

Quaderni del "Gruppo di Pisa"

**I RAPPORTI TRA PARLAMENTO E GOVERNO
ATTRAVERSO LE FONTI DEL DIRITTO
LA PROSPETTIVA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000

a cura di Vincenzo Coccozza e Sandro Staiano

*



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

I DECRETI LEGISLATIVI INTEGRATIVI E CORRETTIVI: VIRTÙ DI GOVERNO E VIZI DI COSTITUZIONALITÀ?

MARTA CARTABIA

SOMMARIO: 1. I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: elementi per la ricostruzione di un modello. - 2. Le ragioni del successo: a) la delega legislativa come strumento privilegiato dell'attività di governo. - 3. (segue) Le ragioni del successo: b) l'attuazione graduale e c) la sperimentazione di riforme complesse. - 4. I decreti legislativi «integrativi e correttivi» e il principio della «istantaneità dell'esercizio della delega». - 5. La delega per le integrazioni e correzioni come delega distinta e ulteriore, ma connessa ad altra delega principale. - 6. Le varianti e i loro rischi: a) la delega contestuale e b) la delega autonoma. - 7. (continua): c) deleghe con principi e criteri direttivi autonomi e d) con rinvio a principi e criteri direttivi. - 8. (continua): e) decreti correttivi e integrativi che operano su precedenti decreti legislativi e f) decreti correttivi e integrativi che operano su leggi ordinarie. - 9. Alcune osservazioni conclusive sui problemi di legittimità costituzionale dei decreti legislativi integrativi e correttivi e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale.

1. I DECRETI LEGISLATIVI «INTEGRATIVI E CORRETTIVI»: ELEMENTI PER LA RICOSTRUZIONE DI UN MODELLO

Da alcuni anni nelle più importanti leggi di delega viene prevista una clausola che consente al Governo di ritoccare, per un periodo di tempo predefinito, la disciplina dettata dai decreti legislativi «principali»¹, cioè dai decreti adottati in esecuzione della delega, intervenendo con decreti legislativi «integrativi e correttivi», sottoposti in genere ai medesimi vincoli di contenuto e di procedura previsti dalla legge delega per i decreti legislativi di prima attuazione².

¹ Il merito di avere introdotto questa terminologia va tributato a N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»: esperienze problemi, prospettive*, Milano, 1996, 9.

² Specificamente dei decreti correttivi e integrativi si è occupato, con diversi interventi, N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1994, 85 ss.; ID., *Un fenomeno in espansione: le deleghe per le disposizioni «correttive»*, in *Gazz. giur. Giuffrè - ItaliaOggi*, n. 6 del 1994, 22 ss.; ID., *La legge comunitaria annuale: uno strumento da ripensare?*, in *Gazz. giur. Giuffrè - ItaliaOggi*, n. 20 del 1996, 2 ss.; ID., *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»*, cit., che evidenzia i problemi di costituzionalità e l'alterazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa introdotti dalla clausola contenente la delega ad emanare

La previsione, nella legge di delega, di una clausola che consente al Governo, entro un periodo di tempo determinato, di rivedere alcune delle norme poste dai decreti legislativi ha fatto la sua prima comparsa nella legge delega per la riforma tributaria del 1971³.

In tale legge si trovano due distinte deleghe integrative e correttive. La prima⁴, contenuta nell'art. 18 della legge n. 825 del 1971, serviva a permettere al Governo di intervenire nuovamente su aspetti squisitamente tecnici - il calcolo delle aliquote - per mantenere l'equilibrio di bilancio pur in presenza di una profonda revisione del sistema fiscale: secondo questa clausola, infatti, i decreti «correttivi» non potevano modificare ogni aspetto della disciplina posta dai decreti principali di riforma, essendo il loro oggetto rigidamente delimitato al terreno del calcolo delle aliquote. Nella seconda ipotesi, invece, quella dell'art. 17, secondo comma, della legge 825 del 1971, la delega integrativa e correttiva era molto più ampia, dato che il potere di correzione veniva strutturato in modo tale da dare al Governo la facoltà di incidere su qualsiasi aspetto della riforma tributaria, interessato dai decreti legislativi principali. Si tratta di due ipotesi che delineano poteri legislativi delegati molto diversi fra loro per ampiezza e intensità.

Il divario tra le due ipotesi di deleghe correttive si sarebbe poi ancor più accentuato, perché l'originario termine di un anno per l'esercizio della seconda delega correttiva e integrativa è stato poi ripetutamente prorogato,

decreti correttivi e integrativi, anche alla luce della prassi più recente. Qualche riflessione in ordine al fenomeno in esame, per lo più in riferimento ai rapporti problematici con il principio di istantaneità della delega legislativa, si possono trovare anche in M. PATRONO, *Utilizzo «rinnovato» della delega legislativa*, in *Dir. Soc.*, 1980, 662 ss.; A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, vol. X, Roma, 1988, *ad vocem*; G. CONSO, *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, in *Giust. pen.*, 1991, III, 587 ss.; A. PACE, *Sull'uso alternativo del decreto-legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. Cost.*, 1992, 1786 ss.; S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Il corriere giuridico*, 1993, 401 ss.; F. SORRENTINO-CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto-Disc. pub.*, IV ed., IX, Torino, 1994, 110 ss.; G. U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pub.*, 1995, 270 ss.

³Legge 9 ottobre 1971, n. 825. La clausola è contenuta nell'art. 17, secondo comma. Per un approfondimento sull'origine dei decreti legislativi integrativi e correttivi nella riforma tributaria del 1971 rinvio ad alcuni miei precedenti scritti: *Effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, in *Effettività tra sistema delle fonti e controlli*, a cura di A. Bardusco e F. Pizzetti, Milano, 1998; e *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività?*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 45 ss.

⁴Anche se nel testo finale questa clausola è stata inserita in un articolo numericamente successivo, essa in realtà è stata la prima a comparire nei lavori parlamentari e costituisce perciò il nucleo originario da cui è derivata l'altra clausola, poi inserita nell'art. 17, secondo comma, della medesima legge n. 825 del 1971.

fino a coprire un arco temporale di ben *dieci anni*, nel corso dei quali l'intero settore tributario, proprio in virtù della delega per le correzioni e le integrazioni, è stato attratto nelle attività tipiche del Governo, con una pressoché totale auto-emarginazione delle Camere⁵. Quello che agli albori del parlamentarismo era un settore tipicamente riservato alla legislazione parlamentare, se non addirittura una delle principali ragioni di esistenza della istituzione parlamentare⁶, diviene in virtù dello strumento dei decreti legislativi integrativi e correttivi, debitamente prorogato, un settore tipico di intervento governativo, viene attratto nel «*domaine du gouvernement*».

Nella seconda e più ampia versione prevista nella delega tributaria del 1971, la clausola per i decreti correttivi si radica nel nostro ordinamento, fino a diventare un accessorio ordinario della stragrande maggioranza delle deleghe legislative.

In linea generale la delega ad emanare decreti legislativi correttivi e integrativi ricalca oggi un modello⁷ in cui ricorrono alcuni elementi, che possono essere così abbozzati, in via di prima approssimazione:

a) di norma la delega per l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi è *contestuale* alla delega «principale», così che in un'unica legge di delega il Governo trova il titolo per emanare sia i decreti legislativi di riforma, sia i decreti legislativi di correzione e di integrazione dei primi;

⁵Rilevante è la constatazione che il termine per l'emanazione dei decreti integrativi e correttivi, inizialmente fissato per il 31 dicembre 1972, è stato di anno in anno prorogato fino al 31 dicembre 1982, cosicché in base alla delega originaria, il Governo ha rimaneggiato la normativa tributaria tramite decreti legislativi per 10 anni. Si vedano la legge n. 1036 del 1971, che ha prorogato il termine per i decreti correttivi e integrativi al 31 dicembre 1973; seguita dalla legge n. 321 del 1972 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1974; seguita dalla legge n. 354 del 1974 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1975; seguita dalla legge n. 576 del 1975 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1976; seguita dalla legge n. 114 del 1977 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1979; seguita dalla legge n. 146 del 1980 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1981; seguita dalla legge n. 692 del 1981 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1982. In proposito si vedano le osservazioni critiche di A. N. SERENA, *La delega legislativa in materia tributaria: il caso della riforma tributaria*, in *Analisi di leggi campione. Problemi di tecnica legislativa*, a cura di G. Visintini, Padova, 1995, 492 ss., spec. 529, il quale sottolinea che nella vicenda della riforma tributaria non di rado la proroga del termine della delega è intervenuta dopo lo scadere del termine precedentemente fissato, e critica la prassi, ritenuta non illegittima dalla Corte costituzionale (cfr. ord. n. 339 del 1987) di predisporre tali proroghe anche tramite decreti legge anziché con legge ordinaria. La Corte costituzionale ha però ritenuto, proprio in riferimento a questa vicenda, che «il Parlamento, nel concedere in modo reiterato la proroga del termine per l'emanazione dei provvedimenti delegati (come poteva certamente fare giacché l'organo che ha l'autorità di fissare una scadenza può anche prorogarla) ha pur sempre effettuato le proprie valutazioni nel rispetto delle prescrizioni dettate dall'art. 76 Cost.». Sentenza n. 156 del 1985, punto 3 del Considerato in diritto.

b) oggetto delle integrazioni e delle correzioni che il Governo è autorizzato ad apportare con appositi decreti legislativi è la normativa contenuta nei decreti legislativi principali, di modo che l'intervento di «secondo livello» si configura come un aggiustamento da parte del Governo del proprio operato, svolto in virtù della delega legislativa «principale»; ne consegue che la delega correttiva e integrativa non può essere esercitata, perché priva di oggetto, se il Governo non ha dato seguito alla delega principale⁸;

c) per l'emanazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi viene espressamente stabilito un termine più ampio, e spesso notevolmente più ampio, di quello previsto per l'emanazione dei decreti legislativi principali, che nelle prime esperienze veniva individuato da una data fissa del calendario, mentre più recentemente risulta spesso correlato alla entrata in vigore dei decreti legislativi principali⁹, scelta quest'ultima che appare coerente con la ratio dell'istituto, che come vedremo sembra essere quella di consentire l'assestamento di una riforma, dopo una fase di primissima sperimentazione;

d) quanto ai principi e ai criteri direttivi, di regola si prevede espressamente che nell'emanazione dei decreti legislativi correttivi e integrativi il Governo deve attenersi ai medesimi confini tracciati dalle Camere nella predisposizione della delega principale, di modo che principi e criteri direttivi dettati per la delega principale valgono anche per delega per le correzioni e le integrazioni;

e) quanto ad eventuali limiti «ulteriori»¹⁰, se previsti nella delega principale, di norma essi vengono estesi anche alla delega per le correzioni e integrazioni, dato che in genere quest'ultima deve essere esercitata secondo le medesime modalità procedurali indicate per l'adozione dei decreti legislativi principali.

⁸ Sulla vicenda storica, per tutti V. ONIDA, *Leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

⁹ Una prima individuazione delle caratteristiche ricorrenti della delega per i decreti correttivi e integrativi può leggersi in N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»*, cit., 40.

⁸ Su questo punto esplicitamente Corte costituzionale sentenza n. 265 del 1996.

⁹ Il termine risulta così formulato: «entro un anno dalla entrata in vigore dei decreti legislativi emanati in base alla delega, il governo è altresì delegato ad emanare uno o più decreti legislativi correttivi e integrativi».

¹⁰ L'espressione, come è noto, è di S.M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1966, 600 ss., che identifica tali limiti ulteriori per lo più in vincoli di ordine procedurale, il più ricorrente dei quali è costituito dal parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Sul punto, da ultimo, con ricchissime documentazioni N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, 1999, 361 ss.; Id., *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del governo*, cit.

Questo modello, che come si è detto fa la sua prima comparsa in occasione della delega per la riforma tributaria, dapprima riemerge occasionalmente, di norma nelle leggi delega che si contraddistinguono per la complessità e la vastità della materia da riformare – le deleghe ampie, o ad alta valenza riformatrice¹¹ – quali la delega per la riforma del codice di procedura penale del 1987, la legge per la riforma del codice della strada del 1991, le deleghe «Amato» per la riforma della sanità, del pubblico impiego, della previdenza e della finanza territoriale del 1992¹².

In seguito, da clausola eccezionale, pensata per affrontare situazioni «di emergenza» e, a un tempo, di grande complessità anche tecnica, la delega per la emanazione di decreti correttivi e integrativi si è trasformata in un elemento «ordinario» e «normale» delle deleghe legislative che tende a strutturare l'esercizio della funzione legislativa delegata in più fasi, in particolare aggiungendo alle due fasi tipiche della legislazione delegata, una fase di sperimentazione e una di assestamento.

A far data dalle deleghe «Amato» del 1992 il modello della delega per i decreti correttivi ed integrativi si diffonde¹³; ma il suo successo fa sì che le

¹¹ L'espressione è coniata da S. STALANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, 65 ss.

¹² Si vedano, rispettivamente, legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 7; legge 13 giugno 1991, n. 190, art. 5; legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 1, comma 4, art. 2, comma 5, art. 3, comma 3 e art. 4, comma 8.

