

**CORTE COSTITUZIONALE**  
**SEMINARIO “LA DELEGA LEGISLATIVA”**  
Roma, 24 ottobre 2008

MARCO RUOTOLO

**I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva**

SOMMARIO: 1. Una premessa, alla luce di alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali sugli atti con forza di legge del Governo – 2. Il significato delle parole: “integrazione” e “correzione”: mera endiadi? – 3. *Incursus*: alcuni recenti casi di deleghe correttive e integrative – 4. (Segue): il meccanismo del taglia-leggi e la previsione di decreti integrativi per far “rivivere” disposizioni abrogate – 5. Le deleghe correttive/integrative e l’adeguamento al diritto comunitario. Cenni – 6. La correzione rivolta ad “eliminare” illegittimità costituzionali. Cenni – 7. La posizione della giurisprudenza costituzionale sui decreti “integrativi” e “correttivi” – 7.1 La prima fase (dalla sent. n. 156 del 1985 alla sent. n. 425 del 2000) - 7.2. La seconda fase (dalla sent. n. 206 del 2001 alla sent. n. 367 del 2007) – 8. A mo’ di conclusione: l’auspicabile irrigidimento del modello della delega legislativa

*1. Una premessa, alla luce di alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali sugli atti con forza di legge del Governo*

Non credo che abbia più senso, oggi, interrogarsi circa l’ammissibilità del ricorso ai decreti legislativi integrativi e correttivi. Si tratta di una prassi ormai radicata che trova la sua prima realizzazione nella legge 9 ottobre 1971, n. 825 (delega legislativa per la riforma tributaria) e che si consolida, però, soltanto dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso<sup>1</sup>. Alla possibilità di un esercizio “frazionato” della delega legislativa, già ammessa dalla giurisprudenza costituzionale (v. sent. n. 41 del 1975; più di recente, v. sent. n. 422 del 1994) e da una parte della dottrina<sup>2</sup> prima

---

<sup>1</sup> V. N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi “correttivi”*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 45 ss.; ID., *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1996; M. CARTABIA, *I decreti legislativi “integrativi” e “correttivi”: il paradosso dell’effettività*, in *Rass. Parl.*, 1997, 45 ss.; ID., *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, in A. BARDUSCO e F. PIZZETTI (a cura di), *L’effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998, 73 ss.; ID., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù del Governo e vizi di costituzionalità*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, I, 65 ss. Per una efficace ricostruzione delle principali tendenze della delega legislativa nel periodo più recente v. P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, 80 ss. e ivi ampi riferimenti bibliografici.

<sup>2</sup> V., ad es., M. PATRONO, *Utilizzo «rinnovato» della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, 661 ss. Secondo L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 219, l’istantaneità sarebbe, invece, un “requisito normale” della delega legislativa, “al quale non è dato derogare legittimamente, se non quando si possa desumere dalle singole leggi deleganti l’intenzione di permettere al Governo un uso ripetuto della delega legislativa”. Il requisito della istantaneità non permetterebbe al legislatore delegato di “ritornare sul decreto per sostituirlo”, anche se ciò non significa che “da una sola legge di delegazione non possano sortire più decreti delegati che esauriscono parzialmente, uno per uno, l’oggetto della delega” [G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1988 (rist. 1990), 167]. In base a quest’ultima ricostruzione, l’esercizio “frazionato” sarebbe pertanto ammissibile, sempre che “la legge di delega non preveda invece una disciplina da attuarsi con unico atto legislativo”,

della sua formalizzazione nell'art. 14 della legge n. 400 del 1988<sup>3</sup>, si accompagna la possibilità di un esercizio "reiterato" della stessa, attraverso l'adozione di decreti integrativi e/o correttivi della normativa prodotta entro un termine prefissato decorrente dalla entrata in vigore del decreto (o dei decreti) "principale" (o "principali"). I due fenomeni sempre più si combinano, per cui spesso con un'unica legge di delega il Parlamento autorizza l'adozione di più decreti principali entro un termine decorrente dall'entrata in vigore della legge e, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, l'adozione di uno o più decreti integrativi e/o correttivi entro un termine decorrente dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti principali. Con la significativa conseguenza che il decreto delegato, almeno quello "principale", tende a trasformarsi in atto "precario", rivolto al "presente" ma pronto ad essere corretto "in vista del futuro"<sup>4</sup>, e che l'intervento correttivo diviene "strumento nelle mani del Governo, per incisive e ripetute revisioni della disciplina di volta in volta introdotta"<sup>5</sup>, talora attraverso la "riscrittura" *in toto* del decreto principale<sup>6</sup>, il che certo non agevola la conoscenza della "concreta volontà della legge", presupposto indispensabile della certezza del diritto<sup>7</sup>.

