanzioni pecuniarie civili a carattere punitivo⁷ (art. 2, c. 3, legge n. 67/2014). La prima linea strategica è stata a sua volta sviluppata secondo due indirizzi: una depenalizzazione "cieca", sulla base cioè di una clausola generale che prevede la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione delle fattispecie contenute in un elenco tassativo di materie; una depenalizzazione "nominativa", riferita a un elenco di reati previsti dal codice penale e dalla legislazione speciale.

³ Da ultimo, v. G. GOTTI, *I confini del potere legislativo delegato. Recenti linee di tendenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025, 143 ss., che richiama le parole del Presidente della Corte costituzionale Amoroso nella relazione annuale 2024, ove si osserva 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]»: https://www.cortecostituzionale.it/annuario2024/pdf/Relazione_annuale_2024.pdf. V. anche S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2019, 274.

⁴ Osserva F. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n.67/2014)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2014, 1694, come da tempo, da un lato, nell'area che si è soliti chiamare di "parte speciale", la tendenza legislativa è stata marcatamente nel senso di un continuo e crescente rafforzamento della tutela, mediante previsioni di nuove fattispecie ed inasprimento sanzionatorio; dall'altro, nell'area che si è soliti chiamare di "parte generale", la tendenza è stata nel senso di un alleggerimento dell'intervento punitivo penale, specialmente al fine di ridurre la popolazione carceraria ma anche, più in generale, al fine di avvicinare il sistema complessivo al canone dell'ultima ratio.

⁵ A. GARGANI, *La depenalizzazione bipolare: la trasformazione di reati in illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie amministrative e civili*, in *Diritto penale e processo*, 2016, 577.

⁶ In generale, sui contenuti della legge di delega, cfr. P. VENEZIANI, M. CELVA, *La delega per la "riforma della disciplina sanzionatoria" nell'art. 2 l. 28.4.2014 n.67*, in *Legislazione penale*, 4, 2014, 461 ss.

⁷ Sulla novità e incertezza della soluzione rappresentata dalle "sanzioni civili", v. G. MANNOZZI, *Il "legno storto" del sistema sanzionatorio*, in *Diritto penale e processo*, 2014, 785.

Al reato di ingresso e soggiorno illegale è stato tuttavia riservato un trattamento a dir poco equivoco, perché si è autorizzato il Governo a provvedere alla sua abrogazione «trasformandolo in illecito amministrativo» (art. 2, c. 3, lett. b, legge n. 67/2014). Pur collocando questa previsione nell'ambito della delega riferita alla abrogazione, se ne prevedeva in sostanza la depenalizzazione.

Il Governo ha attuato conseguentemente queste deleghe adottando il d.lgs. n. 7/2016, in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, e il d.lgs. n. 8/2016, in materia di depenalizzazione. Questo secondo decreto legislativo, fra l'altro, ha dato seguito alla clausola generale di trasformazione in illeciti amministrativi (art. 1, d.lgs. n. 8/2016) e ha previsto la depenalizzazione di una serie di reati contenuti in alcune leggi (art. 3, d.lgs. n. 8/2016). Il reato di ingresso e soggiorno illegale è stato menzionato proprio dal d.lgs. n. 8/2016, allo scopo però di escluderlo dalla trasformazione in illecito amministrativo e sottrarlo agli effetti della clausola generale che avrebbe operato anche nei suoi confronti (art. 1, c. 4, d.lgs. n. 8/2016), essendo tale reato punito con l'ammenda.

Il giudice rimettente ha deciso così di lamentare davanti alla Corte costituzionale la mancata depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale, impugnando l'art. 3 del d.lgs. n. 8/2016 nella parte in cui omette di prevedere, tra i reati ivi elencati, anche quello in parola. Così facendo, il Governo avrebbe contravvenuto all'art. 2, c. 3, lett. b, legge n. 67/2014, e dunque all'art. 76 Cost.⁸

La Corte costituzionale, tuttavia, ha rigettato le censure promosse, con una sentenza che risulta interessante per gli argomenti spesi. La Corte ritiene infatti che il Governo, non depenalizzando il reato di ingresso e soggiorno illegale, ha deciso di limitarsi ad un esercizio parziale del potere delegato, con ciò non incorrendo in una violazione dell'art. 76 Cost. In altre parole, non si sarebbe verificato un contrasto con i principi e criteri direttivi, ma solamente un'attuazione parziale dell'oggetto della delega. Di conseguenza, non si dovrebbe incorrere nel c.d. eccesso di delega *in minus*, poiché non si sarebbe in presenza di uno stravolgimento del potere di delegazione. La Corte, inoltre, avvalora il proprio ragionamento attingendo anche ai lavori preparatori e alle posizioni espresse dalle Commissioni parlamentari e dal Governo stesso.

⁸ Il Tribunale di Firenze chiedeva poi di dichiarare, «conseguentemente», l'illegittimità dell'art. 10-bis, c. 1, del d.lgs. n. 286/1998, «nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro»; in subordine, il giudice *a quo* individuava l'art. 2, c. 2, lett. e, della legge n. 67/2014 «quale ulteriore soluzione “adeguata”» per la richiesta pronuncia sostitutiva, chiedendo quindi di dichiarare l'illegittimità del citato art. 10-bis, c. 1 «nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro» (5 rit. fatto, C.cost., sent. n. 81/2025; ordinanza di rimessione in G.U. n. 28, I serie speciale, 10 luglio 2024, p. 122).

Le argomentazioni impiegate, tuttavia, pur collocandosi nell'alveo di indirizzi che si possono ritenere oramai consolidati, meritano di essere analizzate più da vicino perché offrono spunti ricostruttivi su cosa si debba intendere per oggetto e per principi e criteri direttivi, in cosa consista l'esercizio parziale della delega o la relativa inattuazione, come venga inteso il contributo delle Camere nell'esercizio del potere delegato; in sostanza, quanto sia difficile parlare di un modello di delega legislativa consolidato e come le dinamiche politiche contribuiscano continuamente a una sua costante manipolazione⁹.

2. Depenalizzare o non depenalizzare? Una questione (politicamente) complicata

Per contestualizzare la sentenza n. 81/2025 e comprendere meglio il peso della posizione assunta dalla Corte occorre brevemente ricostruire le vicende che hanno contribuito a delineare il quadro normativo.

I principi e i criteri direttivi sulla depenalizzazione e sull'abrogazione contenuti nelle deleghe della legge n. 67/2014 traggono spunto dal d.d.l. in materia di "Depenalizzazione e di deflazione del sistema penale", predisposto dalla Commissione ministeriale per la revisione del sistema penale istituita con d.m. 14 dicembre 2012 dal Ministro della Giustizia Severino e presieduta dal Prof. Antonio Fiorella¹⁰. In particolare, la futura legge delega ha ripreso il criterio di selezione innominata dei reati da depenalizzare e l'elencazione delle materie escluse, ma anche l'elencazione puntuale di una serie di reati da abrogare. È rilevante notare come fra questi ultimi reati destinati all'abrogazione figurasse anche l'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998.