¹³ Così, per citare gli esempi più significativi, decreti integrativi e correttivi sono previsti nella legge collegata alla finanziaria per il 1994, contenente tra l'altro una delega per il riordino dell'organizzazione della pubblica amministrazione e dei ministeri (Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1, comma 4); nelle deleghe per la riforma del sistema pensionistico, previste nella legge n. 335 del 1995 (Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 22); nella delega contenuta nel provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996 – peraltro esauritasi senza essere stata esercitata dal Governo – per il trasferimento di nuove funzioni amministrative alle Regioni (Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 2, comma 53); essi compaiono anche nelle numerose deleghe contenute nelle leggi comunitarie, a partire dalla comunitaria per il 1993 e in tutte quelle successive (mentre nelle prime leggi comunitarie non era prevista la delega per l'emanazione di decreti correttivi e integrativi, viceversa essa è prevista nella legge 22 febbraio 1994, n. 146 – legge comunitaria per il 1993 –, nella legge 6 febbraio 1996, n. 52 – legge comunitaria per il 1994 –, nella legge 24 aprile 1998, n. 128 – legge comunitaria per gli anni 1995-1997 –, nella legge 5 febbraio 1999, n. 25 – legge comunitaria per il 1998 – e da ultimo nella legge 21 dicembre 1999, n. 526 – legge comunitaria per il 2000); nella legge collegata alla finanziaria per il 1997, soprattutto in riferimento alle deleghe in materia di trasferimenti erariali agli enti locali e in materia tributaria, tra le più importanti delle quali compare l'introduzione dell'IRAP (Legge 23 dicembre 1996, n. 662, in particolare art. 1, commi 175, 176, 177, per le deleghe sui trasferimenti erariali agli enti locali; l'art. 3, comma 17, prevede una delega per l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi, valida per tutte le deleghe in materia di entrate, contemplate dal medesimo art. 3, ai commi 19, 66, 120, 133, 134, 138, 143, 160, 161, 162, 186, 188. Per la tecnica redazionale prescelta in questo caso,

concrete applicazioni si discostino talvolta dal prototipo originario, cosicché quello che fino a poco tempo fa era un istituto pressoché sconosciuto, oggi abbraccia un universo già complesso, con un modello ricorrente e molteplici varianti. Per questo, dopo aver cercato di individuare alcune delle ragioni che hanno portato ad una così ampia diffusione dei decreti legislativi correttivi e dopo aver valutato in linea di principio la loro compatibilità con il disegno costituzionale, occorrerà elaborare una casistica e rilevare eventuali problemi di legittimità costituzionale presenti nella prassi.

2. LE RAGIONI DEL SUCCESSO: A) LA DELEGA LEGISLATIVA COME STRUMENTO PRIVILEGIATO DELL'ATTIVITÀ DI GOVERNO

Il primo, macroscopico elemento che si rileva osservando la prassi dei decreti legislativi integrativi e correttivi è che il loro sviluppo coincide puntualmente con la crescita smisurata dell'uso della delega legislativa che si riscontra nell'ordinamento italiano nel corso degli anni '90. A partire dal 1992 l'attribuzione di poteri legislativi delegati al governo si fa sempre più frequente e

la delega ai correttivi indicata all'art. 3, comma 17, della legge n. 662 del 1996 contiene qualche aspetto problematico, in particolare in riferimento al requisito dell'oggetto definito; ancora, la clausola dei decreti legislativi integrativi e correttivi è prevista nella legge sulla privacy (legge 31 dicembre 1996, n. 676, il cui art. 1 delega al Governo la potestà di emanare disposizioni integrative della legge principale, e il cui art. 2 contiene la delega per le disposizioni correttive, con alcune particolarità degne di sottolineatura, sulle quali si veda *infra* paragrafi 5 e 7 e alla nota 22 del presente lavoro); nelle leggi delega (cd. Bassanini, legge 15 marzo 1997, n. 59, artt. 10, 11, commi 3 e 4; legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 9, commi 1 e 7 *bis.*), per la riforma delle autonomie locali e della pubblica amministrazione; nella legge delega per l'istituzione del giudice unico di primo grado (Legge 16 luglio 1997, n. 254, art. 1, comma 4); nella legge delega per l'introduzione dell'euro (Legge 17 dicembre 1997, n. 433, art. 1, comma 4); nella legge collegata alla finanziaria per il 1998, nuovamente in materia tributaria (Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 59, comma 53); nella delega per l'emanazione di un testo unico in materia di immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 47, comma 2) nella legge delega per la riforma del sistema di riscossione dei tributi (Legge 28 settembre 1998, n. 337, art. 1, comma 2); nelle nuove deleghe in materia tributaria e previdenziale del 1999 (Rispettivamente legge 13 maggio 1999, n. 133, art. 1, comma 4, art. 2, comma 4, art. 3, comma 7, art. 10, comma 3, art. 11, comma 3, art. 18, comma 3, art. 23, art. 35, comma 4; e legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 45, comma 2 e comma 5, art. 47, comma 2, art. 55, comma 2, art. 57, comma 2), nelle deleghe di riforma del bilancio dello Stato (Legge 25 giugno 1999, n. 208, art. 1, comma 1), nelle deleghe per la riforma di alcuni settori specifici del pubblico impiego, quali la carriera diplomatica e prefettizia, il personale del ministero degli affari esteri, della difesa, dell'amministrazione penitenziaria e del consiglio superiore della magistratura (Legge 28 luglio 1999, n. 266, art. 15, comma 1, art. 16 comma 4, art. 18, comma 1).

concerne settori cruciali della vita politica e corrispondentemente si sviluppano in misura esponenziale i decreti legislativi integrativi e correttivi.

È la stagione di fioritura della delega legislativa come strumento dell'azione di governo, il cui avvio – come aveva tempestivamente segnalato in dottrina Nicola Lupo¹⁴ – è segnato dal Governo Amato e dalle deleghe da esso chieste, e solo in parte ottenute¹⁵, per realizzare varie, vaste e complesse riforme, anche di carattere strutturale, accomunate dall'obiettivo di portare i conti della finanza pubblica in regola con i parametri di Maastricht, per l'ammissione del nostro paese alla moneta unica europea. A partire da quel momento i governi che si sono succeduti – qualsiasi fosse la loro composizione, tecnica o politica, di centro destra o di centro sinistra – hanno chiesto e ottenuto frequenti deleghe legislative per realizzare gli obiettivi del loro programma: si è trattato e si tratta spesso di deleghe – per far tesoro della felice classificazione di Sandro Staiano – «ad alta valenza riformatrice», tese alla realizzazione di grandi obiettivi politici e quasi sempre accompagnate sin dall'origine dalla clausola dei decreti legislativi integrativi e correttivi. Nei casi in cui la legge di delega non ha previsto sin dall'origine il potere di correzione e integrazione, non di rado esso è stato attribuito al Governo in un momento successivo, con un apposito intervento legislativo, volto a «riparare» all'omissione, in sede separata.

In breve, pare che si possa cogliere una concomitanza tra la diffusione – o se si vuole, la «normalizzazione» – dei decreti integrativi e correttivi e lo sviluppo della delega legislativa come strumento principe per la realizzazione dei grandi obiettivi iscritti nell'agenda politica del Governo. L'osservazione della prassi induce ad ipotizzare un nesso storico e forse strumentale tra i decreti legislativi integrativi e correttivi e l'impiego ordinario della delega legislativa per l'attuazione dell'indirizzo politico.

Nel momento in cui la delega legislativa si emancipa dal ruolo in cui tradizionalmente veniva circoscritta e perciò rompe i legami con le situazioni eccezionali e derogatorie e oltrepassa gli argini delle materie caratterizzate da un alto grado di complessità tecnica e da un basso tasso di discrezionalità – codici e testi unici –, proprio allora essa si presenta corredata dal potere di integrazione e correzione.

¹⁴ N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato*, cit., 88 ss.

¹⁵ Si rammenti che il Governo Amato chiese una delega per i pieni poteri in materia economica, sempre in vista del risanamento dei conti del bilancio dello Stato per l'ammissione dell'Italia all'Euro nel rispetto dei parametri di Maastricht, delega che peraltro non fu concessa. Su questa vicenda si veda sempre N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato*, cit., 139 ss.

Una volta investito il Governo del ruolo di riformatore, tramite le deleghe legislative per la realizzazione di grandi obiettivi politici, lo strumento di cui qui si ragiona serve a prolungare e dilatare tale ruolo, conferendogli una stabilità di cui sarebbe altrimenti privo. A differenza del legislatore parlamentare, il Governo in veste di legislatore delegato non è dotato di un potere inesauribile, ma al contrario la sua funzione è soggetta ad un termine, se non addirittura, come alcuni sostengono, al principio dell'istantaneità, in forza del quale il potere legislativo delegato una volta utilizzato si esaurisce e non può essere ripetero. Questa caratteristica di «esauribilità» è fortemente limitativa specie quando la delega legislativa è utilizzata per la realizzazione di riforme ampie e profonde: in tali casi, l'eventualità di dover correggere e perfezionare, ritoccare e integrare a più riprese la normativa riformata non è affatto remota. Ecco, allora, che la clausola dei decreti legislativi integrativi e correttivi soccorre a questo scopo, permettendo al medesimo soggetto – il Governo – di rifinire «sottovoce» la riforma da esso predisposta, senza ripassare nelle aule parlamentari e senza incorrere in defatiganti lungaggini procedurali.

I decreti legislativi integrativi e correttivi sembrano, quindi, dotati della virtù di rimediare alla esauribilità e alla temporaneità del ruolo del Governo come legislatore e riformatore, prolungandone, in qualche misura, le funzioni.

In vero, sarebbe sempre possibile ottenere il medesimo risultato (il perfezionamento delle riforme normative dopo una prima fase sperimentale), anche in assenza della delega per le correzioni ed integrazioni: cosa impedirebbe alle Camere di ritoccare con legge i decreti legislativi di riforma? Oppure, quale ostacolo frenerebbe l'uso di decreti legge per la «manutenzione»¹⁶ ordinaria di riforme normative approntate con decreti legislativi? O ancora, che cosa si opporrebbe alla possibilità di una nuova, separata delegazione legislativa da parte delle Camere, predisposta di volta in volta, qualora emerga la necessità di integrare o correggere la riforma varata? Dal punto di vista del sistema delle fonti non si può davvero ravvisare alcun ostacolo formale, trattandosi pur sempre di atti normativi aventi forza di legge.

¹⁶ Devo questa osservazione sull'utilizzo dei decreti legge a fini di *manutenzione* dell'ordinamento giuridico ad A. SIMONCINI, il quale osservava, nel corso di un seminario tenuto presso il Corso di laurea in Giurisprudenza di Trapani, il 26 novembre 1999, come i decreti legge non siano affatto scomparsi dopo la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, che pure ha posto rimedio ad uno degli aspetti più eclatanti dell'abuso del decreto legge nel nostro ordinamento, vale a dire la reiterazione, ma al contrario vivano ancora una stagione fiorente, soprattutto allo scopo di operare micro interventi normativi, di manutenzione, appunto. Alcune interessanti considerazioni di analogo tenore del medesimo autore si trovano in A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Rass. Parl.*, 1997, 977 ss.

Tuttavia, proiettato sul piano istituzionale e procedurale, lo strumento della delega per i decreti correttivi e integrativi non ha concorrenti «temibili» né nella legge ordinaria del parlamento, né nei decreti legge, né in successive deleghe legislative. Infatti, per l'emanazione dei decreti correttivi e integrativi non vi è bisogno che le Camere conferiscano al Governo una nuova delega, dato che secondo il modello più diffuso essa è già contenuta nella legge delega principale, con apposita clausola: essendo già prevista la possibilità di correzione all'interno della delega principale, il Governo può sfruttare tale opportunità senza complicazioni procedurali e politiche, e senza clamore. Virtù esclusiva della delega per i decreti correttivi e integrativi è che essa consente di evitare la procedura parlamentare, tra i cui pregi non si può annoverare né la snellezza, né la rapidità, né la prevedibilità degli esiti. Viceversa, sia lo strumento della legge sia quello del decreto legge, astrattamente fungibili rispetto ai decreti legislativi di correzione ed integrazione sul piano della efficacia formale delle fonti, non possono evidentemente evitare il passaggio parlamentare, il che da un lato comporta la necessità di coinvolgere nuovamente soggetti «diversi» dal Governo (le Camere, le commissioni parlamentari, ecc.) e dall'altro produce una sensibile dilatazione nel tempo delle decisioni.

Non c'è da stupirsi, dunque, del successo dei decreti legislativi integrativi e correttivi, date le loro doti, appena evidenziate, che consentono al Governo di rimanere il «dominus» delle riforme da esso varate, fino a consolidamento avvenuto.

3. (SEGUE) LE RAGIONI DEL SUCCESSO: B) L'ATTUAZIONE GRADUALE E C) LA SPERIMENTAZIONE DI RIFORME COMPLESSE

Le «virtù» dei decreti legislativi integrativi e correttivi risultano ancor più esaltate da altre trasformazioni che riguardano in generale l'uso della delega legislativa.