Alla luce delle inevitabili conseguenze sul principio della certezza del diritto determinate dalla prassi dei decreti integrativi e correttivi, più che interrogarsi sull'ammissibilità degli stessi, tra l'altro espressamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale<sup>8</sup>, sembra utile indagare quali possano essere i limiti nel loro utilizzo. Se è vero che il ricorso a tali decreti è "finalizzato allo scopo di perfezionare il disegno normativo intessuto dai decreti principali, sulla base delle sollecitazioni provenienti dall'esperienza delle prime applicazioni"<sup>9</sup>, occorre, in altre parole,

---

ma i decreti successivi non potrebbero comunque modificare, sostituire o abrogare le disposizioni delegate precedentemente adottate (secondo quanto già sostenuto da A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 1972, 117 s., nota 10), svolgendo un ruolo "complementare" per una migliore attuazione della delega (A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, X, Roma Treccani, 1991, 11 s.). Viceversa, secondo C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Torino 1970, 350, il legislatore delegato potrebbe in ogni caso, "a meno che la lettera della delega o la natura particolare della materia rendano irrevocabili gli atti legislativi delegati", persino modificare, sostituire o abrogare le disposizioni delegate precedentemente adottate. Ad ogni modo, nel silenzio della legge di delega, il problema della ammissibilità dell'esercizio frazionato del potere delegato sembra dipendere, come sottolineato da S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, 277, "dalla ricostruzione della delegazione legislativa come delega di atto (risposta negativa) o come delega di funzione (risposta affermativa)" (l'A. propende per quest'ultima soluzione, alla luce dell'art. 76 Cost., che ha come suo oggetto non un atto bensì una funzione: "l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato ....."). Per una sintetica ricostruzione delle diverse posizioni della dottrina sulla natura del potere delegato sia consentito rinviare a M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 1760 ss.

<sup>3</sup> "Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti".

<sup>4</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. RUOTOLO, *Il tempo e le funzioni dello Stato*, in *Dir. e soc.*, 2000, 634, e ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>5</sup> F. SORRENTINO, *La crisi dei diritti e delle legalità costituzionali*, in AA. VV., *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino, Giappichelli, 2000, 33 s. Sulle implicazioni di un uso ripetuto del potere delegato sulla certezza del diritto v. M. PATRONO, *Utilizzo "rinnovato" della delega legislativa*, cit., 684 ss.

<sup>6</sup> C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001, 194.

<sup>7</sup> L'incertezza è peraltro aggravata per effetto del crescente ricorso alla proroga e al differimento dei termini previsti dalla legge di delega, spesso operato attraverso leggi di conversione di decreti legge.

<sup>8</sup> V. ad es., sentt. nn. 156 del 1985, 172 del 1994, 265 del 1996, 206 del 2001.

<sup>9</sup> M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, cit., 116 s.

chiedersi fino a qual punto questa esigenza possa legittimamente comportare una compressione del principio della certezza del diritto. Interrogativo tanto più rilevante se si tiene conto del fin troppo tollerato allontanamento della stessa legislazione delegante dal modello dell'art. 76 Cost., che si esprime spesso in una evanescente determinazione dei principi e criteri direttivi (talora individuati *per relationem*<sup>10</sup>), nonché in una inadeguata definizione dell'ambito di intervento governativo, orientandosi la prassi verso una delega non già per "oggetti definiti" ma per "settori" o, addirittura, per "materie". A fronte di deleghe "ampie", talora dai confini non sufficientemente definibili (si è parlato addirittura di deleghe "in bianco"), l'ambito dell'intervento correttivo e integrativo appare infatti ulteriormente dilatato, specie ove si ammetta che il Governo possa in tale sede completare la disciplina delegata con riferimento ai "settori" o agli aspetti della "materia" non disciplinati dai decreti principali. Ad essere sacrificato sarebbe anche l'altro requisito indicato dall'art. 76 Cost., "il tempo limitato", in quanto l'intervento correttivo e integrativo si tradurrebbe in strumento per eludere la scadenza del termine fissato per l'adozione del decreto principale.