Per quanto riguarda l'iter di approvazione parlamentare, il testo presentato e approvato dalla Camera (A.C. 331) non prevedeva alcuna clausola di depenalizzazione. Nel suo passaggio al Senato, il d.d.l. in parola (A.S. 925) ha assorbito l'A.S. 110, il quale introduceva tale clausola. Anche nella versione licenziata dalla Commissione Giustizia, tuttavia, il reato in questione era

⁹ Sullo stretto rapporto tra il ricorso alla delega legislativa e la volontà di articolare diversamente il processo di decisione politica e di mediazione degli interessi, v. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori Editore, Napoli, 1990.

¹⁰ https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS914451

destinato all'abrogazione *sic et simpliciter*¹¹. È stata l'Assemblea di Palazzo Madama, invece, ad approvare un emendamento governativo che introduceva quella che sarebbe stata poi la formulazione dell'art. 2, c. 3, lett. b¹². La relativa votazione è arrivata però in esito ad una spaccatura all'interno della coalizione di maggioranza, tra i gruppi più favorevoli a mantenere un regime restrittivo, anche di stampo penalistico, e i gruppi più inclini a un alleggerimento del sistema penale, finanche a usare il termine "abrogazione" del reato in parola¹³.

Il risultato è stato una «collocazione del tutto impropria»¹⁴ del reato di ingresso e soggiorno illegale, perché il riferimento ad esso è inserito tra i principi e criteri direttivi sull'abrogazione di norme incriminatrici e sulla previsione di sanzioni pecuniarie civili, non tra le depenalizzazioni; senza contare poi che tale contravvenzione sarebbe già stata depenalizzabile in base alla clausola generale, in quanto non rientrante tra nessuna delle materie eccettuate. Più in generale, i meccanismi di depenalizzazione risentono molto di dinamiche politiche che sono frutto di scelte impulsive o ideologiche, a partire dalla scelta di quali materie includere o escludere¹⁵. Inoltre, tale previsione si inserisce in un atto che – secondo le parole della stessa Corte costituzionale – di per sé

¹¹ Nello specifico, la Commissione 2^a Giustizia in sede referente, nella seduta del 9.10.2013, approvava un emendamento (1.0.100) che, nel prevedere tale clausola, indicava tra le materie escluse anche "immigrazione" (allo scopo di conservare il reato), e un subemendamento (1.0.100/5) che eliminava tale materia e destinava il reato in parola all'abrogazione.

¹² Emendamento 2.800, approvato nella seduta del 21.1.2014.

¹³ In sede di discussione in Assemblea (21.1.2014) si evince una spaccatura politica nella maggioranza, tra i deputati di FI-PdL, alcuni dei quali erano favorevoli a parlare di depenalizzazione accompagnata dall'espulsione, altri più inclini a mantenere il regime penale vigente – v. interventi di Palma («In Commissione, con riferimento a questo punto, si è registrata - scusate se parlo in termini molto chiari - una maggioranza diversa da quella che sostiene il Governo»), Caliendo («quando si scrive "abrogare" e "trasformandolo" è evidente che vi è un errore tecnico: e allora, perché mantenerlo solo come bandiera politica? Io vi chiedo di trasformarlo in illecito amministrativo, perché non c'è differenza rispetto agli altri reati [...] e io ho aggiunto che deve essere sanzionato con l'espulsione») e Gasparri («[È] una modifica che viene fatta per ragioni ideologiche, per dire che non esiste più il reato di immigrazione clandestina. Il messaggio che passerà, nella sostanza e nella forma, sarà di un'attenuazione delle già blande misure di contrasto alla clandestinità») – e i deputati del PD – v. interventi di Casson, relatore di maggioranza («affidando la delega al Governo sarà certamente possibile interpretare e approfondire queste tematiche trovando, anche da un punto di vista tecnico, delle formulazioni più adeguate o migliori») – favorevoli a introdurre un riferimento alla «abrogazione» e alla formulazione proposta dal Governo.

¹⁴ F. PALAZZO, *Le deleghe sostanziali: qualcosa si è mosso tra timidezze e imperfezioni*, in C. CONTI, A. MARANDOLA, G. VARRASO (a cura di), *Le nuove norme sulla giustizia penale*, Cedam, Padova, 2014, 161.

¹⁵ «Si diffonde, innanzitutto, la tecnica legislativa degli elenchi dei reati esclusi o inclusi nell'ambito applicativo di questo o quell'istituto, con conseguenti gravi tensioni col principio di eguaglianza. Ed invero, la ragione dell'esclusione/inclusione non ha quasi mai niente a che fare con la ratio o la funzione dell'istituto ma dipende piuttosto dal grado di "attenzione" con cui spesso momentaneamente si guarda a quel determinato tipo o fenomeno criminoso»; così F. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n.67/2014)*, cit., 1699.

presenta «un impianto legislativo a contenuto [...] ampio e diversificato»¹⁶, non privo di criticità¹⁷, che non a caso ha originato nel tempo un nutrito contenzioso costituzionale¹⁸.

Quanto all'esercizio del potere delegato, il Governo si è avvalso dei lavori da un'altra commissione, istituita dal Ministro della Giustizia Orlando con d.m. 27 maggio 2014 e presieduta dal Prof. Francesco Palazzo, che per le deleghe di depenalizzazione e abrogazione di reati ha predisposto due schemi di decreto legislativo. Nello schema per la depenalizzazione la bozza suggeriva – anche stavolta – la mera abrogazione del reato all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998¹⁹.

Il Governo però, con l'adozione del d.lgs. n. 8/2016, oggetto di impugnazione, ha deciso di discostarsi dalla proposta della Commissione Palazzo. È rimasta così in vigore una fattispecie di reato che solleva numerose problematiche, a partire dalla sua ineffettività, dovuta alle peculiari condizioni economiche dei destinatari della sanzione pecuniaria, non in grado di sostenere il pagamento, e di ostacolo alle indagini, a causa dell'attuale impossibilità di acquisire dai c.d. immigrati clandestini, in quanto indagati per altro reato, informazioni utili per l'accertamento del diverso reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina a carico dei trafficanti di esseri umani, rispetto al quale pur potrebbero fornire informazioni utili²⁰.

Anche il procedimento di formazione dello schema di decreto sembra non aver seguito un percorso del tutto lineare²¹. Il Governo però si è assunto la responsabilità di questa decisione sul piano politico, anche in ragione di una perdurante spaccatura al suo interno, che spiegava la presa di posizione dell'allora Ministro dell'Interno Angelino Alfano che si è dichiarato contrario persino alla

¹⁶ C.cost., sent. 149/2023, 3.3 cons. dir.