La delega legislativa è da tempo uscita dalla gabbia dello strumento eccezionale, adatto per operare riforme tecnicamente complesse o per la redazione di codici e testi unici¹⁷ e all'incremento quantitativo del ricorso alla delega legislativa si accompagna un mutamento qualitativo dello stesso, che rende la delega legislativa lo strumento principale con cui si operano gli interventi capaci di esprimere indirizzi politici di grande portata. Inoltre, in molti casi

¹⁷ Sulla posizione diffusa in dottrina circa la vocazione eccezionale e tecnica della delega legislativa e sulla prassi che se ne è discostata in vario modo, si veda ora per tutti V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività*, negli atti del presente seminario.

questi interventi effettuati con delega legislativa sono di tipo *intersettoriale*¹⁸, ed interessano cioè discipline normative che riguardano un'ampia pluralità di settori, in vista di grandi obiettivi comuni. Si tratta di normative caratterizzate da una grande complessità, perché abbracciano varie materie, e contemporaneamente da una elevata rilevanza per l'indirizzo politico, perché operando trasversalmente, mirano al conseguimento di grandi obiettivi unitari. Si pensi, a titolo esemplificativo, anzitutto ai provvedimenti collegati alle manovre finanziarie¹⁹, che negli anni recenti, almeno a partire dalla legge n. 421 del 1992, hanno periodicamente rivoluzionato, soprattutto attraverso norme di delegazione, numerosi settori dell'ordinamento in vista del contenimento della spesa pubblica, del risanamento del bilancio statale e in generale in vista del conseguimento degli obiettivi prefissati dal trattato di Maastricht per l'adozione della moneta unica; non meno significativa la legge n. 59 del 1997 e la legge n. 127 del medesimo anno, che hanno avviato anche mediante ampie previsioni di deleghe, il terzo decentramento delle funzioni amministrative a Regioni ed enti locali e il riordino strutturale della pubblica amministrazione.

Senza dilungarsi in ulteriori esemplificazioni, non si può fare a meno di osservare che più le riforme diventano intersettoriali o comunque abbracciano oggetti plurimi, più si rendono indispensabili strumenti ad attuazione graduale, che corrispondono ad un modello di riforma «evolutivo» che «rinuncia alla finzione dell'onniscienza del riformatore, che dovrebbe essere in grado in astratto di prevedere tutti gli effetti delle proprie azioni e [...] tiene esplicitamente conto del fatto che il processo di riforma reagisce con un contesto dato, lo modifica e ne è modificato»²⁰. All'interno di questa concezione pragmatica, e

¹⁸ Sull'uso della delega legislativa per la legislazione intersettoriale, con ampia documentazione di dati, si veda Camera dei deputati, Servizio Studi, *Rapporto sullo Stato della legislazione*, I - 1998, 15 ss., 31 ss.; *Rapporto sullo stato della legislazione*, II - 1999, 7 ss. e 11 ss.

¹⁹ Su questi aspetti della prassi si veda N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1998, 73 ss. Oggi tale prassi dovrebbe almeno in parte essere limitata dalla riforma degli strumenti finanziari effettuata con la legge n. 208 del 1999, che, per quanto qui ci concerne, da un lato elimina i provvedimenti collegati di sessione e dall'altra ridefinisce, ampliandoli, i contenuti della legge finanziaria, ponendo però il divieto di conferire deleghe legislative al Governo nell'ambito della legge finanziaria stessa. Su questi aspetti si veda di nuovo N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. Cost.* 1999, 521 ss., specialmente sul divieto della delega 532.

²⁰ Così L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329 ss., in particolare 333, descrive i più recenti processi di riforma amministrativa e giustifica, in particolare, la previsione di decreti legislativi integrativi e correttivi, come strumenti privilegiati per la riformulazione delle previsioni in base all'esperienza e alla sperimentazione.

forse un poco anti-illuminista, del metodo delle riforme, che negli anni più recenti si sta diffondendo in Italia, si può ascrivere anche l'utilizzo dello strumento dei decreti legislativi integrativi e correttivi: anch'essi, al pari di altri strumenti²¹, permettono di avvicinarsi «a piccoli passi» ad un obiettivo poliedrico e ambizioso, capitalizzando i risultati parziali già raggiunti ed utilizzandoli come trampolino per un ulteriore slancio verso la meta finale.

In questo contesto, in cui le deleghe legislative vengono utilizzate per interventi intersettoriali ad alta valenza riformatrice, lo strumento dei decreti legislativi correttivi e integrativi si presta allo scopo della *attuazione graduale* di ampi obiettivi, che richiedono interventi trasversali e toccano molteplici settori dell'ordinamento.

Per di più lo strumento dei decreti legislativi integrativi e correttivi consente anche di *sperimentare* le riforme più problematiche, prima del loro assetto.

Sin dalle prime deleghe che contemplavano la facoltà di «ritoccare la riforma» con decreti legislativi di secondo grado, e in particolare sin dalla riforma tributaria, è apparso chiaro che la verifica dopo un breve periodo di sperimentazione delle riforme più ampie e complesse si rende utile (se non indispensabile) al fine di porre rimedio agli inconvenienti che le prime esperienze applicative dovessero rendere manifesti. Prevedendo un periodo di prova e di sperimentazione della riforma - quello ricompreso tra l'entrata in vigore dei decreti legislativi principali e il termine per l'esercizio della delega correttiva e integrativa - alla fine del quale è possibile intervenire nuovamente su una riforma già effettuata, senza traumi e con uno strumento normativo agile, le clausole per le correzioni e le integrazioni incoraggiano il legislatore delegato a varare anche le normative più complesse ed impegnative, sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista politico, nella consapevolezza di conservare un'ulteriore opportunità di modifica, prima che le scelte normative si consolidino. In tal modo, la prima decisione può essere assunta «di getto», rinviando la soluzione di eventuali problemi applicativi e l'aggiustamento di eventuali incongruenze della normativa alla fase successiva di integrazione e correzione.

²¹ Nella stessa logica si sta diffondendo il modello delle leggi a cadenza annuale, dapprima conosciuto soltanto per la legge di bilancio (art. 81 Cost.), poi esteso alle manovre finanziarie annuali (l. n. 468 del 1978 e 362 del 1988), poi trapiantato sul terreno dell'attuazione delle normative comunitarie (l. n. 86 del 1989) e di recente utilizzato per avviare il processo di semplificazione dell'ordinamento amministrativo e normativo tramite la legge di semplificazione a cadenza annuale (art. 20 della legge n. 127 del 1997, l. n. 50 del 1999). Più ampie considerazioni su questo punto sono state svolte da chi scrive in *La delegificazione come strumento della semplificazione?*, in corso di pubblicazione.

Le deleghe per i decreti legislativi integrativi e correttivi si spiegano dunque anche come strumenti della sperimentazione, che permettono di testare le nuove norme nel momento della loro concreta attuazione, nel momento cioè in cui normalmente emergono le incongruenze, i problemi, le difficoltà, i costi, le contraddizioni e persino i dubbi di incostituzionalità, che richiedono di essere rimossi.

Per queste loro capacità di consentire sia la sperimentazione, sia l'attuazione graduale di riforme complesse²², le deleghe correttive e integrative consentono la ripresa continua di un *work in progress* e rende più realizzabile il risultato auspicato, per quanto ambizioso esso sia.

4. I DECRETI LEGISLATIVI «INTEGRATIVI E CORRETTIVI» E IL PRINCIPIO DELLA «ISTANTANEITÀ DELL'ESERCIZIO DELLA DELEGA»

Ferme restando le precedenti considerazioni in ordine alle «virtù» dei decreti integrativi e correttivi, non ci si può esimere dal rilevare il rischio che tali

²² Esempio emblematico di questa duplice *ratio*, di sperimentazione e di attuazione graduale di riforme complesse, insita nell'istituto in analisi è dato dalla legge delega sulla tutela dei dati personali. Come è noto, la disciplina di questo settore, che dal punto di vista della tecnica normativa presenta più di una particolarità, è stata inizialmente posta da due atti legislativi coevi: con la legge 31 dicembre 1996, n. 675, in attuazione di direttive comunitarie, il Parlamento ha dettato la disciplina fondamentale della materia, predisponendo una sorta di legge quadro; contestualmente entrava in vigore la legge 31 dicembre 1996, n. 676, contenente due separate deleghe: la prima, diretta a consentire al Governo l'emanazione di «decreti legislativi recanti disposizioni integrative della legislazione in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali»; la seconda diretta a consentire al Governo l'emanazione di «decreti legislativi recanti disposizioni correttive in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali» (Si vedano rispettivamente gli artt. 1 e 2 della legge n. 676 del 1996. Queste deleghe sono state poi differite nei loro termini originari e ritoccate dalla legge 6 ottobre 1998, n. 344); ciascuna delega risultava corredata da un proprio termine e da propri principi e criteri direttivi. A parte alcune particolarità di questo caso su cui intendo tornare più ampiamente in seguito, ciò che per il momento preme sottolineare è che una delega legislativa strutturata in questo modo ha consentito certamente di correggere la prima disciplina legislativa, frettolosamente entrata in vigore, alla luce delle prime applicazioni (finalità di sperimentazione), ma ha consentito altresì la costruzione graduale di un complesso sistema normativo, aggiungendo alla disciplina quadro i tasselli specifici valevoli per singoli settori dell'ordinamento (finalità di attuazione graduale). Così, ad esempio, è in virtù di decreti integrativi e correttivi che è stata dettata una disciplina specifica per il trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici (il più importante è il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 135), così come una disciplina particolare per l'uso dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica è contenuta i decreti legislativi integrativi (Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 281), o ancora con decreto legislativo integrativo si è provveduto a disciplinare partitamente la riservatezza dei dati personali in ambito sanitario (Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 282).

virtù degenerino in altrettanti «vizi», anche di ordine costituzionale.

Alcuni dei vizi che si possono ipotizzare riguardano l'intera categoria dei decreti legislativi integrativi e correttivi e possono, perciò, essere considerati di carattere generale e strutturale; altri riguardano solo alcune delle varianti che la prassi ormai offre numerose, e saranno evidenziati in relazione a ciascuna di esse.

Tra i vizi di carattere generale o strutturale da cui potrebbero essere affetti i decreti legislativi integrativi e correttivi, il primo e più radicale che occorre ipotizzare è quello della violazione del principio della istantaneità della delega legislativa.

In verità, tale principio non compare esplicitamente né nell'art. 76 della Costituzione, né in altro luogo della Carta costituzionale. Tuttavia si tratta di un principio da prendere in considerazione, perché a detta di alcuni²³, sarebbe insito nel concetto stesso di delega legislativa e quindi sarebbe da ritenersi implicitamente accolto nell'ordinamento costituzionale vigente.

Si tratterebbe di un vizio «capitale» perché, se riscontrato, travolgerebbe radicalmente ogni previsione di delega per le correzioni e le integrazioni, dato che tale strumento sembra (ma in verità si tratta di un'apparenza ingannevole) strutturalmente basarsi proprio sull'«utilizzo rinnovato» della delega legislativa²⁴ da parte del Governo, che confligge irrimediabilmente con il suddetto principio di «istantaneità».

Tale principio esige, infatti, che il potere del governo si esaurisca in un unico atto di esercizio e quindi, una volta esercitato, non sia più ripetibile, nemmeno nell'ipotesi in cui non sia spirato il termine fissato dal legislatore delegante. In virtù di tale principio, emanati i decreti legislativi, verrebbe meno il potere legislativo delegato, in ossequio all'idea che la delegazione legislativa configuri una delega all'esercizio del potere legislativo e non invece una delega della funzione legislativa²⁵, o detto altrimenti, una delega di singoli atti, e non invece una delega di funzioni²⁶, cosicché il potere delegato si consuma con il suo esercizio. Al contrario, i decreti correttivi e integrativi sembrano presupporre che il legislatore delegato possa ritornare sulle proprie decisioni norma-

²³ E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano 1956, 67 ss.; E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, 150 ss.

²⁴ Secondo l'efficace espressione di M. PATRONO, *Utilizzo «rinnovato» della delega legislativa*, cit.

²⁵ Questa concezione è attribuibile a E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit., 46 ss., ma è sostanzialmente seguita anche da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 86 ss. e da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 764 ss.

²⁶ Si veda la posizione di L. PALADIN, sostenuta, oltre che in scritti precedenti ancora di recente in *Le fonti del diritto italiano*, cit., 218.

tive, già consacrate in appositi decreti legislativi.

In realtà da tempo è stata segnalata l'insussistenza di un radicamento costituzionale del principio di istantaneità dell'esercizio della delega legislativa²⁷, di cui si continua a discorrere in parte della dottrina, trasferendo nell'ordinamento repubblicano principi importati tratteggiatamente dall'ordinamento statuario²⁸. Secondo le previsioni costituzionali vigenti, invece, i poteri legislativi delegati al Governo sembrano essere dominati dal carattere della temporaneità, piuttosto che da quello della istantaneità²⁹, e perciò si esauriscono per lo scadere del termine e non per l'avvenuto esercizio.