Quali sono, allora, i limiti dell'intervento governativo correttivo e/o integrativo?

Per rispondere occorre, anzitutto, inquadrare correttamente la relazione costituzionalmente delineata tra legge e atti con forza di legge del Governo, da intendere come rapporto tra regola ("la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere": art. 70 Cost.) ed eccezione (possibilità per il Governo, a certe condizioni, di adottare decreti aventi valore di legge: art. 76 e 77 Cost.). L'abbondanza di "negazioni" che accompagnano la formulazione degli artt. 76 e 77 Cost.<sup>11</sup> vale, infatti, a chiaramente delineare il "carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost.", secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 340 del 2007, nella quale ha eseguito un rigoroso riscontro tra decreto delegato e legge di delega giungendo a rilevare l'"eccesso di delega" con riferimento a una disposizione contenuta in un decreto delegato riguardante il rito societario (v. anche sent. n. 71 del 2008)<sup>12</sup>. Affermazione che deve leggersi anche alla luce di un altro pronunciamento nel quale, per la prima volta, è stato dichiarato incostituzionale un decreto legge convertito per evidente mancanza dei requisiti di necessità e d'urgenza (sent. n. 171 del 2007)<sup>13</sup>. Non a caso la

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 354 e 408 del 1998, 156 del 1987.

<sup>11</sup> "L'esercizio della funzione legislativa *non* può essere delegato al Governo se *non* con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti" (art. 76 Cost.); "il Governo *non* può, senza delegazione delle Camere emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria" (art. 77, comma 1, Cost.). A ciò si aggiunga che per il conferimento della delega legislativa si deve osservare la "procedura normale" di esame e approvazione del relativo disegno di legge (art. 72, comma 4, Cost.), per cui le leggi di delega debbono essere approvate da ciascuna Camera in assemblea plenaria e non in Commissione.

<sup>12</sup> Tra le pronunce recenti che hanno dichiarato l'incostituzionalità per eccesso di delega di disposizioni contenute in decreti delegati v. anche sentt. nn. 170 del 2007 e 112 del 2008, entrambe riguardanti norme del Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30).

<sup>13</sup> Come è noto, la Corte aveva già affermato che l'evidente mancanza dei presupposti della necessità ed urgenza inficia non solo il decreto legge ma anche la legge di conversione, traducendosi in vizio *in procedendo* di quest'ultima (sent. n. 29 del 1995). Tuttavia, fino alla sent. n. 171 del 2007, la suddetta affermazione non aveva mai condotto ad una

Corte richiama nella sent. n. 340 del 2007 la precedente decisione sul decreto legge, proprio quando afferma il carattere derogatorio della legislazione sulla delega, quasi a voler ribadire la volontà di un più rigoroso scrutinio sugli atti aventi forza di legge del Governo, la volontà di contribuire a ristabilire il rapporto tra regola ed eccezione. Il rilievo, con riferimento al decreto legge, è chiaramente esplicitato nel seguente passo della sent. n. 171 del 2007: “l'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella *constatazione della ragionevolezza* della disciplina che è stata introdotta”. Come cercherò di dimostrare in seguito, quest'ultimo passo, se applicato al nostro tema, appare di estrema rilevanza, a fronte di una tendenza, piuttosto radicata, a giustificare abnormi interventi correttivi in nome della presunta ragionevolezza degli stessi.

## 2. Il significato delle parole “integrazione” e “correzione”: mera endiadi?

Procedendo nella direzione della individuazione dei limiti del potere governativo integrativo e correttivo, occorre ora soffermarsi sul significato dei termini “integrazione” e “correzione”, intesi dal Consiglio di Stato come “endiadi”<sup>14</sup>. A me pare che i due termini esprimano, in realtà, *concetti diversi*: il primo evocando la possibilità di *completare* il tessuto normativo introdotto dal decreto principale attraverso l'*aggiunta di elementi mancanti*; il secondo evocando la possibilità di un intervento più limitato, di *rettifica*, di *rimozione di difetti e imperfezioni* eventualmente presenti nel decreto principale. Anche l'*integrazione*, ancorché rivolta a completare il tessuto normativo, *presuppone*, comunque sia, *la posizione degli elementi essenziali* della disciplina, risolvendosi nel *perfezionamento* di un qualcosa che già esiste. Entrambi i termini non sembrano legittimare una riscrittura in *toto* dei testi oggetti dell'intervento, né una innovazione radicale degli stessi.