¹⁷ Osserva G. MANNOZZI, *Il "legno storto" del sistema sanzionatorio*, cit., 781, che la legge n. 67/2014 «contiene indicazioni eterogenee, disarmoniche e prescrizioni la cui non immediata interpretabilità».

¹⁸ Come nel caso dell'inapplicabilità della depenalizzazione ai reati contemplati dal codice penale (C.cost., sent. n. 127/2017), dell'applicabilità o meno dell'istituto della messa alla prova ad una serie di fattispecie (C.cost., sentt. nn. 146/2023, 163/2022, 141/2018), o dell'assenza di regime transitorio a seguito della cosiddetta successione impropria tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative, originata dagli interventi di depenalizzazione (C.cost., sentt. nn. 96/2020, 109/2017).

¹⁹ Art. 5 dello schema, consultabile su: https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Palazzo_relazione_depenalizzazione_27mag2014.pdf

²⁰ A. GARGANI, *La depenalizzazione bipolare: la trasformazione di reati in illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie amministrative e civili*, cit., 585.

²¹ A questo riguardo è interessante notare come l'analisi tecnico normativa che accompagna lo schema A.G. 145 indichi nel paragrafo dedicato alla qualità sistematica e redazionale del testo che «è prevista l'abrogazione, nell'articolo 4 del presente decreto, del reato di cui all'articolo 10-*bis* del Testo unico sulla immigrazione»; per cui o si tratta di un errore materiale, oppure l'ATN è stata redatta sulla base di un testo dello schema diverso da quello poi presentato al Parlamento.

depenalizzazione²², a maggior ragione dopo gli allora recenti atti di terrorismo, come quelli di Parigi nel novembre 2015.

Più in generale, dunque, e al di là dei problemi giuridici, l'intero processo di nascita e attuazione di questa delega legislativa risente molto dell'avvicinarsi di varie maggioranze politiche in Parlamento e quindi di diversi Governi²³: dalla c.d. Commissione Fiorella, istituita il 14 dicembre 2012 dall'allora Ministro Severino nel Governo Monti; alla introduzione della clausola di depenalizzazione nel d.d.l. di delega nel gennaio 2014, durante il Governo Letta; sino all'approvazione della legge di delega nell'aprile 2014 e all'adozione del decreto legislativo nel gennaio 2016, con il Governo Renzi. In questi tornanti, il reato di ingresso e soggiorno illegale ha subito vicende alterne e non lineari. È in questo contesto, connotato da una confusione di indirizzi e una sensibilità politica che non hanno certo contribuito a rendere la decisione più agevole, che deve essere calata la pronuncia della Corte costituzionale in commento.

3. Oggetto e principi e criteri direttivi: «per me pari sono»?

La Corte costituzionale, come anticipato, ha rigettato le censure sulla violazione dell'art. 76 Cost. In particolare, il giudice rimettente aveva denunciato come l'art. 3 del d.lgs. n. 8/2016, nel depenalizzare una serie di reati, omettesse di abrogare e trasformare in illecito amministrativo il reato di ingresso e soggiorno illegale, ponendosi così in contrasto con «lo specifico principio e criterio direttivo fissato dalla legge delega, quello di cui all'art. 2, comma 3, lettera b), legge n. 67/2014»²⁴.

La Corte, viceversa, ritiene che «l'omessa depenalizzazione di cui si discute deve essere collocata [...] nell'ambito del rispetto dell'oggetto definito dalla legge delega, trattandosi della mancata attuazione di una sua parte, più che in quello della violazione dei veri e propri principi e criteri direttivi»²⁵. Spostando così i termini della questione dai principi e criteri direttivi all'oggetto,

²² V. *Clandestini, stop di Alfano all'abolizione del reato*, in *Rai News.it*, 8 gennaio 2016: <http://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Clandestini-stop-di-Alfano-abolizione-del-reato-6888a279-0c1f-4660-b60a-9a944c02b2f2.html>

²³ Più approfonditamente sul problema, cfr. P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2008.

²⁴ Cfr. ordinanza di rimessione in G.U. n. 28, I serie speciale, 10 luglio 2024, p. 124.

²⁵ C.cost., sent. n. 81/2015, 5 cons. dir.

la Corte sarebbe quindi chiamata a valutare se si tratti di un c.d. eccesso di delega *in minus*, dovuto invece al mancato o al parziale esercizio della delega. E questo tipo di omissione – «per consolidato orientamento» – «non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione»²⁶.

Nel caso di specie, «[l]’omessa depenalizzazione non determina [...] quello stravolgimento della legge di delegazione invece evocato dal rimettente», poiché «[l]’omessa attuazione attiene [...] a una singola fattispecie di reato, sicché non è idonea a minare il complessivo disegno del legislatore delegante, che ha previsto un’azione di depenalizzazione, “cieca” e nominativa, ad ampio spettro, concernente una vasta platea di reati»²⁷. La mancata depenalizzazione in parola «non è, quindi, suscettibile di pregiudicare in radice il progetto del legislatore delegante»²⁸. Tutt’al più, si dovrebbe parlare di «responsabilità politica del Governo verso il Parlamento»²⁹.

La Corte ribadisce così i propri indirizzi consolidati, sebbene – il punto verrà ripreso più avanti – in alcune delle pronunce meno recenti l’eccesso di delega *in minus* venisse configurato non come un caso di “stravolgimento” della delega, bensì di semplice «contrasto con i principi ed i fini della legge di delega»³⁰. La Corte, nella pronuncia in commento, ritiene inoltre inconfidente il precedente invocato dal giudice *a quo* costituito dalla sentenza n. 223/2019, che pure trattava di un esercizio incompleto della delega, ma dalla quale emergevano «dubbi interpretativi sul criterio di delega dettato dalla norma interposta»³¹; nel caso in esame, invece, la legge di delega è «inequivocabile nel suo contenuto»³².

Dal ragionamento della Corte emerge un primo profilo problematico, a carattere maggiormente sistematico, su cui si vuole qui concentrare l’attenzione, ovvero la confusione tra alcuni elementi necessari della delega: segnatamente oggetto, da una parte, e principi e criteri direttivi, dall’altra.

²⁶ Ibidem.

²⁷ C.cost., sent. n. 81/2015, 5.1 cons. dir.

²⁸ Ibidem.

²⁹ C.cost., sent. n. 81/2015, 5 cons. dir.

³⁰ In particolare, «l’omissione può viziare la normativa effettivamente adottata dal legislatore delegato solo quando questa, proprio in forza di quell’omissione, si pone in contrasto con i principi ed i fini della legge di delega»; cfr. C.cost., sentt. n. 218/1987, 41/1975.