Del resto, anche la Corte costituzionale ha in varie occasioni lasciato intendere che l'esercizio reiterato della delega legislativa, purché rispettoso dei limiti fissati dalla legge delega, non presenta di per sé vizi di incostituzionalità. Particolarmente esplicita è la sentenza n. 422 del 1994 della Corte costituzionale, dove, sulla scorta della precedente sentenza n. 156 del 1985, si afferma che «al legislatore delegato è consentito [sic] in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega [...], purché nel rispetto dell'art. 76 Cost.»³⁰. La Corte avalla così non soltanto l'esercizio frazionato della

²⁷ Particolarmente chiaro in questo senso M. PATRONO, *Utilizzo «rinnovato» della delega legislativa*, cit., ma anche A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto (Disposizioni sulla legge in generale)*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 252. Viceversa l'istantaneità era ritenuta un requisito dell'esercizio della delega legislativa oltre che nel periodo statuario, come risulta dagli studi citati *infra* nota seguente, anche da E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano 1956, 67 ss.; F. FENUCCI, *La delegazione legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. Dir. pubb.*, 1965, 852 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 771; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, 69 ss. e ancora di recente da G. U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, cit. Ampie considerazioni sulle diverse posizioni della dottrina in ordine all'istantaneità della delega in G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa (Contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano 1952, 167 ss.

²⁸ Il principio di istantaneità della delega era sostenuto assai diffusamente nell'ordinamento statuario. Per tutti si vedano, F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge e ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. Orlando, III, Milano, 1901, 180 ss.; G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino 1913, 471 ss.; T. PERASSI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Napoli 1922, 223; e soprattutto E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, 150 ss.

²⁹ Non distante dalle posizioni qui sostenute la tesi di E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, 53 ss., soprattutto 59, che sottolinea come il potere legislativo delegato al Governo, secondo i principi della costituzione repubblicana, sia determinato dal carattere della temporaneità, e non già della istantaneità.

³⁰ Corsivo aggiunto. Sentenza 14 dicembre 1994, n. 422, punto 4 del Considerato in diritto. Nello stesso senso implicitamente era la posizione della Corte costituzionale nelle sentenze n. 58 del 1985 e nn. 172 e 343 del 1994. Ormai sembra pacificamente accolta nella giurisprudenza costituzionale la possibilità dell'uso ripetuto della delega legislativa.

delega legislativa, del resto esplicitamente contemplato dall'art. 14, comma 3, della legge n. 400 del 1988, e che consente al Governo di esercitare la delega emanando una pluralità di decreti legislativi, attinenti però a oggetti distinti; la Corte costituzionale ritiene accettabile nel quadro della Costituzione repubblicana anche l'esercizio ripetuto³¹ della delega legislativa, ossia la sua attuazione attraverso una molteplicità di decreti legislativi, emanati in momenti successivi e che a differenza della precedente ipotesi vengono a sovrapporsi totalmente o parzialmente.

5. LA DELEGA PER LE INTEGRAZIONI E CORREZIONI COME DELEGA DISTINTA E ULTERIORE, MA CONNESSA AD ALTRA DELEGA PRINCIPALE

In verità, non era nemmeno necessario scomodare il dibattito dottrinale e la giurisprudenza costituzionale sul principio di istantaneità della delega. A ben vedere, nel caso dei decreti legislativi integrativi e correttivi non si verifica un uso ripetuto della delega principale, perché la delega per le integrazioni e le correzioni si pone come delega distinta e ulteriore, benché connessa, rispetto alla delega principale.

Detto in altri termini, le leggi di delega che contemplano il potere di integrazione e di correzione contengono in realtà due distinti conferimenti di delega, riguardanti il medesimo ambito materiale e perciò comprensibilmente spesso ispirati ai medesimi principi, ma aventi oggetti, criteri e tempi diversi: con il primo, il legislatore conferisce al Governo una delega per la «riforma» di un dato settore dell'ordinamento, con il secondo, invece, esso delega al Governo il più limitato potere di «perfezionare» la riforma predisposta in forza della prima delega, correggendola ed integrandola. Senza il conferimento esplicito di questo secondo ordine di poteri, il Governo non può emanare atti di integrazione e di correzione, i quali non potrebbero in alcun modo essere ricondotti alla prima delega. In virtù del limite di oggetto³² o, meglio, della combi-

³¹ Sulla distinzione tra esercizio frazionato ed esercizio ripetuto della delega legislativa si veda per tutti F. SORRENTINO - G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, cit., 110.

³² Questa costruzione presuppone, naturalmente, che si accolgano le posizioni espresse dalla dottrina maggioritaria in ordine alla definizione dell'oggetto della delega, in virtù delle quali esso non può coincidere con una «materia», ma deve essere ulteriormente delimitato: si ritiene comunemente che la legge di delega non possa limitarsi ad autorizzare l'esercizio della funzione legislativa in un settore dell'ordinamento - in ipotesi, l'agricoltura, la materia tributaria, la procedura penale, la disciplina della privacy, e via dicendo - ma debba procedere ad una specificazione ulteriore del campo di intervento del legislatore delegato. E talvolta tale ulteriore specificazione si

nazione dei limiti di oggetto e dei criteri direttivi³³ contenuti nella delega non può ritenersi implicita nella delega principale anche quella per la sua «correzione» ed «integrazione», dato che i due tipi di intervento normativo sono distinti.

A conferma di questa ricostruzione possono essere richiamate alcune recenti tendenze della prassi che mostrano la comparsa di deleghe legislative conferite specificamente ed esclusivamente per consentire la correzione e la integrazione di precedenti riforme. Nella prassi più recente, come si vedrà meglio più avanti, non sempre la delega per i correttivi è compresa nella legge delega principale, ma talvolta è oggetto di un autonomo atto legislativo di delega, distinto dalla delega principale e non di rado lontano nel tempo rispetto a quest'ultima.

Per menzionare qui due dei più significativi esempi, si pensi alla legislazione sulla privacy, in cui la disciplina di base è dettata da una legge ordinaria (la n. 675 del 1996) e con una separata, ma coeva, legge delega (la n. 676 del 1996) il Governo ha ricevuto la delega per emanare decreti legislativi di correzione ed integrazione della legislazione di base. Un altro esempio è fornito dalla legislazione in materia di pubblico impiego: oggetto di una profonda

realizza attraverso l'indicazione dei rapporti, delle situazioni, degli istituti che debbono essere interessati dalla riforma legislativa; talaltra essa procede da una diversa tecnica di delimitazione, per la quale l'oggetto risulta definito sia dalla indicazione di un ambito materiale, sia dal tipo di intervento che il legislatore delegato è abilitato ad esplicare in quel settore. In questo senso ad esempio A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., 1988, 7, il quale afferma che l'oggetto è meno ampio della materia, dovendo esso risultare anche dalla specificazione delle situazioni, dei rapporti e degli istituti sui quali il Governo è abilitato ad intervenire. Analogamente A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., 120 ss.; ID., *Legge delega e legge delegata*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, 939 ss., in particolare 952 il quale afferma che gli «oggetti definiti», ai sensi dell'art. 76 Cost., devono «essere specificati con riferimento ai vari tipi di rapporti e di situazioni giuridiche rientranti nell'ambito di una stessa materia», mentre «non potrebbe considerarsi sufficientemente determinata l'indicazione di un vasto settore, comprensivo di più tipi di rapporti diversi tra loro e non puntualmente determinati dalla legge di delega». Analogamente anche G. ABBAMONTE, *Aspetti della delegazione legislativa*, in «Annali Macerata», 1959, 161 ss., in particolare 166 ss.; S.M. CICONETTI, *I «limiti ulteriori»*, cit., 595 ss.

³³In questo caso si dovrebbe accogliere la posizione di chi mantiene distinti i principi dai criteri direttivi, assumendo che i primi pongono un inizio di regolamentazione della materia, mentre i secondi sono norme di scopo, che non disciplinano l'oggetto delegato. In questo senso, con particolare riferimento alle deleghe per l'elaborazione dei testi unici, L. CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1961, 48 ss.; ID., *Osservazioni in tema di coordinamento*, in *Giur. it.*, 1961, I, 1, 934 ss.; A.A. CERVATI, *Legge delega e legge delegata*, cit., 939 ss.; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., par. 4.4.1. *Contra* tale distinzione, però, E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., 54 ss.; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., 298 ss.; C. ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pub.*, 1963, 185 ss.

riforma effettuata con delega legislativa (l. n. 421 del 1992), in forza della quale il Governo ha adottato un testo normativo di base, il decreto legislativo n. 29 del 1993, poi più volte modificato con decreti legislativi integrativi e correttivi, la disciplina del pubblico impiego è stata nuovamente oggetto di ripensamento in occasione delle riforme sulla pubblica amministrazione proposte dal ministro Bassanini. Così, nel 1997, e dunque a cinque anni di distanza dalla prima delega per la riforma del pubblico impiego, il Governo ha ricevuto una nuova delega legislativa, diretta questa volta solo a correggere e integrare i decreti legislativi frutto della delega del 1992.

Questa prassi disvela che la previsione di decreti integrativi e correttivi costituisce una delega a se stante, distinta e dotata di una propria individualità, benché non del tutto svincolata dalle deleghe principali pregresse. In questo modo si rende evidente che la decretazione di «correzione» e di «integrazione» non si pone tanto come esercizio ripetuto della delega principale, quanto come svolgimento di una distinta e ulteriore delega legislativa, che il Parlamento è sempre libero di conferire.

Da questa costruzione derivano, mi pare, tre ordini di conseguenze rilevanti anche al fine di valutare la legittimità costituzionale delle singole ipotesi di decreti legislativi integrativi e correttivi.

Il primo è che, in quanto delega distinta e ulteriore, la delega per l'emanazione dei decreti integrativi e correttivi non può mai essere implicita, ma deve essere conferita esplicitamente al Governo. Il Governo non può, in via interpretativa, ritenersi abilitato ad emanare decreti di correzione e integrazione in virtù di una legge delega che non si pronuncia esplicitamente su questo punto. L'osservazione sembra banale e scontata, ma forse non è del tutto inutile di fronte ad una prassi legislativa che, tendendo a rendere sempre più frequenti le previsioni di deleghe per le correzioni e le integrazioni, fino a renderle un «normale» corredo di tutte le più importanti deleghe, potrebbe generare l'idea che tale «normalità» sia diventata «norma», cosicché la delega per le integrazioni e le correzioni sia da presumere implicitamente concessa dal legislatore parlamentare, anche in assenza di una previsione esplicita. Questa conclusione appare senz'altro inaccettabile, sia sul piano dommatico, perché non è coniugabile con la concezione che abbiamo sopra esposta della delega per le correzioni ed integrazioni come delega distinta e ulteriore; sia sul piano della legittimità costituzionale, perché invertirebbe illegittimamente i ruoli di Parlamento e Governo quanto alla decisione sul «se» porre in essere la delega legislativa (per le correzioni ed integrazioni), rimettendo alla discrezionalità del Governo una scelta, che l'art. 76 Cost. attribuisce inequivocabilmente alle Camere; sul piano istituzionale o della forma di Governo, perché di fatto porrebbe il Governo in condizione di realizzare autonomamente, a tempo indeterminato, le proprie linee politiche, svincolato da ogni rapporto con il Parlamento.

Il secondo ordine di conseguenze è che, in quanto delega distinta, la delega per i decreti legislativi integrativi e correttivi deve presentare tutti i contenuti e le caratteristiche che la Costituzione, in particolare agli artt. 72 e 76, prevede per le deleghe legislative: dovrà essere posta da una legge parlamentare, approvata nelle forme e secondo le procedure rispettose della riserva di assemblea, dovrà essere circoscritta tramite l'indicazione di un oggetto definito, di un termine certo, di principi e criteri direttivi. Questi contenuti non possono mancare, pena l'invalidità della legge delega. Si può forse immaginare che, a determinate condizioni, alcuni di questi contenuti siano determinati *per relationem* ad altri testi normativi, e in particolare alla legge delega principale alla quale la delega correttiva e integrativa si riconnette, ma non si può ritenere costituzionalmente legittimo che l'eventuale individuazione *per relationem* di oggetto, principi e criteri direttivi si traduca in una indicazione indeterminata, che di fatto abbandona alla discrezionalità del Governo scelte di indirizzo o di principio che spettano costituzionalmente alle Camere. Su questi ultimi aspetti la prassi non sembra esente da qualche caso problematico, che intendiamo evidenziare tra poco, e sul quale non sarebbe inopportuno un intervento della Corte costituzionale (se ne fosse investita).

Il terzo ordine di conseguenze è che nelle deleghe correttive e integrative l'idea o il concetto di correzione e integrazione contribuisce a determinare i limiti che il governo incontra nell'esercizio del potere delegato. In questo tipo di deleghe il potere legislativo delegato al Governo è qualitativamente diverso rispetto a quello conferito con la delega principale, perché l'ampiezza del potere normativo delegato dovrebbe essere delimitato non solo dall'oggetto, dai principi e dai criteri enunciati nel testo della delega, ma anche *dal concetto di integrazione e correzione*, che costituisce esso stesso un criterio direttivo cui il Governo deve attenersi.