A diverse conclusioni si potrebbe pervenire ove il Governo fosse espressamente abilitato a “modificare” i decreti principali. “Modificare” equivale, infatti, a *cambiare qualcosa totalmente o in parte*. Ho qualche dubbio sul fatto che una legge di delega che autorizzi il Governo ad adottare decreti “modificativi” dei decreti principali sia conforme allo “spirito” della norma contenuta nell'art. 76 Cost., specialmente se quest'ultima è “posta in relazione con la forma di governo parlamentare”, in quanto si realizzerebbe non già una specifica delega di potestà normativa ma un “vero e proprio trasferimento di tale potestà all'esecutivo per un periodo corrispondente all'intero

---

dichiarazione di incostituzionalità, per evidente carenza dei suindicati presupposti, di un decreto legge convertito in legge (v. anche sent. n. 128 del 2008).

<sup>14</sup> Cfr. Adunanza generale del Consiglio di Stato, parere 6 giugno 2007, n. 1750, reso in relazione allo schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

termine della delegazione”<sup>15</sup>. Ma occorre dare subito conto del fatto che tale evenienza si è verificata nella prassi, da ultimo con la legge 27 settembre 2007, n. 165<sup>16</sup>, che ha delegato il Governo ad adottare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi per provvedere al riordino degli enti di ricerca (art. 1, commi 1 e 2), attribuendo altresì all’esecutivo la delega ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi principali, “uno o più decreti legislativi *correttivi o modificativi* dei medesimi decreti”.

Si tratta di una svista del legislatore, di un mero errore materiale? Non credo, se si considera che quando il legislatore delega il Governo ad adottare “disposizioni correttive e integrative” usa la congiunzione “e” mentre qui è utilizzata la congiunzione “o” con valore disgiuntivo-inclusivo (includendo o non escludendo i termini dell’alternativa: il “modificare” può comprendere il “correggere”), e, soprattutto, se si tiene conto che in altra occasione (legge 27 luglio 2004, n. 186<sup>17</sup>) il Parlamento, in sede di conversione di un decreto legge, aveva introdotto in un medesimo articolo (art. 2) due disposizioni di delega riguardanti oggetti diversi, autorizzando rispettivamente, al primo comma, il Governo ad adottare “*decreti legislativi integrativi e correttivi*” e, al secondo comma, ad adottare, con riferimento ad altra fattispecie, “*decreti legislativi correttivi o modificativi*”. Nei non frequenti casi in cui si utilizza la locuzione “modificativi”, la scelta del termine sembra pertanto essere “consapevole”.

L’integrazione e la correzione (nonché, ove ammessa, la modificazione) presuppongono, come è logico, che sia stata già posta la disciplina legislativa delegata, alla quale il decreto correttivo e/o integrativo deve necessariamente legarsi. D’altra parte lo stesso termine per correggere e/o integrare decorre di solito dall’entrata in vigore dei decreti principali. Tuttavia, ove i decreti principali si limitassero ad una prima, *parziale* disciplina della materia delegata il potere integrativo si tradurrebbe, con riferimento al non disciplinato, in esercizio, per la prima volta, della delega principale. E qui si porrebbe un problema di costituzionalità – peraltro evidenziato dalla Corte nella sent. n. 206 del 2001 – in quanto il decreto integrativo, qualora adottato oltre il “tempo limitato” stabilito per l’adozione del decreto principale, sarebbe il frutto di un esercizio tardivo, per la prima

---

<sup>15</sup> Si riprendono qui le riflessioni di A. PIZZORUSSO, *I decreti legislativi*, in A. PIZZORUSSO – S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte, Trattato di diritto civile diretto da Sacco*, Torino, Utet, 1998, 121, formulate con riferimento alla prassi della utilizzazione dei decreti correttivi per la riscrittura *in toto* dei decreti principali. Peraltro, una cosa è ammettere l’esercizio ripetuto della delega per i tramite di atti tra loro “complementari”, quali sarebbero, rispetto al decreto principale, i decreti propriamente integrativi e correttivi; altra cosa sarebbe ammettere che siffatto esercizio possa realizzarsi mediante atti potenzialmente “sovrapposti” l’uno all’altro, quali potrebbero essere i decreti propriamente modificativi, in quanto abilitati a riscrivere *in toto* i decreti principali.