³¹ C.cost. sent. n. 223/2019, come anche nella sent. n. 248/2020, hanno ad oggetto il reato di lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui all’art. 590-bis c.p. L’art. 1, c. 16, lett. a, della legge n. 103/2017 aveva delegato il Governo a «prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona sottoposti a determinate pene, salva in ogni caso la procedibilità d’ufficio quando ricorra la condizione, tra l’altro, che «la persona offesa sia incapace per età o per infermità». L’incertezza stava nel fatto se la condizione di incapacità della persona offesa dovesse essere preesistente o conseguente alla commissione del reato.

³² C.cost., sent. n. 81/2015, 5 cons. dir.

Non si tratta di una questione meramente classificatoria, poiché da essa dipende la fondatezza delle argomentazioni spese: a seconda dell'elemento violato si integra un eccesso di delega *in minus* (peraltro escluso dalla Corte) oppure – potremmo dire – un eccesso di delega *in maior* (come invece ritenuto dal giudice rimettente).

È noto come la definizione dell'oggetto della delega identifichi l'ambito materiale del potere delegato³³, comprensivo di rapporti e situazioni giuridiche rientranti al suo interno³⁴. L'oggetto però presenta confini incerti, potenzialmente molto vasti³⁵. Con i principi e i criteri direttivi si ritiene comunemente che il Parlamento debba guidare l'esercizio del potere legislativo delegato nei contenuti e nelle procedure³⁶, ma anche per essi non è possibile enucleare una nozione rigida e valevole per tutte le ipotesi, non essendo il Parlamento tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose³⁷. Lo scopo di questi ultimi rimane quello di «circoscrivere il campo della delega» e «consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare»; senza «contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato»³⁸.

³³ A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, X, 1993, 6.

³⁴ A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e delegata*, in *Enc. dir.*, cit., XXIII, 1973, 952.

³⁵ Per il dibattito sull'interpretazione costituzionale del riferimento a «oggetti definiti», anche per una ricostruzione sui lavori in Assemblea costituente e per il parallelo con la nozione di “materia”, cfr. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, 18 ss., U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 31 ss.

³⁶ Più approfonditamente sul punto, e in questo senso, v. anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II,1, Cedam, Padova, 1993, 89 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 1996, 121.

³⁷ C.cost., sentt. nn. 98/2008 e 340/2007.

³⁸ C.cost., sent. n. 158/1985, 1 cons. dir.; cfr. anche P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, 14 ss. Non interessa qui stabilire se si tratti di una endiadi, come ritenuto in L. PALADIN, *Art. 76*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 16, o se, come in A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e delegata*, cit., 950 s., ci si possa riferire ai principi come “norme programmatiche” utilizzabili nell'ambito degli oggetti definiti e destinate a ricevere successiva specificazione, mentre i criteri direttivi siano enunciazioni vincolanti di finalità da perseguire o più specifiche modalità idonee a guidare l'attività normativa del Governo; oppure, come in A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., 7, primi integrino norme sostanziali che regolano la materia, applicabili in congiunzione con le norme di dettaglio, i secondi siano direttive rivolte al legislatore delegato, inidonee ad acquisire valore sostanziale se non per ricostruire la volontà del legislatore. Sottolineano A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002, 703, come nella prassi si sia rinunciato a distinguerli.

Nella difficoltà a trovare un “giusto mezzo” tra genericità e dettaglio³⁹, il grado di definizione di principi e criteri direttivi è oramai una *political question* rimessa al legislatore⁴⁰. È quindi pacifico come il Parlamento possa spingersi anche a fornire direttive vincolanti e puntuali, tali da ridurre i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato⁴¹. Anzi, in materia penale è necessariamente richiesta una indicazione puntuale, a garanzia della riserva di legge e del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l’individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili⁴². In questi casi, al Governo residuerebbe un margine di movimento ancora più ridotto nel definire i contenuti del decreto⁴³.

Venendo al caso in commento, ci sono vari fattori che porterebbero a credere di essere in presenza della violazione di un principio e criterio direttivo, e non di attuazione parziale dell’oggetto. Innanzitutto, il riferimento alla abrogazione/depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale è collocato tra i «principi e criteri direttivi» all’art. 2, c. 3, della legge n. 67/2014. Sebbene non ci si possa accontentare ciecamente dell’autoqualificazione del legislatore, un’indicazione in tale senso rimane pur sempre un elemento di cui tener conto. Inoltre, si potrebbe distinguere tra un oggetto di delega individuato con tale fattispecie di reato e un principio e criterio direttivo inteso come richiesta di abrogazione/depenalizzazione, formulato in termini puntuali; indicazione di cui peraltro non ci sarebbe stato bisogno, poiché – come visto – questo reato sarebbe andato incontro a depenalizzazione in forza della clausola generale. In aggiunta, c’è una nutrita giurisprudenza che ha messo in luce come questi elementi della delega, seppur distinti, siano strettamente interdipendenti.

La Corte, ad esempio, è ferma nel ritenere come tali elementi debbano essere interpretati congiuntamente e sistematicamente⁴⁴. È stato sottolineato, inoltre, come ci sia una proporzionalità

³⁹ «Si stenta a trovare il giusto mezzo tra deleghe troppo generiche, che equivalgono a veri e propri “mandati in bianco” al Governo, e deleghe eccessivamente dettagliate, che degradano la legislazione delegata a potestà regolamentare»; cfr. G. SILVESTRI, “*Questa o quella per me pari sono...*”. *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 3-4 marzo 2005, Edizioni Plus, Pisa, 2006, 185 ss.

⁴⁰ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 214.

⁴¹ C.cost., sent. nn. 72/1957, 224/1990, 166/2023, 22/2024.

⁴² C.cost., sent. nn. 5/2014, 127/2017, 175/2022.

⁴³ Cfr. anche A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e delegata*, cit., 950.

⁴⁴ Come rilevato anche in M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1491, «il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula, secondo la costante giurisprudenza sull’art. 76 della Costituzione, un processo interpretativo relativo all’oggetto,

diretta tra la vaghezza dello scopo o del compito affidato al Governo e la necessità di precisare questi elementi⁴⁵. Ad esempio, la giurisprudenza sulle deleghe di “sistemazione” ha reso evidente in modo paradigmatico che, al di là delle etichette usate dal legislatore per definire lo scopo dell’intervento delegato, il Governo ha il potere di introdurre soluzioni innovative rispetto all’oggetto della delega solo nella misura in cui vi siano principi e criteri direttivi idonei a guidare e circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato⁴⁶. Non solo, ma il Parlamento «può bene con la espressa enunciazione di un determinato principio direttivo estendere la delega ad una normativa che altrimenti non sarebbe di per sé compresa nella definizione dell’oggetto»⁴⁷.