Fino ad oggi, nella giurisprudenza costituzionale non si trovano indicazioni utili a delimitare il potere legislativo di integrazione e correzione e a distinguerlo in ampiezza e intensità dal comune potere legislativo delegato. Anzi, in qualche occasione³⁴, la Corte si è mostrata consapevole del fatto che

³⁴ Significativo ad esempio è il caso della sentenza n. 44 del 1993, in materia di processo penale minorile, in cui la Corte costituzionale, di fronte ad una innovazione introdotta con decreto legislativo correttivo si esprime con il seguente apprezzamento: «La censura di eccesso di delega che il giudice a quo muove alla norma [...] come risulta] a seguito delle incisive modifiche che il legislatore delegato, facendo applicazione della speciale procedura prevista dall'art. 7 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, ha ritenuto di apportare alla disciplina della libertà personale nel processo minorile [...]». Punto 1 del Considerato in diritto. Corsivo aggiunto. È da notare che le modifiche introdotte con decreto correttivo, oltre ad essere *incisive*, come riconosce la Corte

con lo strumento dei decreti legislativi integrativi e correttivi il Governo ha apportato cambiamenti normativi di grande rilievo, ma non ha ritenuto di censurare le scelte governative, neppure nella tenue forma del monito, che talvolta la Corte usa far precedere ad interventi più incisivi.

Un decreto legislativo che riscrivesse intere pagine dell'ordinamento in virtù di una delega per recare «integrazioni e correzioni» non potrebbe non dirsi viziato di eccesso di delega, anche se non esorbitasse dai limiti temporali, di materia e fosse persino rispettoso dei principi e criteri direttivi. Le nozioni di integrazione e di correzione dovrebbero rientrare tra gli elementi definitori del potere delegato al Governo, analogamente a quanto dovrebbe accadere nel caso delle deleghe per il coordinamento e la compilazione di testi unici – in cui la capacità innovativa dei decreti legislativi sulla legislazione pregressa dovrebbe misurarsi con le finalità di riordino normativo perseguite dal legislatore delegante – ovvero nei casi di delega legislativa per l'attuazione delle direttive comunitarie – in cui la finalità di adeguamento alle normative europee nominativamente elencate in calce alla delega dovrebbe essere presa in considerazione tra i fattori sulla base dei quali valutare gli eventuali vizi di eccesso di delega degli atti governativi³⁵.

6. LE VARIANTI E I LORO RISCHI: A) LA DELEGA CONTESTUALE E B) LA DELEGA AUTONOMA

Accanto a queste valutazioni di carattere generale che investono l'intera categoria delle deleghe per le correzioni ed integrazioni occorre ora svolgere, più analiticamente, qualche considerazione in ordine alle diverse tipologie che la prassi ci offre. Come si accennava, la delega per le correzioni e le integrazioni, per quanto sia apparsa da un tempo relativamente breve – inizio anni 70, ha già dato vita ad una serie di varianti rispetto al modello di base, che è opportuno prendere in esame partitamente.

In base ad un primo criterio, basato sulla contestualità della delega per le correzioni rispetto alla delega principale, la prassi ci offre una prima dicoto-

costituzionale esplicitamente, riguardano il delicatissimo settore della *libertà personale nel processo minorile*.

³⁵ Tanto è vero che in questi casi la Corte afferma che il potere legislativo delegato è delimitato da tre ordini di principi: quelli che derivano dalla direttiva comunitaria da attuare e quelli generali e speciali contenuti nella legge delega, di norma nella legge comunitaria annuale: cfr. sentenza 49 del 1999.

mia: accanto alle più numerose deleghe per le correzioni attribuite al Governo con il medesimo atto legislativo con il quale viene attribuita la delega principale, vi sono casi, forse meno numerosi, ma non meno significativi, in cui la delega per l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi di una normativa già esistente e operante viene conferita con atto a sé stante, magari anche distante nel tempo dall'epoca dell'entrata in vigore della normativa da ritoccare.

Queste due ipotesi sono esposte a rischi diversi, che potrebbero addirittura prefigurare l'insorgere di veri e propri vizi di illegittimità costituzionale. Per la prima ipotesi si tratta di rischi collegati alla precarietà della normativa dettata con i decreti legislativi principali; per la seconda ipotesi si tratta del rischio dello snaturamento e dell'uso improprio dello strumento qui in discussione.

a) Il caso della delega per i decreti correttivi e integrativi formulata contestualmente alla delega di base, che costituisce l'ipotesi più frequente e che perciò si è ritenuto di ricondurre al «modello» che sta emergendo dalla prassi, si caratterizza per il fatto che «annuncia» e «avverte» i destinatari che la disciplina normativa contenuta nei primi decreti legislativi potrebbe essere soggetta a ripensamenti e aggiustamenti, entro un termine determinato. La previsione a priori della possibilità che i decreti legislativi principali siano a breve modificati dai decreti correttivi potrebbe allora imprimere ai primi un carattere di provvisorietà o addirittura di precarietà, in grado di generare nei potenziali destinatari un'aspettativa di mutamento normativo, che potrebbe scoraggiarne l'applicazione o l'osservanza. Nata per consentire la sperimentazione o l'attuazione graduale di riforme impegnative e complesse, e cioè per permettere di testare le nuove norme sul piano della loro effettività, la delegazione legislativa con possibilità di correzioni e integrazioni correrebbe il rischio di dare vita ad una nuova forma di legislazione «in prova», precaria o provvisoria, che potrebbe instillare nei soggetti destinatari la percezione di non essere obbligatoria e vincolante, perché soggetta, sicuramente e a breve termine, a revisioni e modifiche.

Così l'osservanza delle riforme tenderebbe a diminuire sensibilmente, impedendo, perché ineffettiva, la verifica del suo operare in concreto, verifica sulla base della quale poi il Governo dovrebbe predisporre le correzioni e le integrazioni.

Se la delega per le correzioni e le integrazioni dovesse trasformarsi in un invito alla scarsa osservanza delle norme poste dai decreti principali, almeno finché non siano stati emanati i decreti successivi o non sia spirato il termine previsto per la loro emanazione, essa solleverebbe più di un problema di pregio costituzionale, il più immediato dei quali concerne il principio della certezza del diritto. Se poi - secondo quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, o meglio da una decisione finora isolata, ma pronunciata

dalle sezioni unite³⁶ - dovesse consolidarsi l'orientamento che attribuisce effetti retroattivi alle disposizioni correttive, allora verrebbe del tutto pregiudicata la certezza del diritto e la clausola delle correzioni ed integrazioni contenuta nella legge delega sarebbe fonte sicura di ineffettività delle norme dei decreti principali, se per effettività intendiamo, kelsenianamente³⁷, l'osservanza media della norma o la conformità del comportamento umano alle norme.

Che i decreti legislativi possano essere percepiti come scarsamente vincolanti, fin tanto che non siano intervenute le correzioni ed integrazioni «definitive», previste dalla delega, è testimoniato da una significativa controversia insorta tra il Governo e la Regione Trentino-Alto Adige, e portata all'esame della Corte costituzionale, in merito all'adeguamento dell'ordinamento regionale alla riforma sanitaria del 1992³⁸.

Come è noto, a partire dal decreto legislativo n. 266 del 1992, è stato previsto esclusivamente per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome ivi insediate un particolare meccanismo di adeguamento ai principi e alle norme statali che vincolano le leggi regionali e provinciali. A differenza di quanto accade per le altre regioni, per le quali sono immediatamente applicabili le nuove norme statali che vincolano la legislazione regionale, determinando l'abrogazione o l'incostituzionalità³⁹ delle norme regionali ad esse contrarie, il sistema previsto per il Trentino Alto Adige⁴⁰ comporta che all'entrata

³⁶Corte di cassazione, civ., S.U., 7 febbraio 1989, n. 733 che attribuisce effetti retroattivi all'art. 1 del d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 688 in quanto norma correttiva del precedente d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 13, in conformità all'art. 17, secondo comma, della legge n. 825 del 1971, sulla riforma tributaria. Di opinione contraria in ordine all'efficacia nel tempo del medesimo decreto legislativo Comm. centr. imposte, sez. XXI, 10 giugno 1982, n. 837.

³⁷Sul punto cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., a cura di S. Cotta e G. Pecora, Milano, 1994, 39 ss.

³⁸La riforma è stata realizzata con decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in attuazione della delega conferita dalla più volte citata legge n. 421 del 1992.

³⁹Su questo punto la giurisprudenza è oscillante. Si veda però la sent. n. 153 del 1995 in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme regionali per contrasto con principi statali sopravvenuti e, tuttavia, ha esplicitamente riconfermato il potere del giudice ordinario di disapplicare le norme regionali nei casi di «accertata e diretta incompatibilità» con i nuovi principi statali. In dottrina, per tutti, M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali*, Torino, 1992, 210 ss. e ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

⁴⁰Sul meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale previsto per la regione Trentino-Alto adige e per le Province autonome vedi anche E. LAMARQUE, *Per la Provincia di Bolzano la prima applicazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto speciale è solo un buon investimento per il futuro*, in «Giur. it.», 1995, I, 485 ss.; T. GROPPI, *Limiti all'immediata applicabilità delle leggi statali nel territorio del Trentino Alto Adige e ricorso per mancato adeguamento*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3663 ss.; L. ANTONINI, *La chiusura della questione altoatesina e i suoi riflessi sulla riforma del regionalismo italiano*, ed. provv., Milano 1999, 97 ss.

in vigore delle nuove norme statali insorga in capo alla Regione e alle Province un obbligo di adeguamento, che deve essere soddisfatto entro sei mesi. Nel frattempo continuano ad essere applicate le norme regionali e provinciali prevalenti, ma allo scadere del termine tali norme possono essere impugnate dal Governo davanti alla Corte costituzionale se nel frattempo non sono state adeguate ai nuovi principi statali.

Nel caso portato all'esame della Corte, il termine di sei mesi previsto per l'adeguamento era decorso senza che la normativa regionale e provinciale fosse stata adeguata al decreto legislativo di riforma del sistema sanitario, quindi il Governo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale in via principale, per mancato adeguamento. La difesa della Provincia di Bolzano si basava sull'argomento che il computo del termine di sei mesi previsto per l'adeguamento non poteva, nel caso di specie, decorrere dalla data della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del decreto legislativo n. 502 del 1992, dato che la legge delega prevedeva la possibilità che fossero emanate disposizioni «correttive» fino al 31 dicembre 1993. Da tale ultima data, ad avviso della Provincia, doveva iniziare a decorrere il termine per l'adeguamento, cosicché il ricorso governativo risultava essere stato presentato prematuramente.

In buona sostanza, quel che la Provincia contestava era proprio l'obbligo di adeguare la propria legislazione a una disciplina che, se non poteva essere definita «provvisoria» in senso stretto, certo presentava un bassissimo tasso di stabilità.

La Corte non ha dato seguito alle osservazioni della Provincia, e si è prodigata in un ampio ragionamento diretto ad evidenziare le differenze tra i decreti-legge - in ordine ai quali sarebbe assurdo chiedere un adeguamento della legislazione regionale e provinciale prima della loro conversione in legge - e i decreti legislativi, stabili anche se suscettibili di correzioni a breve termine. La previsione di un termine per le correzioni «non può condurre a ipotizzare - dice la Corte - che i decreti soggetti ad eventuali correzioni, entro i limiti temporali ultimi concessi per lo svolgimento del potere delegato, possano essere considerati per ciò stesso atti provvisori. Al contrario - continua la Corte - ciascun decreto legislativo delegato, una volta emanato, è un atto legislativo a sé stante, potenzialmente idoneo a produrre effetti normativi stabili nell'ordinamento giuridico, allo stesso modo di una comune legge ordinaria»⁴¹.

La dottrina non ha mancato di marcare un netto dissenso rispetto a questa interpretazione della Corte che impone alla Regione e alle Province di innovare le proprie leggi in corrispondenza di ogni «tappa» della riforma statale, mentre

⁴¹Sentenza n. 172 del 1994, punto 3 del Considerato in diritto.

sarebbe stato preferibile lasciare che la disciplina statale diventasse davvero stabile e definitiva, prima di esigere l'adeguamento degli ordinamenti regionali⁴².

In effetti il ragionamento della Corte appare condivisibile solo se si muove dal presupposto che la clausola dei decreti integrativi e correttivi non abiliti il Governo a riscrivere, introducendo innovazioni radicali, la disciplina dettata dai decreti principali, ma si limiti a permettere modifiche che si contengano entro i margini delle «integrazioni e correzioni», appunto.

L'antidoto al rischio che la normativa posta dai decreti legislativi principali diventi precaria - o sia percepita come tale - in attesa dei decreti legislativi integrativi e correttivi potrebbe consistere nell'adozione di un canone di scrutinio stretto, in sede di controllo di legittimità costituzionale sul potere di correzione ed integrazione esercitato dal Governo, secondo le indicazioni sviluppate poco sopra.

b) Diversi sono i rischi ai quali sono esposte le deleghe per i decreti integrativi e correttivi quando, anziché essere contenute nel medesimo atto che pone la delega principale, esse intervengono in un momento distinto e successivo. In questi casi si attenuano i rischi connessi alla precarietà della normativa, perché manca la prevedibilità del mutamento, vera causa della percezione di instabilità, provvisorietà, temporaneità della normativa principale, di cui si è già detto. In compenso in questi casi si possono riscontrare aspetti problematici di diversa natura.