<sup>16</sup> Ma v. anche, ad esempio, l’art. 1, comma 1, legge 6 luglio 2002, n. 137 (c.d. legge Frattini I, per la riforma dell’organizzazione del Governo, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), nonché l’art. 2, comma 2, legge 27 luglio 2004, n. 186 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse).

<sup>17</sup> “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse”.

volta, della delega principale. La Corte costituzionale, riconosciuto che lo strumento della correzione e dell'integrazione si presta ad essere utilizzato soprattutto in occasione di deleghe "complesse" (e, ormai, secondo quanto emerge dalla prassi, la complessità oltre che essere di natura tecnica può essere anche di natura politica) bisognevoli di una fase di sperimentazione, si è premurata di precisare che esso implica la possibilità di "apportare *modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate*", "ai fini di *correggere* – cioè di *modificare in qualche sua parte* – o di *integrare* la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell'ambito dello stesso oggetto, nell'osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi" operanti per la delega principale e "con le stesse garanzie procedurali (pareri, intese)" (sent. n. 206 del 2001).

Il decreto correttivo e/o integrativo non può, insomma, stravolgere il contenuto della normativa delegata in vigore, la quale condiziona e limita l'ambito di operatività del decreto successivo. Quest'ultimo è pertanto *condizionato non solo dalla legge di delega, ma anche dal decreto principale al quale va raffrontato per verificare se la correzione o la integrazione sia effettivamente tale*. Ove il raffronto abbia esito negativo, il decreto, ancorché qualificato come integrativo o correttivo, dovrebbe essere dichiarato incostituzionale qualora adottato oltre il "tempo limitato" stabilito per l'adozione del decreto principale. Il decreto correttivo e/o integrativo – secondo quanto affermato dalla Corte nella sent. n. 206 del 2001 – può intervenire "solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale".

Su queste basi già sembrano possibili alcune precisazioni che preludono alle considerazioni conclusive.

- a) Anzitutto mi sembra conseguente rilevare che in sede di prima attuazione della delega attraverso il decreto (o i decreti) principale (o principali) *dovrebbe gravare sul Governo l'onere di una completa (ancorché rivedibile) disciplina degli oggetti della delega stessa*. Se, infatti, i decreti correttivi e/o integrativi non possono tradursi in esercizio tardivo della delega principale, ciò vuol dire che non sarebbe sufficiente adottare un primo decreto non solo "provvisorio" (in quanto rivedibile) ma anche "parziale" (rispetto agli oggetti della delega), per legittimare, sulla base dello stesso, unico, presupposto legislativo la disciplina di aspetti essenziali della normativa oggetto di delegazione. È vero che l'entità delle correzioni e delle integrazioni può variare sensibilmente, ma questa dovrebbe pur sempre situarsi entro l'ambito segnato dal corrigendo o integrando decreto principale, che si erge a termine di raffronto, delineando la latitudine dell'eventuale intervento governativo successivo.
- b) Altra considerazione riguarda le leggi che conferiscono *deleghe per "settori" o per "materie"*. A mio giudizio tali deleghe dovrebbero ritenersi incostituzionali in quanto l'art.

76 Cost. fa riferimento ad un concetto più ristretto qual è quello di “oggetti definiti”<sup>18</sup>. Ma se la prassi delle deleghe “ampie” sembra ormai tollerata, si dovrebbe almeno ritenere che, quando esse riguardino diversi “settori”, l’intervento integrativo non possa passare indenne il vaglio di costituzionalità qualora abbia per oggetto “settori” *trascurati in prima attuazione*. Lo stesso dicasi nel caso di delega riferita ad una “materia”, ove l’intervento correttivo riguardi *profili essenziali* della stessa non disciplinati dal decreto principale.