Nella prassi legislativa, le leggi di delega contengono principi e criteri direttivi talmente vaghi e generici da configurarsi talvolta come l’oggetto della stessa, il quale a sua volta è definito in maniera altrettanto ampia⁴⁸. Nei numerosi casi di deleghe complesse, poi, il legislatore ha spesso fatto ricorso a mere specificazioni dell’oggetto della delega, «contrabbandando tali specificazioni per fissazione delle norme fondamentali di disciplina degli oggetti delegati o per definizione degli scopi, che l’Esecutivo è tenuto a perseguire con la norma delegata»⁴⁹. Oppure, ancora, può capitare che le «norme-principio sono implicate nell’indicazione dell’oggetto stesso», come nel caso delle deleghe completamente vincolate⁵⁰.

In definitiva, vi sono diversi elementi che depositano a favore della possibilità che l’indicazione di depenalizzare il reato di ingresso e soggiorno illegale non faccia parte dell’oggetto, ma possa

ai principi ed ai criteri direttivi della delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione»; cfr. C.cost., sent. nn. 54/2007, 240/2004, 163/2000.

⁴⁵ «L’esigenza della determinazione di principi e criteri direttivi e della definizione dell’oggetto della delega è tanto più pressante quanto meno delimitato e specifico è il compito affidato al legislatore delegato»; cfr. C.cost., sent. n. 292/2000, 3 cons. dir.

⁴⁶ Cfr. G. MOBILIO, *I più recenti tentativi di “sistemazione” tramite delega legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 19 ss., a proposito di “coordinamento formale”, “coordinamento sostanziale”, “testi unici”, “riordino”, “riassetto”, “codici”.

⁴⁷ C.cost., sent. n. 250/1991, 4 cons. dir.

⁴⁸ Sarebbe questo un sintomo dell’incapacità del Parlamento di delineare un indirizzo politico attraverso questi elementi costituzionalmente necessari, cui corrisponde un rafforzamento dell’esecutivo; così G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 171 s., ma già G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2003, 49 ss.

⁴⁹ D. NOCILLA, *Sui rapporti tra definizione dell’oggetto della delega e formulazione dei principi e criteri direttivi*, in *Giur. cost.*, 5, 2014, 3756.

⁵⁰ L. PALADIN, *Art. 76*, cit., 31. Dal punto di vista dei vizi, si era provato ad ipotizzare una distinzione tra eccesso di delega, nel caso in cui il d.lgs. violi i principi e criteri direttivi, e difetto di delega, ravvisabile quando il d.lgs. è adottato fuori termine o, soprattutto, al di fuori dell’oggetto delegato: ma la distinzione non si è consolidata proprio a causa della commistione tra gli elementi essenziali.

essere un principio o criterio direttivo che al più contribuisce a delimitare l'oggetto della delega. In questo caso sarebbe difficile operare una verifica sul piano dell'eccesso di delega *in minus*, quanto piuttosto occorrerebbe spostare il controllo sull'eccesso di delega *in maior*.

4. Il peso dei pareri delle Commissioni parlamentari

La Corte puntella la propria argomentazione sulla parziale attuazione della delega facendo ricorso anche ai lavori preparatori della legge di delega e all'attività consultiva esercitata in fase di adozione del decreto legislativo. Un secondo aspetto problematico su cui si vuole soffermare l'attenzione riguarda proprio l'utilizzo di questo materiale e il ruolo esercitato dal Parlamento.

La sent. n. 81/2025 richiama innanzitutto la relazione illustrativa allo schema di quello che sarebbe diventato il d.lgs. n. 8/2016. Il Governo, alla luce delle difficoltà politiche sottolineate sopra, riferisce «che *ciascuna previsione di depenalizzazione ha autonomia strutturale* rispetto all'intero contesto di prescrizioni impartite al legislatore delegato. Questi, pertanto, nel momento in cui ritiene di svolgere una precisa opzione di opportunità politica, *non esercitando* la delega in riguardo ad uno o più dei reati oggetto delle previsioni di depenalizzazione, dà luogo ad un *parziale recepimento* della stessa, per *esercizio frazionato* del potere devolutogli che *non intacca la conformità alle direttive* nella parte in cui, invece, la delega è attuata»⁵¹. Anche il Governo, quindi, sposa la tesi dell'attuazione parziale della delega, spostando così il ragionamento sul piano dell'oggetto.

La Camera dei Deputati, nel parere adottato dalla Commissione Giustizia sullo schema di d.lgs., salvo quanto si dirà più avanti, fa propria l'impostazione del Governo con riguardo all'esercizio parziale della delega. Anche qui, la Corte costituzionale richiama la posizione della Camera dove rileva che «la scelta di non procedere alla depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina [...] non incide sulla legittimità del provvedimento in esame, in quanto non si tratta di una violazione dei principi di delega quanto piuttosto di un mancato esercizio della delega su un

⁵¹ XVII Legislatura, AG 245 (enfasi aggiunta). Cfr. C.cost., sent. 81/2025, 4.4 cons. dir. Si legge nella relazione, inoltre, che «[l]e ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione [...] sono di agevole comprensione: si tratta di fattispecie che intervengono su materia "sensibile" per gli interessi coinvolti, in cui lo strumento penale appare come indispensabile per la migliore regolazione del conflitto con l'ordinamento innescato dalla commissione della violazione». Invero, si dovrebbe parlare di esercizio parziale, e non frazionato della delega.

particolare punto, che comunque è del tutto autonomo rispetto alle altre ipotesi di depenalizzazione previste dallo schema di decreto legislativo»⁵².

La Corte, infine, richiama la relazione illustrativa dello schema definitivo del decreto legislativo, ove si ribadisce che il Governo «non [...] ritiene di esercitare la delega» *in parte qua*, in considerazione delle «ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione», legate al «carattere particolarmente sensibile degli interessi coinvolti dalle fattispecie»⁵³.

La Corte è ben consapevole⁵⁴, per consolidata giurisprudenza, che «il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante, né esprime interpretazioni autentiche della legge delega»⁵⁵; tuttavia, ai fini della valutazione di legittimità del decreto delegato in termini di rispetto della legge di delega, esso «costituisce pur sempre elemento che contribuisce alla corretta esegesi di quest'ultima»⁵⁶.

Il parere delle Commissioni parlamentari, come da tempo rilevato in dottrina, è diventato un elemento trasversale e comune a tutte le deleghe, a prescindere dall'importanza e dalla natura dell'oggetto delegato⁵⁷. In questo modo, le Camere esercitano un'attività che, come la prassi ha dimostrato in termini affatto lineari, si pone a metà strada tra l'indirizzo e il controllo, per poi talvolta atteggiarsi come attività di co-legislazione, nel tentativo – inammissibile⁵⁸ – di

⁵² Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Commissione Giustizia, 3 dicembre 2015. Cfr. C.cost., sent. 81/2025, 4.4 cons. dir.