In particolare, osservando la prassi si può notare che quando la delega per i correttivi e gli integrativi non è posta contestualmente ad altra delega legislativa, che per comodità ho definito «di base» o «principale», ma interviene successivamente, magari a distanza di anni da essa, normalmente si riscontra un uso improprio dello strumento qui in esame. Sotto l'etichetta di una delega per le correzioni e le integrazioni si cela, nella maggior parte dei casi, una comune delega legislativa, potremmo dire una delega di riforma del settore, e non certo di assestamento o di perfezionamento di una riforma in corso di sperimentazione.

Si pensi al caso della riforma del pubblico impiego, effettuata dal Governo in base alla legge delega n. 421 del 1992, con decreto legislativo n. 29 del 1993, ripetutamente integrato e corretto. Nello stesso ambito materiale, la legge n. 59 del 1997 (cd. Bassanini uno) prevede che «[...] ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono essere emanate entro il 31 dicembre 1997. A

⁴²Sul punto vedi E. Rossi, «Mettere vino nuovo in otri vecchi»: le prime applicazioni dell'art. 2 del d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in «Giur. cost.», 1994, 1553 ss.

tal fine il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli artt. 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi, ai seguenti principi e criteri direttivi [...]»⁴³. Segue un copioso elenco di principi e criteri direttivi, i cui contenuti solo in parte si pongono in linea di continuità con la delega di base, di talché difficilmente i decreti legislativi emanati in forza di questa nuova delega – e in particolare il decreto legislativo n. 80 del 1998⁴⁴ – possono essere considerati mere integrazioni e correzioni dell'originario decreto legislativo n. 29 del 1993, a sua volta già ripetutamente integrato e corretto⁴⁵.

Questa tendenza ad utilizzare in modo improprio i decreti legislativi integrativi e correttivi non può dirsi un vizio connesso strutturalmente alla autonomia che in questi casi la delega per i correttivi esibisce. L'uso improprio dei decreti legislativi integrativi e correttivi e il loro snaturamento rispetto alla finalità tipica di assestamento delle riforme non derivano di necessità dalla autonomia della delega correttiva che si riscontra negli esempi sopra ricordati. È piuttosto un rischio che si verifica sul piano empirico: osservando *l'id quod plerumque accidit*, si nota la tendenza ad estendere i poteri del Governo delegato fino a debordare abbondantemente fuori dai confini della correzione e dell'integrazione, proprio quando la delega correttiva interviene in un momento successivo e autonomo rispetto alla delega principale.

Quando si verifica questo uso deviante dei decreti integrativi e correttivi,

⁴³ Legge n. 59 del 1997, art. 11, comma 4.

⁴⁴ Si vedano anche i decreti legislativi n. 396 del 1997; n. 387 del 1998.

⁴⁵ Analoghe considerazioni potrebbero essere ripetute in relazione alla delega sull'ordinamento contabile degli enti locali, contenuta nella legge n. 127 del 1997 (cd. Bassanini bis), art. 9, che si propone come delega integrativa del precedente decreto legislativo n. 77 del 1995, dissimulando una portata innovativa ben più ampia, testimoniata dal fattore tempo e dai contenuti indirizzati al legislatore delegato. Anche alcune deleghe contenute nella legge n. 266 del 1999 sul riordino delle carriere di alcuni comparti del pubblico impiego presentano questa struttura anomala, in particolare quella di cui all'art. 15, comma 1, sul riordino delle forze armate e quella di cui all'art. 18, comma 1 sul rapporto di impiego del personale di polizia. La medesima struttura è seguita anche nella legge delega 13 maggio 1999, n. 133, art. 10, comma 2, che introduce una delega per correggere i decreti legislativi di attuazione della legge delega sulla riforma sanitaria; nella medesima legge delega l'art. 23 introduce una delega per i correttivi e gli integrativi in materia di imposta sugli spettacoli, disciplinata con delega dalla legge 3 agosto 1998, n. 288, senza che nel testo originario fossero previsti i correttivi; e ancora nella legge 17 maggio 1999, n. 144, in materia di incentivi all'occupazione, in particolare art. 45, commi 2, 4, 5.

la delega presenta un carattere irrazionalmente contraddittorio, perché da un lato essa conferisce al Governo un potere di «mera integrazione e correzione» e dall'altro pone principi e criteri direttivi che spingono la legislazione delegata, che dall'esercizio di tale potere dovrebbe derivare, fuori dai confini della integrazione e della correzione, che la delega stessa pone. Più che da una cattiva interpretazione del potere legislativo delegato da parte del Governo, l'uso improprio dei decreti legislativi integrativi e correttivi sembra derivare, allora, da un vizio della legge di delega.

Inoltre, in alcuni di questi casi si riscontra una insufficiente determinazione dei principi e dei criteri direttivi, che dipende dal fatto che questo tipo di deleghe correttive tende ad affiancare ulteriori principi e criteri direttivi a quelli originari, contenuti nella delega principale. Il Governo si trova, dunque, a dover operare un coordinamento tra i due ordini di principi, effettuando le scelte in base alle proprie priorità. In questo modo, però, il Governo diviene arbitro anche della determinazione dei principi e dei criteri direttivi, contraddicendo e la lettera e lo spirito dell'art. 76 Cost., che riserva questo compito alla decisione delle assemblee parlamentari.

In breve, questa variante dei decreti legislativi integrativi e correttivi, con la quale ad anni di distanza si torna a conferire una delega per ritoccare una riforma effettuata molto prima nel tempo, spesso è congegnata in modo tale da non andare esente da vizi di illegittimità costituzionale sotto un duplice profilo: il primo, legato alla contraddittorietà della delega quanto all'ampiezza del potere delegato al Governo, che da un lato è definito di «correzione e integrazione» e dall'altro è destinato ad operare interventi senz'altro più incisivi di quanto l'idea della correzione e della integrazione possano tollerare. Il secondo, legato alla indeterminatezza dei principi e dei criteri direttivi, che in questi casi sono spesso di due ordini, perché la delega richiama tutti quelli «vecchi», e ne aggiunge di «nuovi», da coordinare fra loro dove è possibile a discrezione del Governo.

7. (CONTINUA) C) DELEGHE CON PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI AUTONOMI E D) CON RINVIO A PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI

Dalle osservazioni appena svolte in tema di deleghe per i decreti correttivi ed integrativi attribuite in forma autonoma e in epoca successiva alla delega principale potrebbe sorgere un equivoco, che è bene fugare senza indugio.

L'equivoco potrebbe essere generato dal fatto che si è riscontrato un uso improprio dello strumento qui in esame principalmente nei casi in cui la delega per l'emanazione dei decreti correttivi e integrativi contiene principi e criteri direttivi ulteriori rispetto alla delega principale. Si potrebbe allora trarre la

conclusione, indebita, che l'unica modalità coerente e costituzionalmente accettabile di formulare la delega per i correttivi e integrativi sia quella che omette l'indicazione di specifici principi e criteri direttivi, limitandosi su questo punto a rinviare a quelli formulati nella delega principale.

È di immediata percezione che questa affermazione prova troppo.

È ben vero che il modello più ricorrente si struttura in modo che i principi e i criteri direttivi della delega «secondaria» siano individuati per *relationem* a quelli della delega «principale». È vero altresì che la Corte costituzionale, chiamata esplicitamente a pronunciarsi su questo punto, ha ritenuto che una delega per l'emanazione di decreti legislativi e correttivi formulata senza indicare specificamente principi e criteri direttivi non è incostituzionale, sotto il profilo della lesione dell'art. 76 Cost., se vincola il Governo al rispetto dei principi e criteri direttivi posti nella delega di base⁴⁶, e coerentemente, in un successivo caso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un decreto legislativo integrativo e correttivo che finiva per abrogare o quantomeno svuotare di contenuto uno dei principi posti nella legge delega di base⁴⁷.

Tuttavia non pare lecito spingere queste affermazioni fino al punto di dedurre che la sola modalità di determinazione dei principi e criteri direttivi coerente con la *ratio* delle deleghe correttive ed integrative sia quella di un mero rinvio alla legge di delega principale. Al contrario, in linea teorica, sembrano parimenti accettabili sia il modello base, in cui la delega per i decreti legislativi integrativi e correttivi utilizza la tecnica del rinvio ai principi e criteri direttivi della delega principale, sia la variante che correda la delega secondaria di principi e criteri direttivi ulteriori⁴⁸.

⁴⁶ Sentenza n. 156 del 1985, relativa alla riforma tributaria del 1971, punto 4 Considerato in diritto: «Con la terza questione si domanda alla Corte se il citato art. 17, l. 825 del 1971 contrasti o meno con l'art. 76 Cost., nella parte in cui ammette interventi integrativi e correttivi ad opera del legislatore delegato senza specificare i principi e criteri direttivi da osservare in detti interventi [...] Anche detta questione non è fondata, poiché lo stesso art. 17, nell'autorizzare il Governo ad emettere uno o più provvedimenti delegati, ha espressamente stabilito che tali provvedimenti dovevano attenersi ai principi e ai criteri direttivi determinati dalla stessa legge di delega n. 825 del 1971».

⁴⁷ Sentenza n. 383 del 1994, relativa ad uno dei decreti correttivi del decreto legislativo n. 29 del 1993, il decreto legislativo n. 470 del 1993, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost., perché irrispettoso di un principio stabilito nell'art. 2, comma 2, della legge n. 421 del 1992, la legge delega di base. In particolare il principio ritenuto leso dal decreto correttivo produceva l'effetto di vincolare le regioni speciali e le province autonome a tutte le norme contenute nei decreti legislativi, laddove la legge delega restringeva tale vincolo alle sole disposizioni di principio contenute nella legge delega stessa, ritenute esse sole principi fondamentali di grandi riforme economico-sociali.

⁴⁸ Diversa, su questo punto, l'opinione espressa da N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «corret-*

Anzi questa seconda ipotesi potrebbe essere valorizzata, nella misura in cui tende a dare più precise indicazioni al Governo sul come esercitare il potere di correzione, stabilendo l'orientamento verso cui indirizzarlo. I principi e i criteri direttivi potrebbero essere utilmente integrati su questo punto, in modo da non lasciare del tutto libero il Governo di volgere a qualunque scopo il potere di correzione, salvi naturalmente i contenuti fissati nella legge delega.

Si potrebbe, ad esempio, immaginare di vincolare il Governo ad utilizzare l'intervento normativo di correzione ed integrazione al solo scopo di aggiustare gli inconvenienti, o rimuovere i dubbi di costituzionalità, che le prime applicazioni della riforma approntata con i decreti legislativi principali lasciano venire a galla nella prassi. Coerente con la *ratio* dello strumento, che come si è detto risiede essenzialmente nella necessità di sperimentare e attuare gradualmente riforme complesse ed ampie, la previsione di uno specifico criterio direttivo da seguire nella predisposizione dei decreti legislativi integrativi e correttivi potrebbe vincolare il Governo a limitare l'uso di tale potere per rispondere alle esigenze emerse dalla prima sperimentazione. L'entità delle correzioni e delle integrazioni potrebbe anche variare sensibilmente, purché le modificazioni introdotte siano giustificate allo scopo di chiarire dubbi, rimuovere inconvenienti, risolvere problemi, appianare difficoltà, abbattere costi, sciogliere contraddizioni o colmare lacune che si siano riscontrati nella prassi.

8. (CONTINUA) E) DECRETI CORRETTIVI E INTEGRATIVI CHE OPERANO SU PRECEDENTI DECRETI LEGISLATIVI E F) DECRETI CORRETTIVI E INTEGRATIVI CHE OPERANO SU LEGGI ORDinarie

Proseguendo nella disamina delle varianti, possiamo ancora distinguere le deleghe in cui i decreti legislativi integrativi e correttivi sono destinati ad *incidere sui decreti legislativi* entrati in vigore in virtù della delega principale, da quelle in cui gli interventi correttivi e integrativi sono chiamati ad *operare su leggi ordinarie* del parlamento. Il primo è il caso più frequente, ascrivibile al modello generale della delega per le correzioni e le integrazioni. Il secondo costituisce una variante utilizzata in poche, ma assai significative occasioni, che presenta aspetti problematici.

Questa seconda ipotesi è stata seguita ad esempio nel caso della legislazione sulla privacy e nella riforma della disciplina sull'immigrazione.

tivi, cit., 40 ss., che ritiene, invece, tipico del modello delle deleghe per correttivi e integrativi rinviare, in punto di principi e criteri direttivi, alla delega principale.

Nel caso della privacy, le correzioni da apportare per via di delegazione legislativa, ex art. 2 della legge n. 676 del 1996, sono dirette ad «emendare» la legge ordinaria di base, la legge n. 675 del 1996, anziché, come accade usualmente, precedenti decreti legislativi. Questa differenza non produce alcun inconveniente dal punto di vista del regime formale delle fonti: poiché le correzioni sono contenute in atti con forza di legge — i decreti legislativi di correzione — non rileva in alcun modo, sotto questo profilo, il fatto che esse siano destinate ad interpolare il testo di una legge ordinaria, anziché quello di un decreto legislativo, è ovvio. Gli inconvenienti che si generano, invece, riguardano la determinatezza dei principi e dell'oggetto della delega per le correzioni. Si consideri, infatti, che come tutte le deleghe correttive, anche quella in materia di privacy impone al governo di agire nel pieno rispetto dei principi della legislazione di base: come si ricava da una lettura testuale del dato normativo, nella predisposizione dei decreti correttivi sulla privacy, il Governo è tenuto al «rispetto dei principi e della impostazione sistematica della legislazione in materia di tutela delle persone e altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali»⁴⁹. La legge ordinaria di base in materia di privacy è dunque la fonte da cui trarre i principi che debbono guidare il governo il sede di correzione. E tuttavia, la legge ordinaria di base non è solo questo. Essa è anche il testo su cui sono destinate ad operare le correzioni predisposte dal Governo. Proseguendo nella lettura dell'art. 2 della legge delega si legge infatti che oltre al criterio sopra citato, il Governo deve altresì limitarsi alla «introduzione delle sole correzioni a[lla] legislazione in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali [...omissis...]».