- c) La valutazione della Corte sui decreti correttivi e/o integrativi dovrebbe attestarsi sul grado di innovatività dell’intervento governativo, attraverso un rigoroso raffronto non solo con la legge di delega ma anche con il decreto principale. Riprendendo le espressioni utilizzate dalla Corte con riferimento all’evidente mancanza dei presupposti del decreto legge (sent. n. 171 del 2007) e applicandole alla decretazione legislativa delegata, si potrebbe affermare che l’utilizzazione del decreto legislativo correttivo non può essere sostenuta dall’apodittica enunciazione dell’esigenza di apportare modifiche al corpo delle norme delegate, *né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta*.
- d) *Il decreto correttivo e/o integrativo non può ritenersi autonomo rispetto al decreto principale*. Forse si potrebbe giungere ad una diversa conclusione configurando la delega correttiva e/o integrativa come delega, completamente autonoma, da quella principale. Ma anche coloro che sostengono la tesi dell’autonomia della delega correttiva e/o integrativa finiscono per relativizzarla, nel momento in cui, sottolineando l’intimo collegamento con quella principale, affermano la struttura bi-<sup>19</sup> o poli-fasica<sup>20</sup> del fenomeno. Ma, delle due l’una: o si tratta di deleghe distinte o di fasi di uno stesso, unitario, fenomeno. A me sembra che quest’ultima sia la soluzione preferibile, come d’altra parte si dovrebbe evincere dal fatto che soltanto l’esaurimento della fase della “prima attuazione” (mediante i decreti principali) può determinare l’apertura della eventuale fase della correzione/integrazione, condizionandone, come si è detto, anche l’ambito di operatività. La correzione/integrazione non può, infatti, che riferirsi a ciò che è già disciplinato, dovendo essere contenuta nel perimetro disegnato dai decreti principali. Il che altro non vuol dire che il decreto correttivo e/o integrativo è ontologicamente inautonomo rispetto al decreto principale, con la conseguente, naturale, implicita, delimitazione dell’ambito del relativo intervento. Ciò non osta, peraltro, ad una, ancorché non necessaria, esplicita individuazione di specifici, ulteriori,

<sup>18</sup> Si tratta di formula “consapevolmente” adottata dall’Assemblea costituente, che deliberò la sostituzione della più ampia espressione “per materie determinate” con quella “per oggetti definiti”.

<sup>19</sup> F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXV, Padova, Cedam, 2004, 144.

<sup>20</sup> A. CELOTTO – E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2002, 706.

principi e criteri direttivi che valgano a meglio definire lo spazio del successivo intervento governativo, ritenuta invece necessaria dalla dottrina che sostiene la tesi della autonomia della delega agli interventi integrativi e correttivi<sup>21</sup>. Ma la delega a soltanto “integrare” e “correggere” non comporta già una specificazione e delimitazione della modalità di esercizio del potere governativo? Non si traduce, in sé, nella determinazione di un “ulteriore” criterio direttivo? E, soprattutto, quali potrebbero essere gli ulteriori principi della delega correttiva e integrativa? Credo che essi rischierebbero di ridursi quasi sempre a formule di stile, non essendo prevedibili *ex ante* quali possano essere le esigenze di integrazione e correzione emergenti dalla fase di “sperimentazione” del decreto principale. Se si ritiene che l’esigenza della correzione e integrazione nasca dalla verifica dei difetti rilevati nella fase di “sperimentazione” del decreto principale, e la giustificazione dell’intervento governativo successivo sia data, in particolare, dall’esigenza di “garantire la qualità formale” e specialmente “l’eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni”<sup>22</sup>, gli ulteriori principi e criteri direttivi si tradurrebbero probabilmente nella mera esplicitazione di queste ragioni. A fronte del medesimo obiettivo – delimitare lo spazio dell’intervento successivo del Governo – mi sembra, insomma, più coerente e utile, specialmente al fine di sostenere la necessità di uno stretto scrutinio sulla incisività dell’intervento governativo operato con decreto correttivo-integrativo, insistere sull’inautonomia di quest’ultimo, elevando il decreto principale a sicuro termine di raffronto per la valutazione della eventuale violazione del requisito del “tempo limitato” per la prima, completa, attuazione della delega. In questa prospettiva, il termine per la prima attuazione della delega dovrebbe ritenersi invalicabile da un decreto che, pur espressamente qualificato come integrativo e/o correttivo, non si limiti ad apportare modifiche di dettaglio, al fine di correggere o di integrare le norme delegate già emanate.

### 3. Incursus: *alcuni recenti casi di deleghe correttive e integrative*

Per verificare nel concreto le problematiche fin qui accennate, ritengo utile esaminare alcuni casi recenti.

Anzitutto, credo sia utile fornire il dato quantitativo del fenomeno, con riferimento alla passata legislatura (XV legislatura: 28 aprile 2006-28 aprile 2008). Nel biennio preso in considerazione

---

<sup>21</sup> V., in particolare, F. SORRENTINO, *Le fonti*, cit., 145. Cfr. anche ID., *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 1999, 377 ss.