⁵³ Cfr. C.cost., sent. 81/2025, 4.4 cons. dir. La relazione è disponibile su: https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/dicembre%202016/www.governo.it/sites/governoRENZI.t/files/relazione_illustrativa_6.pdf

⁵⁴ C.cost., sent. n. 81/2025, 4.4 cons. dir.

⁵⁵ C.cost., sentt. nn. 173/1981, 250/2016.

⁵⁶ *Ex multis*, v. C.cost., sentt. nn. 308/2002, 250/2016, 127/2017.

⁵⁷ E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, 44. Oltre ai contributi citati nelle note precedenti, vi sono stati molteplici analisi, più focalizzate sull'attenzione alla prassi, che hanno messo in luce questo elemento nel corso del tempo: cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., spec. 78 ss.; P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, spec. 114 ss.; E.A. FERIOLI, A. DI CAPUA, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in 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, 29 ss.; 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, spec. 100 ss.

⁵⁸ 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*, Giuffrè, Milano, 2009, 155.

precisare/integrare i principi e criteri direttivi, oppure di co-decisione con il Governo dei contenuti del decreto⁵⁹.

Se però si vuol riconoscere questa valenza ricostruttivo-interpretativa al contributo delle Commissioni parlamentari, occorrerebbe non limitarsi alla sola parte dei pareri in cui si offre una certa lettura sull'inquadramento dell'attuazione della delega. Quello che la Corte non rileva, infatti, è che la Commissione riteneva «opportuno procedere alla depenalizzazione dei richiamati reati di immigrazione clandestina [...], secondo quanto previsto dalla legge delega, in considerazione del principio secondo cui la sanzione penale deve essere considerata dall'ordinamento come una *extrema ratio*»⁶⁰. La Commissione poneva quindi come “condizione” proprio la depenalizzazione del reato in parola.

Come altrove la Corte ha avuto modo di argomentare, dalla mancata censura in sede parlamentare si può evincere come non si sia in presenza di una violazione della legge delega⁶¹. Parimenti, allora, il contributo delle Camere dovrebbe poter valere anche nella direzione opposta, ovvero per stabilire se vi sia stato un eccesso di delega. È vero che il rilievo della Commissione parlamentare, per come formulato, esprime un *desideratum* politico; tuttavia, il ricorso alla sanzione penale come *extrema ratio* è un elemento parimenti centrale dell'intera riforma, come evidenziato dalla stessa relazione illustrativa allo schema di d.lgs.⁶² Tanto più che l'indicazione parlamentare assume la forma di “condizione”, che – per riprendere le parole della Corte – rappresenta «una

⁵⁹ E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 187 ss. Favorevole a una ricostruzione in termini di indirizzo G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 237 ss., poiché risulterebbe difficile per il Governo adottare lo schema di d.lgs. in assenza del parere o in presenza di un parere negativo; poiché, se il parere fosse vincolante, la Commissione avrebbe un potere di veto; poiché, in un procedimento configurato come duale, ci sarebbe una confusione di ruoli tra Parlamento e Governo; poiché le leggi di delega prevedono meccanismi per superare il dissenso delle Camere. Cfr. anche U. RONGA, *La delega legislativa*, cit., 43, che rimarca la valenza di negoziazione della delega

⁶⁰ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Commissione Giustizia, 3 dicembre 2015 (enfasi aggiunta). Il parere giustifica questa richiesta osservando che «la trasformazione in illecito amministrativo del reato di immigrazione clandestina non inciderebbe sulla funzione preventiva e, quindi, di deterrente della sanzione ed avrebbe invece il pregio di consentire alla magistratura di interrogare i soggetti che sono entrati in Italia clandestinamente senza considerarli indagati del reato di immigrazione clandestina e quindi con tutte le misure conseguenti a tale condizione, ma come vittime del reato di traffico di esseri umani, con il risultato di poter acquisire più efficaci informazioni in merito a tale traffico, come peraltro sottolineato, in data 16 luglio 2015, dal Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo all'esito delle riunioni di coordinamento strategico in materia di indagini per il reato di traffico di migranti via mare gestito da organizzazioni criminali».

⁶¹ C.cost., sent. n. 47/2014.

⁶² Ove si legge che «[i]l provvedimento, in sintesi, mira a depenalizzare, ossia a trasformare taluni reati in illeciti amministrativi rispondendo ad una scelta di politica criminale, da tempo sollecitata, anche in relazione alle sottese esigenze economiche e sociali, di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione penale».

richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole»⁶³.

Anche il supporto dei lavori preparatori, dunque, non sembra fornire un contributo decisivo per supportare la ricostruzione della delega offerta dalla Corte costituzionale. Se, da una parte, Governo e Parlamento inquadrano la vicenda come attuazione parziale dell'oggetto, dall'altra anche la Camera trova problematica la mancata depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale.

5. I diversi silenzi del legislatore

Un terzo profilo critico della ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, poi, risiede nel fatto che la sentenza parli di «mancata attuazione» di una parte della delega⁶⁴. Se così fosse, però, bisognerebbe essere in presenza o di un silenzio del legislatore, o dell'adozione di disposizioni nel decreto delegato che non entrano nel merito di questa parte dell'oggetto di delega, sul presupposto – come noto – che l'esercizio della delega non è giuridicamente obbligatorio⁶⁵. Nella vicenda in parola, invece, il Governo formula una disciplina che espressamente dichiara come la clausola di depenalizzazione non si applichi ai reati di cui alla legge n. 286/1998⁶⁶, in aperto contrasto con la legge di delega. Questa circostanza non può essere priva di conseguenze.

La Corte, come già accennato, ritiene che l'attuazione parziale della delega integri un'illegittimità solo in caso di “stravolgimento” della legge di delegazione. Tuttavia, in base ad un altro indirizzo consolidato, la delega deve anche rappresentare un “coerente sviluppo” e un “completamento” delle scelte espresse dal legislatore delegante⁶⁷. Anche a non voler qualificare la mancata depenalizzazione come uno stravolgimento della delega, l'antinomia tra le indicazioni puntuali della legge delega e le disposizioni del decreto delegato appare evidente, tanto che risulta difficile poter parlare qui di “coerente sviluppo” e di “completamento”. In ipotesi analoghe a quella qui in commento, in cui il Parlamento ha voluto fornire – come ammesso dalla Corte – una

⁶³ C.cost., sent. n. 161/2019, 3.3 cons. dir.: a differenza delle “osservazioni”, che «si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante».