Non diverso è il caso della legislazione sull'immigrazione, caratterizzato anch'esso dal fatto che il potere di correzione e integrazione delegato al governo è destinato ad incidere su una legge ordinaria, anziché su decreti legislativi di prima riforma.

Una profonda revisione della legislazione in materia di immigrazione è intervenuta, nel nostro ordinamento ad opera della legge n. 40 del 1998, una legge che mira a disciplinare in modo organico tutte le problematiche, vecchie e nuove, poste dalla crescita dell'immigrazione massiccia di popolazioni da paesi extracomunitari⁵⁰. Nonostante la pretesa organicità della legge n. 40 del

⁴⁹ Legge n. 676 del 1996, art. 2, comma 1.

⁵⁰ La disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento dei cittadini dell'Unione europea presenta problemi specifici, data la presenza di importanti e copiosi principi comunitari che a partire dalla libertà di circolazione delle persone, prevista sin dall'originario trattato di Roma, fino ai più recenti principi in materia di cittadinanza dell'Unione, introdotti con il trattato di Maastricht e perfezionati con il trattato di Amsterdam, tendono a riservare ai cittadini europei un

1998, anch'essa non rinuncia a dotarsi di quello strumento di perfezionamento, previsto ormai in tutte le riforme ampie e complesse, che è costituito dalla delega per i decreti correttivi e integrativi. L'art. 47, comma 2 della legge, prevede infatti che «Il Governo è [...] delegato ad emanare, entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni correttive che si dimostrino necessarie per realizzare pienamente i principi della presente legge o per assicurarne la migliore attuazione»⁵¹. Senza ulteriore determinazione di principi e criteri direttivi, il Governo riceve così una delega in cui oggetto e parametro del potere normativo sono parimenti identificati con un unico, medesimo, testo di legge. Da esso il Governo deve trarre i principi che abbisognano dell'intervento correttivo per essere pienamente realizzati e meglio attuati; ma su di esso il governo deve anche intervenire con le proprie correzioni, modificandone le norme che alla prova dei fatti si siano dimostrate perfettibili. Ma all'interno della legge 40 del 1998 e del successivo testo unico, quali sono i principi ai quali il Governo deve assicurare una più piena realizzazione e quali sono le restanti norme che possono, invece, essere novellate in virtù della delega correttiva? È chiaro che questa coincidenza tra oggetto e principi della delega correttiva, entrambi determinati con un mero e generico rinvio alla legislazione in vigore in materia, si risolve in una totale mancanza di determinazione dei principi stessi, e alla fine anche dell'oggetto. Come nel precedente caso della normativa sulla privacy, anche la delega correttiva in materia di immigrazione è costituzionalmente viziata, per indeterminatezza di alcuni dei contenuti prescritti dall'art. 76 Cost.

La normativa di base contenuta nella legge ordinaria è ad un tempo *limite* ed *oggetto* del potere di correzione delegato al Governo: limite perché essa contiene i principi cui il Governo si deve ispirare nella formulazione dei decreti legislativi correttivi; oggetto, perché gli interventi normativi del Governo sono volti a correggere proprio quella medesima legislazione da cui i principi

trattamento giuridico privilegiato, rispetto ai cittadini extraeuropei, nell'ambito del territorio dell'Unione. Su punto mi permetto di rinviare al mio lavoro *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Aggiornamenti 1995, ad *vocem*. Tale distinzione è riconosciuta anche dalla recente legislazione italiana sull'immigrazione, che omette completamente di trattare le problematiche della circolazione dei cittadini europei, predisponendo su questo punto una specifica delega legislativa al Governo, cfr. legge n. 40 del 1998, art. 45.

⁵¹ Tra l'altro gli interventi correttivi non sono mancati, alcuni dei quali tutt'altro che insignificanti, dato che toccano anche i profili penalistici della normativa sull'immigrazione: si vedano il decreto legislativo n. 380 del 1998, e soprattutto il decreto legislativo n. 113 del 1999. Alcune osservazioni critiche sulle deleghe nella legge sull'immigrazione, in senso non dissimile da quello esposto nel testo, possono leggersi, in P. BONETTI, *Anomalie costituzionali*

debbono essere tratti. E allora delle due l'una: o la delega è contraddittoria, perché invita il Governo a correggere una legislazione che contiene anche i principi che lo vincolano nell'esercizio del potere normativo; oppure è incostituzionalmente indeterminata nella formulazione dei principi e dei criteri direttivi, perché abbandona al Governo il compito di interpretare la legislazione di base al fine di distinguere i principi, vincolanti, dalle altre norme di dettaglio, passibili di correzione, seguendo uno schema disimpegnato cui l'ordinamento ha fatto ampiamente ricorso in materia di rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale⁵².

In questo caso, però, sembra che il vizio di indeterminatezza dei principi, al quale si accompagna in verità anche una scarsa precisione nella definizione dell'oggetto della delega⁵³, sia difficilmente accettabile dal punto di vista costituzionale, viste le precise indicazioni contenute nell'art. 76 Cost. e visti i rapporti istituzionali che esso sottende, che vorrebbero il parlamento legislatore di principio e il governo legislatore «di riempimento», per usare una espressione ricorrente nella giurisprudenza costituzionale.

Per evitare censure di incostituzionalità, quando la delega correttiva si appoggia ad una precedente legge ordinaria di riforma è necessario, allora, che il legislatore delegante distingua con precisione quali sono le proposizioni normative della legge che costituiscono principi vincolanti per il legislatore delegato, e quali sono invece le proposizioni normative suscettibili di correzione.

9. ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE SUI PROBLEMI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEI DECRETI LEGISLATIVI INTEGRATIVI E CORRETTIVI E SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Volendo ricomporre e sintetizzare le osservazioni fin qui svolte in relazione ai problemi di costituzionalità che i decreti legislativi integrativi e correttivi

⁵² Come nel rapporto tra legge statale e legge regionale, il legislatore ordinario non ha distinto nella legislazione di base della *privacy* i contenuti di principio da quelli di dettaglio. Ma nel caso della legge regionale il sistema dei controlli preventivi conduce il problema quasi inevitabilmente davanti ad un giudice imparziale, la Corte costituzionale, alla quale in ultima analisi è rimesso il compito di determinare i principi fondamentali della materia e principi delle grandi riforme economico-sociali; viceversa nel caso dei decreti legislativi correttivi l'unico controllo preventivo è quello svolto dalle Commissioni parlamentari, le quali però da un lato esprimono di norma un parere non vincolante, e dall'altro non hanno modo di chiamare in campo la Corte costituzionale. Questa interverrà solo successivamente, e solo se ce ne sarà occasione. Da questo punto di vista il Governo ha campo molto più libero.

⁵³ L'oggetto della delega è definito, infatti, in termini di «disposizioni correttive della legisla-

possono presentare, occorre anzitutto muovere dalla constatazione che l'ordinamento costituzionale italiano non sembra ostacolare in via di principio l'utilizzo di questa peculiare forma di delega legislativa.

La stessa giurisprudenza costituzionale sembra confortare questa osservazione, sia perché con esplicite affermazioni di principio sin dal 1985 ha fugato ogni dubbio in proposito, sia perché pur avendo avuto numerose occasioni, specie negli anni più recenti⁵⁴, di pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto decreti legislativi integrativi e correttivi, la Corte sembra trattare questa speciale categoria di atti con forza di legge al pari dei comuni decreti legislativi, emanati sulla base di una ordinaria delega legislativa, senza evidenziarne le peculiarità e gli specifici problemi, che pure, ad avviso di chi scrive, non mancano.

Da questo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale non sembra pienamente soddisfacente. Nel momento in cui il Parlamento delega al Governo il compito di svolgere un'attività legislativa di «integrazione e correzione», questa definizione dovrebbe contribuire a tracciare il perimetro entro cui il Governo è abilitato ad agire, e la Corte costituzionale dovrebbe vegliare affinché tali confini non vengano impropriamente superati. Fino ad oggi non

zione in materia di tutela dei dati delle persone fisiche e di altri soggetti...». Ma la legislazione in materia è costituita solo dalla legge n. 675 del 1996, precedente la delega stessa, oppure abbraccia ogni atto normativo primario, anche futuro che sarà varato in materia, compresi tutti i decreti integrativi a venire? Rileva l'indeterminatezza dell'oggetto anche A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti normative*, in *Il trattamento dei dati personali*, a cura di Cuffaro e Ricciuto, cit., 26.

⁵⁴ La giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto decreti legislativi integrativi e correttivi non è scarsissima, specie negli ultimi anni. Poco numerose sono però le decisioni in cui la Corte costituzionale si pronuncia specificamente sulla comparibilità costituzionale e sui limiti del tipo di fonte qui in esame. Così ad esempio vi sono molte decisioni vertenti su decreti legislativi integrativi e correttivi, in cui il parametro costituzionale è diverso dall'art. 76 Cost.: ad esempio sentenza n. 269 del 1998; sent. n. 127 del 1997; sent. n. 430 del 1995; sentt. nn. 355 e 354 del 1994. In altri casi, la questione di legittimità sollevata in ordine ad un decreto legislativo integrativo e correttivo tocca anche il parametro dell'art. 76 Cost., ma limitatamente a profili relativi alla violazione della legge di delega, e più specificamente nella maggior parte dei casi per violazione dei principi e criteri direttivi, cosicché il giudizio della Corte non tocca, nemmeno in questi casi, la legittimità formale della fonte legislativa integrativa e correttiva: così sent. n. 88 del 1996, sent. n. 77 del 1993, sent. n. 44 del 1993, sent. n. 51 e n. 4 del 1992. Trascurando del tutto i casi in cui i decreti legislativi integrativi e correttivi vengono in rilievo nel giudizio di legittimità costituzionale come elementi che integrano lo *jus superveniens* e che giustificano quindi la restituzione degli atti al giudice *a quo* (come esempio, per tutte, ord. 501 del 1993), le uniche decisioni della Corte costituzionale da cui si possono evincere indicazioni circa il regime giuridico e i limiti di legittimità costituzionale dei decreti legislativi integrativi e correttivi sono dunque la sent. n. 156 del 1985, le sentt. nn. 172, 343, 383 e 422 del 1994, e la sent. n. 265 del 1996 tutte analizzate precedentemente nel testo.

sembra che i concetti di «integrazione e correzione» che definiscono il potere legislativo delegato al Governo siano mai stati invocati nella giurisprudenza costituzionale al fine di valutare eventuali vizi di eccesso di delega di cui i decreti legislativi integrativi e correttivi potrebbero essere inficiati. Anzi, talvolta la Corte costituzionale ha preso atto che in sede di correzione e integrazione il Governo ha apportato modifiche incisive al tessuto legislativo preesistente, senza però muovere censure in alcuna forma. Tuttavia, come si è cercato di dimostrare nelle pagine precedenti, un intervento più energico da parte della Corte costituzionale su questo punto potrebbe essere opportuno, sia per evitare che il legislatore delegante e il legislatore delegato sfruttino in modo improprio lo strumento dei decreti legislativi integrativi e correttivi (come ad avviso di chi scrive qualche volta accade), sia per evitare il rischio di destabilizzare o rendere ineffettivi i decreti legislativi di base, in attesa dei loro correttivi. Per non vanificare gli effetti benefici dei decreti legislativi integrativi e correttivi con dannosi «effetti collaterali», sembra indispensabile vigilare sul legislatore delegato affinché si mantenga nei limiti della «correzione e integrazione», e questa responsabilità chiama in causa anche la Corte costituzionale.

Venendo agli altri vizi che si possono riscontrare in alcune varianti della delega correttiva e integrativa, si è cercato di evidenziare come in alcuni casi si verifica una indeterminatezza in alcuni elementi della delega e in particolare nell'oggetto e nei principi e criteri direttivi, che finisce per eludere le prescrizioni dell'art. 76 Cost. Ciò accade sovente quando la delega correttiva ed integrativa segue molto tempo dopo la delega principale, e comunque è posta con atto autonomo e indipendente da essa. La stessa evenienza ricorre quando i decreti legislativi integrativi e correttivi sono destinati ad operare su una normativa posta con legge ordinaria, anziché su precedenti decreti legislativi. Nel primo caso l'indeterminatezza deriva dalla inevitabile giustapposizione di diversi ordini di principi e criteri direttivi, non sempre armonizzabili fra loro; nel secondo caso, il medesimo effetto si determina perché la legge in vigore costituisce contemporaneamente l'oggetto e il limite del potere di correzione. Di qui, in entrambe le ipotesi, l'indeterminatezza di alcuni aspetti della delega per le correzioni e le integrazioni.