<sup>22</sup> Queste formule sono ricorrenti nei pareri resi dal Consiglio di Stato sugli schemi di decreti correttivi e/o integrativi. V., da ultimo, Adunanza generale del Consiglio di Stato, parere 6 giugno 2007, n. 1750, relativo allo schema di decreto correttivo riguardante il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006).

sono state adottate “solo” 12 leggi di delega<sup>23</sup>, contenenti, però, 160 disposizioni di delega. Ben 82 delle 160 disposizioni di delega sono per l'adozione di decreti “integrativi e correttivi”.

Tra queste merita di essere segnalato – oltre al già richiamato art. 1, comma 6, della legge n. 165 del 2007, che ha propriamente delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi “correttivi o modificativi” – l'art. 1, comma 91, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (di attuazione del c.d. Protocollo Welfare)<sup>24</sup>, che ha delegato il governo ad adottare decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei decreti, principali e correttivi/integrativi, emanati ai sensi della legge di delega con le altre leggi dello Stato e l'abrogazione delle norme divenute incompatibili. La legge di attuazione del c.d. Protocollo Welfare, che riguarda diversi “settori”, prevede così la possibilità di una sorta di *correzione della correzione*, delineando *tre fasi di intervento*: quella per l'adozione dei decreti principali, con termine di 12 mesi<sup>25</sup> ovviamente decorrente dall'entrata in vigore della legge di delega; quella per l'adozione delle disposizioni correttive e integrative con termine di 18 mesi decorrente dalla data di entrata in vigore dei decreti principali; quella per l'adozione di ulteriori decreti legislativi per il coordinamento delle norme introdotte dai precedenti decreti e per l'abrogazione di norme divenute incompatibili, con termine di 18 mesi decorrenti dall'entrata in vigore delle disposizioni correttive e integrative. La descritta struttura tri-fasica comporta, potenzialmente, che la delega in materia di welfare resti “aperta” addirittura fino al 1° gennaio 2012<sup>26</sup>!

La *dilatazione dei termini della delega* determina, tra gli altri, anche un ulteriore problema, di natura prettamente politica, costituito dalla sempre più concreta possibilità che la correzione e la integrazione siano affidate ad un Governo “diverso” da quello che ha attuato la delega. Se si tiene conto del fatto che sempre più si ricorre allo strumento della delega per affrontare questioni *politicamente* (e non solo tecnicamente) complesse, per realizzare significativi interventi “di riforma” (del mercato del lavoro, della scuola, del fisco, ecc.), l'eventuale cambio di Governo e di maggioranza può avere riflessi sulla stessa intensità della correzione e integrazione. È possibile, infatti, che il Governo, ove non condivida le scelte politiche sottese alla prima attuazione della delega (e, a monte, quelle sottese alla stessa delegazione legislativa), sia tentato di esercitare la delega integrativa e correttiva ancora “aperta” non tanto per rispondere a problematiche emerse

<sup>23</sup> A queste potrebbe aggiungersi la legge 17 ottobre 2007, n. 189, la quale, però, non è propriamente di delega, limitandosi a disporre il differimento dei termini previsti da altra legge di delega (legge n. 43 del 2006).

<sup>24</sup> “Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale”.

<sup>25</sup> Salvo la disciplina del pensionamento anticipato dei soggetti che svolgono lavori usuranti, da adottare entro 3 mesi.

<sup>26</sup> Il termine ultimo per l'adozione dei decreti principali è infatti il 1° gennaio 2009. Se i decreti fossero adottati in prossimità della scadenza del termine, l'adozione delle disposizioni integrative potrebbe intervenire entro il 1° luglio 2010 (entro 18 mesi dall'adozione dei decreti principali). Vi sarebbe, quindi, l'ulteriore termine di 18 mesi per il coordinamento dei decreti principali e correttivi.

nella fase di “sperimentazione” della disciplina delegata quanto per conformarla, almeno parzialmente, alle proprie esigenze di indirizzo politico<sup>27</sup>.