⁶⁴ C.cost., sent. n. 81/2025, 5 cons. dir.

⁶⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 94 s.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 220.

⁶⁶ Art. 1, c. 4, d.lgs. n. 8/2016.

⁶⁷ C.cost., sentt. nn. 133/2021, 212/2018, 194/2015, 50/2014.

indicazione «inequivocabile nel suo contenuto»⁶⁸, occorrerebbe forse recuperare il precedente indirizzo giurisprudenziale che si accontentava di un semplice “contrasto” con i principi e i fini della delega per ravvisare profili di illegittimità nelle ipotesi di attuazione parziale: questo se ha davvero senso continuare a parlare di delega legislativa come di una «divisione di compiti fra il Parlamento e il Governo» improntata ad una «collaborazione dell’uno con l’altro potere»⁶⁹, nella quale il primo guida l’esercizio del potere delegato del secondo⁷⁰. In questo caso si aprirebbe uno spazio di sindacato per l’eccesso di delega *in maior* – come riferito sopra nel §1 – per mancato rispetto dei principi e criteri direttivi, piuttosto che per inattuazione dell’oggetto di delega.

Diversa sarebbe stata l’ipotesi in cui il Governo si fosse astenuto dal dettare una qualunque disciplina. Questo avrebbe aperto al diverso problema se, in mancanza di intervento governativo, le previsioni della legge di delega sufficientemente puntuali e finalizzate a indirizzare il legislatore delegato avrebbero comunque potuto produrre effetti⁷¹. Sul punto, però, bisogna condividere la posizione di chi osserva che, «[c]ontrariamente a quanto sostenuto da certa giurisprudenza di merito e prontamente corretto dalla Cassazione, la depenalizzazione nominativa non è immediatamente

⁶⁸ C.cost., sent. n. 81/2015, 5 cons. dir.

⁶⁹ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 212.

⁷⁰ Sul carattere derogatorio della delega rispetto all’esercizio della funzione legislativa, v. anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, 162.

⁷¹ Sul punto si v. G. LOSAPPIO, *Riflessioni critiche sul preteso effetto abrogativo della delega di depenalizzazione specifica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 24 febbraio 2016, che riporta una serie di pronunce di merito, a favore dell’effetto abrogativo (fin dall’entrata in vigore della legge delega), e di legittimità, decisamente contrarie. Pure a favore C. SOTIS, *Punire per un fatto che la legge ha stabilito non essere più reato?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 novembre 2015, secondo cui l’abrogazione si produrrebbe alla scadenza del termine di delega, argomentando a partire dal carattere sostanziale della legge di delega, come affermato in C.cost. sent. n. 224/1990, dalla “lezione” dell’efficacia immediata delle norme costituzionali programmatiche, dal carattere *self executing* e dell’efficacia diretta delle fonti dell’UE, dalla riserva di legge formale in materia penale ex art. 25 Cost. (integrata anche da indicazioni abrogative della delega, seppur inattuate, determinate e precise); di conseguenza anche il reato di immigrazione clandestina dovrebbe considerarsi abrogato. Contraria, invece, A. ALBERTI, *Principi e criteri direttivi della legge di delega come disposizioni d’immediata applicazione?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 24 dicembre 2015, che, con riguardo a questi ultimi argomenti, giustamente argomenta sull’inconferenza dell’analogia con le norme costituzionali programmatiche e dell’UE, ma piuttosto distingue tra norme contenute nella legge di delega puntuali a seconda che siano estranee o meno al rapporto di delega: in quest’ultimo caso esse produrrebbero effetti solo con l’esercizio della delega, e non sarebbero principi e criteri direttivi *self executing* ma una riduzione “in negativo” dell’oggetto della delega. I presupposti teorici adottati dall’A. sono sviluppati in A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015, 37 ss. In termini generali, per una posizione contraria, v. invece D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2017, 126 ss., a favore della produzione immediata di effetti, in ragione della loro funzione parametrica per giudicare la legittimità del decreto delegato, la loro valenza interpretativa, gli effetti inibitori nell’esercizio della potestà regolamentare, gli effetti abrogativi sulle norme anteriori, per il carattere di intrinseca normatività anche dei principi.

operativa in assenza del decreto delegato, neppure quando la legge di delegazione sia dettagliata e completa»⁷².

In entrambi i casi, di silenzio totale o meno, il Governo si assume la responsabilità del mancato esercizio della delega. Tale responsabilità, come noto, in base agli indirizzi prevalenti della dottrina e della giurisprudenza⁷³, ha natura politica, in ragione di una serie di fattori quali la politicità dell'atto adottato dal Governo e la discrezionalità di cui esso gode, come anche l'assenza di prescrizioni circa l'obbligatorietà della delega, di sanzioni e di strumenti giuridici efficaci per far valere l'eventuale inadempimento⁷⁴. Nella vicenda in commento la responsabilità politica si fa più marcata, perché la legge di delega contiene – come visto – indicazioni puntuali in materia sanzionatoria, rispetto alle quali l'esercizio del potere delegato risulta maggiormente guidato dalla volontà del legislatore e il margine di discrezionalità del Governo si fa ancora più ristretto.

A questa responsabilità politica, secondo la ricostruzione qui proposta, si aggiungono anche le conseguenze sul piano della legittimità costituzionale derivanti da una antinomia evidente, rispetto alle quali occorre sempre «ricorrere alla Corte perché o tolga o corregga la incostituzionalità verificatasi alla luce dell'art. 76 Cost.»⁷⁵. Nel caso in parola, però, sorge il dubbio se il giudice *a quo* non abbia errato nell'impugnare la previsione che genera tale antinomia.

Il Tribunale di Firenze, nell'ambito del medesimo procedimento principale, aveva già sollevato questione di legittimità per denunciare la mancata depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale. La Corte costituzionale aveva replicato con sentenza n. 88/2024, dichiarando le questioni per alcuni profili infondate e per altri inammissibili. Nella vicenda precedente, tuttavia, il giudice *a quo* aveva impugnato l'art. 1, c. 4, del d.lgs. n. 8/2016, ovvero la previsione del decreto legislativo che escludeva il reato in questione dalla depenalizzazione, lamentando però la violazione dell'art. 2, c. 2, lett. a, della legge n. 67/2014, ovvero l'elenco delle materie sottratte alla clausola di depenalizzazione, sul presupposto che esso non comprendesse anche il reato in parola. La Corte rileva qui come il giudice non colga il segno poiché la depenalizzazione del reato di ingresso e

⁷² F. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n.67/2014)*, cit., 1715.

⁷³ Così fin da C.cost., sentt. nn. 41/1975, 8/1977. V. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 265.