Visti da una diversa angolatura, i problemi di legittimità costituzionale più ricorrenti nella prassi dei decreti legislativi integrativi e correttivi sembrano riconducibili in due gruppi principali: il primo è costituito dai casi in cui gli atti governativi debordano dal potere di correzione e integrazione delegato dal Parlamento; il secondo racchiude invece i casi in cui, per diversi motivi, la delega correttiva e integrativa finisce per essere indeterminata in alcuni dei suoi elementi costituzionalmente necessari. Questi ultimi casi presentano problemi di costituzionalità ascrivibili alla stessa legge di delega, laddove i vizi del primo gruppo dipendono essenzialmente da un cattivo esercizio del potere

delegato da parte del Governo. Questa differenza non è di poco conto e induce a ritenere poco probabile un intervento della Corte costituzionale sui secondi, mentre possono nutrirsi maggiori aspettative a riguardo dei primi.

La ragione per cui si può azzardare una previsione di questo tipo si fonda su un atteggiamento ricorrente nella giurisprudenza costituzionale in materia di delega legislativa, pienamente rappresentato anche nel filone specifico che riguarda i decreti legislativi integrativi e correttivi.

Tutti i commentatori sono concordi nel ritenere che dopo le primissime pronunce della Corte costituzionale in tema di delega legislativa, con le quali sono state effettuate affermazioni di principio forti, la giurisprudenza costituzionale in questo ambito non si è mostrata particolarmente esigente⁵⁵, assecondando per lo più le dinamiche politiche volute o accettate da Parlamento e Governo. Raramente si riscontrano pronunce di incostituzionalità per violazione dell'art. 76 Cost. e, questo è il punto, i pochissimi casi in cui si giunge a decisioni di accoglimento hanno sempre ad oggetto i decreti legislativi e mai le leggi di delega. Ad essere colpito dalla pronuncia della Corte è il Governo e il suo potere legislativo delegato, non mai il Parlamento.

Queste osservazioni possono essere riprodotte identicamente in relazione alle deleghe correttive e integrative: occasionalmente la Corte è intervenuta con declaratorie di illegittimità costituzionale di decreti legislativi integrativi e correttivi⁵⁶; in nessun caso vi è modo di reperire una pronuncia di accoglimento che demolisca o «manipoli» in tutto o in parte una legge delega.

Questo fatto può avere diversi ordini di spiegazioni.

Si può ipotizzare un problema di accesso delle questioni di legittimità costituzionale delle leggi di delega, che in effetti sono assai meno frequenti delle questioni di costituzionalità aventi ad oggetto decreti legislativi, specie se i profili di incostituzionalità riguardano non tanto il contenuto delle singole norme, quanto aspetti formali relativi alla violazione dell'art. 76 Cost.

In particolare, nel giudizio incidentale, che resta la via di accesso più comune e più frequentemente utilizzata, è difficile che la censura prospettata dal giudice rimettente riguardi una disposizione della legge delega; ancor più raro è che il profilo di incostituzionalità imputato alla legge delega riguardi i vizi formali della fonte; un po' meno infrequente è l'evenienza che in occasione di

⁵⁵ Su questi aspetti chiarissimo V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale*, cit., 209 ss. e da ultima E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., 19 ss.

⁵⁶ A quanto consta, le sentenze di accoglimento aventi ad oggetto, in tutto o in parte, decreti legislativi integrativi o correttivi sono: sent. n. 77 del 1993; sent. n. 354 del 1994; sent. n. 383 del 1994.

una questione di illegittimità costituzionale sollevata in relazione a disposizioni di un decreto legislativo, venga poi investita di riflesso anche la legge di delega.

Certamente il giudice remittente non incontra ostacoli processuali insormontabili: nulla, nemmeno il requisito della rilevanza inteso nel più rigoroso dei modi, vieta al giudice *a quo* di sollevare una questione di legittimità costituzionale su una legge di delega per profili attinenti agli aspetti formali della fonte. Tuttavia, forse solo a causa di una scarsa sensibilità in senso lato «culturale» di giudici e difensori ai problemi delle fonti, non è affatto frequente che le ordinanze di rinvio siano costruite in modo da convogliare il giudizio della Corte verso la valutazione della legge delega e dei suoi elementi costituzionalmente necessari, ex art. 76 Cost.

Più numerose le occasioni in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi sulle leggi di delega nell'ambito dei giudizi in via principale, su impugnativa regionale. Qui l'ostacolo che si frappone alla prospettazione di questioni attinenti agli elementi formali della legge di delega è di altro genere, e deriva dai limiti del giudizio in via principale ad iniziativa regionale, che è stato concepito essenzialmente come un giudizio a difesa delle competenze regionali. Anche qui, le regioni non sono impedito in modo assoluto ad introdurre nel giudizio della Corte profili attinenti ai vizi formali della delega legislativa, giacché la Corte non esclude che le regioni possano invocare parametri diversi da quelli contenuti nel titolo V della Costituzione, purché dimostrino come la violazione di altri principi costituzionali, anche attinenti ai vizi delle fonti statali, ridondino in una illegittima violazione delle competenze regionali⁵⁷.

I problemi di accesso, dunque non sono affatto insormontabili, e la scarsa affluenza di questioni di legittimità costituzionale attinenti alla violazione dell'art. 76 Cost. da parte di leggi delega non può essere del tutto imputata ad ostacoli derivanti dalla configurazione dei processi di legittimità costituzionale. Tanto più che di recente la Corte costituzionale ha voluto aprire un nuovo canale di accesso, acconsentendo che i conflitti di attribuzioni fra pote-

⁵⁷ Così si può ricordare come la Corte ha avuto occasione di esprimere alcune importanti affermazioni di principio sui decreti legge proprio nell'ambito di giudizi di legittimità costituzionale in via principale, ad esempio nella sentenza n. 302 del 1988 e nella sentenza n. 29 del 1995. Per fare un solo esempio di questioni relative alla delega legislativa e ai profili relativi alla violazione dell'art. 76 Cost. sollevate dalle regioni in via principale basti qui citare la sentenza n. 408 del 1998, relativa alla legge delega n. 59 del 1997. Su questa tematica si veda ora l'approfondita analisi della giurisprudenza costituzionale effettuata da E. LAMARQUE, negli atti del presente seminario.

ri dello stato possano essere elevati anche in relazione ad atti con forza di legge⁵⁸.

L'assoluta assenza di decisioni di illegittimità costituzionale relative a leggi di delega, può dipendere, forse, più che da un problema di accesso, da un problema di conseguenze: l'ostacolo si colloca forse non tanto a monte del giudizio della Corte, quanto a valle dello stesso.

In effetti, una pronuncia di illegittimità costituzionale che colpisce la legge delega fa crollare dalle fondamenta l'intero edificio di un riforma che nel frattempo può essere già giunta al tetto e che magari è frutto di impegnative decisioni e mediazioni politiche. Anche se l'impugnativa della legge di delega è stata effettuata a ridosso della sua entrata in vigore, come accade nei giudizi in via principale, la pronuncia della Corte spesso interviene quando il Governo ha già esercitato in tutto o in parte il potere legislativo delegato. La pronuncia della Corte che riscontrasse un vizio della delega ex art. 76 Cost. farebbe cadere la delega e di conseguenza tutti i decreti legislativi emanati sulla base di essa. Posta di fronte a conseguenze che «rischiano di disfare accordi faticosamente raggiunti e difficilmente ricomponibili»⁵⁹, la Corte costituzionale può sentirsi frenata o intimidita e dare luogo a pronunce accondiscendenti nei confronti degli organi politici.

Forse questo fattore, unitamente a molti altri, contribuisce a generare un atteggiamento di deferenza della Corte rispetto alle decisioni del Parlamento, particolarmente manifesto in tema di delega legislativa: se al Parlamento sta bene delegare al Governo poteri ampi, e non adeguatamente determinati, la

⁵⁸ In precedenza, è noto, che solo occasionalmente e con molta circospezione la Corte costituzionale aveva ritenuto ammissibile un conflitto di attribuzioni relativo ad un decreto legge, con la sent. 161 del 1995. Questa parziale apertura della Corte, che già superava le precedenti chiusure, oggi sembra portata a compimento dalle sentenze n. 457 del 1999 e n. 23 del 2000. Si deve notare, però che il conflitto di attribuzione su atti con forza di legge non deve tendere a mascherare un improprio giudizio di legittimità costituzionale e pertanto è ammissibile nella misura in cui l'atto impugnato determina una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite al soggetto che eleva il conflitto. Non a caso i casi ritenuti ammissibili alla Corte costituzionale con le due sentenze sopra citate riguardavano conflitti sollevati dalla Corte dei conti in ordine a decreti legislativi disciplinanti in qualche misura le funzioni della Corte dei conti stessa. Viceversa in mancanza di una ricaduta dell'atto impugnato sulle competenze del soggetto agente la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto: cfr. sentenza n. 144 del 2000. I conflitti di attribuzione su atti con forza di legge ampliano sicuramente le vie di accesso alla Corte, ma non sembrano costituire rimedi di carattere generale.

⁵⁹ U. SPAGNOLI, *I problemi della Corte*, Torino, 1996, 5. Oltre al passo citato, tutto il primo capitolo della testimonianza contenuta nel libro del giudice emerito Spagnoli insiste sulla importanza per la Corte costituzionale di essere pienamente consapevole delle conseguenze ordinarie delle proprie decisioni e di disporre strumenti conoscitivi adatti a tale scopo.

Corte non interviene a difesa delle prerogative parlamentari, che potrebbero essere tutelate dal diretto interessato, facendo un uso più accorto e circospetto dei propri poteri al momento di confezionare la legge di delega. La Corte sembra non volersi intromettere in una dinamica squisitamente politica tra Parlamento e Governo, ed assume un atteggiamento di *self-restraint*, quasi si trattasse appunto di *political questions*, nel senso tecnico dell'espressione⁶⁰.

Secondo una linea giurisprudenziale che la stessa Corte costituzionale definisce «costante» risulta che «la delega legislativa non elimina ogni margine di discrezionalità del legislatore delegato, i cui margini risultano più o meno ampi a seconda del grado di specificità dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore delegante. E [...] per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto tali – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia ad essa rispondente»⁶¹. Difficile immaginare espressioni che più chiaramente testimonino il rispetto della Corte verso la libera determinazione da parte del Parlamento dell'ampiezza della delega legislativa.

Qualcuno⁶² interpreta questo atteggiamento come espressione di una visione monistica della forma di Governo parlamentare, che pervaderebbe tutta la giurisprudenza costituzionale, ancora anacronisticamente affezionata alla idea della centralità del Parlamento, dominante negli anni 70. A me pare, invece, che questa prudentissima scelta di *self-restraint* sulle deleghe legislative sia espressione di un atteggiamento che consente alle dinamiche politiche ogni tipo di oscillazione del pendolo tra la centralità del parlamento e la «centralità del governo»⁶³. Un certo rispetto per gli spazi della politica e per i mutamenti che si riscontrano fisiologicamente in una forma di governo come è quella parlamentare, per sua natura aperta a spostamenti di baricentro, ora a favore

⁶⁰ Conformemente V. ANGIOLINI, *Attività legislative del Governo e giustizia costituzionale*, cit., specialmente 210: «La Corte costituzionale, sebbene non abbia mai abdicato il proprio ruolo di giudice anche per l'attività legislativa governativa ex artt. 76 e 77 Cost., è parsi quindi tenersi alla larga da ingerenze nei rapporti «politici» tra Governo e Parlamento».

⁶¹ Sentenza n. 163 del 2000, punto 4.1. del Considerato in diritto. Di analogo tenore anche la sentenza n. 126 del 2000 e molte altre ancora.

⁶² Si veda l'efficace ricostruzione di sintesi di T. GROPPI, *La forma di governo italiana nella giurisprudenza costituzionale: la Corte a difesa del «monismo parlamentare»*, in corso di pubblicazione in *Politica del Diritto*.

⁶³ V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività*, negli atti del presente seminario, offre una lettura almeno in parte diversa dell'incidenza delle recenti evoluzioni della delega legislativa sulla forma di governo, ritenendo che l'incremento del ruolo del governo nella produzione legislativa legato all'ampio uso della delega legislativa sia notevolmente temperata sul piano procedimentale dalle previsioni dei pareri delle commissioni parlamentari.

del parlamento, ora a favore del governo, è sicuramente pregevole. Tuttavia, come aveva magistralmente evidenziato Vittorio Angiolini nella relazione al Convegno di Parma del 1996⁶⁴, altro è lasciare un'agevole libertà di movimento alle dinamiche politiche, altro è consentire che tali dinamiche rompano gli argini costituzionalmente previsti: questo la Corte non lo dovrebbe permettere. Come di fronte alla prassi incostituzionale della iterazione dei decreti legge la Corte faticosamente, e prassi non del tutto tempestivamente⁶⁵, ha saputo assumere una decisione coraggiosa, così ci si attende che la ritrosia possa essere vinta di fronte a sviluppi della prassi della delega legislativa contrari alla lettera e allo spirito della Costituzione.

⁶⁴ V. ANGIOLINI, *Attività legislative del Governo e giustizia costituzionale*, cit., 207 ss.

⁶⁵ Sentenza n. 360 del 1996.