⁷⁴ Sul punto, si v. la ricostruzione in D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuata*, cit. 179 ss., anche per una diversa posizione circa la natura obbligatoria dell'esercizio della delega, a partire dalla giuridicità e dalla natura sostanziale della delega, oltre che una serie di fattori estrinseci (quali ad esempio gli obblighi di adattamento all'ordinamento UE).

⁷⁵ G.U. RESCIGNO, *Questioni curiose in tema di legge di delegazione e relativo decreto legislativo alla luce della sentenza n. 166/2023*, in *Giur. cost.*, 4, 2023, 1709.

soggiorno illegale «non attiene più all’ambito della suddetta depenalizzazione “cieca”»⁷⁶, ma sia invece disposta nominativamente; per cui il rimettente sbaglia nell’indicare il principio e criterio direttivo volto a sottrarre da tale clausola alcune materie.

In subordine, il giudice *a quo* impugnava l’art. 1, c. 1, del diverso d.lgs. n. 7/2016, il quale – come accennato introduttivamente – abroga espressamente alcuni reati, lamentando invece un conflitto con l’art. 2, c. 3, lett. b, della legge n. 67/2014, che chiede al Governo di abrogare/depenalizzare il reato di ingresso e soggiorno illegale, sul presupposto che esso non indicasse anche tale reato fra quelli abrogati. Il Giudice delle leggi ha dichiarato tale questione inammissibile «per una evidente *aberratio ictus*», poiché tale disposizione del d.lgs. n. 7/2016 «attuа il criterio direttivo stabilito dall’art. 2, comma 3, lettera a), della legge n. 67 del 2014 [abrogazione nominativa di alcuni reati] e non certo quello previsto dall’art. 2, comma 3, lettera b) [abrogare/depenalizzare il reato di ingresso e soggiorno illegale]»⁷⁷. Ma la Corte sottolineava come l’errore nascesse dal fatto che il giudice *a quo* aveva censurato «l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, anziché l’art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, che disciplina la depenalizzazione nominativa dei reati contemplati dalla legislazione speciale (quale è quello qui in considerazione)»⁷⁸.

In questo precedente, dunque, la stessa Corte lasciava intendere che forse ci sarebbe stato un risultato diverso se il Tribunale di Firenze avesse impugnato l’art. 3 del d.lgs. n. 8/2016 per contrasto con l’art. 2, c. 3, lett. b, della legge n. 67/2014; come effettivamente avvenuto nell’ordinanza che ha originato la sent. n. 81/2025. Con quest’ultima pronuncia, tuttavia, la Corte sposta il ragionamento sul piano delle fonti e rigetta comunque la questione. Viene però da domandarsi cosa sarebbe accaduto se il giudice *a quo* avesse impugnato l’art. 1, c. 4, del d.lgs. n. 8/2016, che sottrae il reato incriminato dalla clausola di depenalizzazione (come avvenuto nell’ordinanza alla base della sent. n. 81/2025), per contrasto con l’art. 2, c. 3, lett. b, della legge n. 67/2014, che chiede espressamente l’abrogazione/depenalizzazione di tale reato (come avvenuto nell’ordinanza alla base della sent. n. 88/2024)⁷⁹. In questo caso – come detto – l’antinomia sarebbe stata evidente e avrebbe potuto portare ad una pronuncia diversa.

⁷⁶ C.cost., sent. n. 88/2024, 4 cons. dir.

⁷⁷ C.cost., sent. n. 88/2024, 5 cons. dir.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Cosa peraltro prospettata nell’ordinanza del Giudice di pace di Macerata del 5 dicembre 2017, cui la Corte ha risposto con ord. 64/2019 di manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza.

6. Brevi note conclusive

Con la sentenza n. 81/2025 la Corte costituzionale stabilisce che le deleghe nella legge n. 67/2014 non prevedono un obbligo per il Governo di depenalizzare il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Le argomentazioni spese si collocano interamente sul piano del sistema delle fonti, con il sostegno dei lavori preparatori e del parere delle Commissioni parlamentari. La questione di legittimità che ha dato origine a questa pronuncia non è stata, forse, sollevata nei termini più efficaci, ed entra comunque nel vivo di una vicenda che neppure gli organi politici sono riusciti ad affrontare senza che avvenissero spaccature al loro interno. A questo difficile contesto, poi, si sommano le numerose incertezze con cui la Costituzione inquadra la delega legislativa, senza fornire appigli sicuri per definire, ad esempio, cosa debba essere inteso per oggetto o per principi e criteri direttivi o fin dove possa spingersi il ruolo delle Camere coinvolte in sede consultiva. Un ulteriore livello di complessità è infine dovuto alla materia penale in cui ricade la disciplina oggetto di scrutinio, rispetto alla quale la Corte è attenta a non sovrapporre la propria valutazione a quella del legislatore⁸⁰. Se anche la Corte avesse voluto decidere diversamente dal rigettare la questione per violazione dell'art. 76 Cost., difficilmente la sua pronuncia avrebbe potuto produrre l'effetto di depenalizzare il reato di ingresso e soggiorno illegale, a causa – ad esempio – dell'incertezza legata al conseguente regime sanzionatorio del corrispondente illecito amministrativo⁸¹; tutt'al più avrebbe potuto rivolgere un monito agli organi politici per agire in tale direzione.

È opinione condivisa che il modello di delega legislativa abbia manifestato una flessibilità tale da renderlo capace di adattarsi ai diversi scopi immaginati dal Parlamento e di sopportare le tensioni politiche alle quali può essere sottoposto questo procedimento normativo. La stessa giurisprudenza costituzionale, nel segno della continuità, ha contribuito ad assecondare questa duttilità. Tuttavia, il rischio è che questo tipo di tensioni si scarichino sulla Corte costituzionale nel momento in cui è chiamata ad assumere decisioni di legittimità, le quali, in mancanza di coordinate costituzionali

⁸⁰ Si v. a tal proposito la contestuale vicenda dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, con cui la Corte si è pronunciata con sent. n. 95/2025.

⁸¹ Sul punto, la legge n. 67/2014 stabilisce che il Governo formuli «sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche», indicando la forchetta sanzionatoria da €5.000 a €50.000 (art. 2, c. 2, lett. e).

sicure, diventano suscettibili di letture diverse, anche connotate da un certo carattere di politicità. L'auspicio, quindi, è che la Corte favorisca una maggior chiarezza nell'inquadramento della delega e rafforzi la posizione del Parlamento nel suo ruolo di guidare l'esercizio del potere delegato – al limite anche a costo di rivedere alcuni indirizzi giurisprudenziali, come quelli legati al mancato esercizio della delega e al suo “stravolgimento”; il rischio, altrimenti, è che certe pronunce possano vedere la Corte sovraesposta rispetto a battaglie politiche di cui altri organi dovrebbero assumersi la responsabilità.