Quest’ultima evenienza sembra essersi verificata, ad esempio, nel corso della “gestione” della delega conferita al Governo in materia ambientale nella XIV legislatura. La legge 15 dicembre 2004, n. 308<sup>28</sup> ha delegato, infatti, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative, in “settori” e in “materie” ivi elencati<sup>29</sup>, entro 18 mesi dall’entrata in vigore della legge (art. 1, comma 1), stabilendo la possibilità di ricorrere a decreti integrativi e correttivi entro due anni dall’entrata in vigore dei decreti principali (art. 1, comma 6). Il Governo ha adottato un unico decreto principale, recante il c.d. Codice ambientale, poco prima della naturale scadenza della legislatura (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”). Nella XV legislatura, il nuovo Governo, espressione di una diversa maggioranza politica, ha adottato un primo decreto correttivo (d.lgs. 9 novembre 2006, n. 284<sup>30</sup>), nel quale ha tra l’altro disposto in ordine alla adozione di ulteriori decreti correttivi, precisando che uno di questi, riguardante la Parte terza e quarta del Codice (quella relativa ai rifiuti), avrebbe dovuto essere adottato “prioritariamente” (*sic!*)<sup>31</sup>. Il Governo ha quindi elaborato lo schema del secondo decreto correttivo, in materia di rifiuti, poi dichiarato decaduto a causa della tardiva trasmissione del testo alle Camere per il parere definitivo. Le “correzioni” apportate in tema di rifiuti sono state così fatte confluire in altro schema di decreto correttivo, il cui *iter* era nel frattempo iniziato. Si è così arrivati all’approvazione del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4<sup>32</sup>, che rispetto al Codice approvato dal precedente Governo, *ne ha integrato la parte prima* introducendo sei articoli recanti i *principi generali del diritto ambientale*, *ne ha riscritto integralmente la Parte*

<sup>27</sup> Così P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi*, cit., 92, e ivi recenti esempi.

<sup>28</sup> “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”.

<sup>29</sup> I “settori” e le “materie” sono i seguenti: *a)* gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; *b)* tutela delle acque dall’inquinamento e gestione delle risorse idriche; *c)* difesa del suolo e lotta alla desertificazione; *d)* gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; *e)* tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente; *f)* procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l’autorizzazione ambientale integrata (IPPC); *g)* tutela dell’aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

<sup>30</sup> Il decreto, recante “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”, prevede, tra l’altro, che “tutti i riferimenti all’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono soppressi” (art. 1, comma 5), e dispone la proroga dell’operatività delle Autorità di Bacino, nonché la proroga da 6 a 12 mesi del termine per l’adeguamento dello Statuto del Consorzio nazionale imballaggi (Conai) ai principi contenuti nel decreto, in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché quelli di libera concorrenza nelle attività di settore.

<sup>31</sup> Cfr. art. 1, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 284 del 2006: “1. Con decreto correttivo adottato prioritariamente, sono indicate le disposizioni della Parte terza e quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dei relativi decreti attuativi, che continuano ad applicarsi e quelle abrogate. // 2. Con successivi decreti, fatto salvo quanto previsto dal comma 6 dell’articolo 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, sono adottate norme correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel rispetto delle norme e dei principi dell’ordinamento comunitario e delle decisioni rese dalla Corte di giustizia dell’Unione europea”.

<sup>32</sup> “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”.

*seconda e ne ha modificato le Parti terza e quarta*, tra l'altro abrogando alcune disposizioni in tema di rifiuti contenute nell'art. 1 della legge di delega<sup>33</sup>.

Il Codice ambientale ne è uscito profondamente modificato, al punto che il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati – chiamato ad esprimere parere *ex art. 96-ter*, comma 3, R.C.<sup>34</sup> – ha invitato nelle sue osservazioni a valutare se l'esercizio della potestà legislativa delegata di tipo “correttivo e integrativo” fosse nella specie conforme ai parametri indicati dalla Corte costituzionale. Rilievi poi non sviluppati dalla Commissione VIII della Camera dei deputati (Ambiente, territorio e lavori pubblici) che ha formulato parere favorevole, sia pure con una serie di condizioni, sullo schema di decreto. Valutazione complessivamente favorevole – salvo parere negativo su singoli disposizioni dello schema di decreto – era stata già espressa dal Consiglio di Stato, che ha particolarmente insistito sul fatto che la legge di delega aveva “attribuito non solo un potere correttivo, ma anche integrativo” e che il Codice avrebbe avuto finalmente, grazie all'intervento correttivo e integrativo, “ambizioni di compiutezza”, incidendo “sulla materia così da dare nuova esposizione ai principi comunitari e costituzionali” e rimediando ad incongruenze rilevanti anche in relazione a procedimenti di infrazione che gravano sul Governo italiano.

Non è questa la sede per un approfondimento sul punto<sup>35</sup>, ma a me pare che le presunte compiutezza e ragionevolezza della disciplina introdotta non possano essere considerate elementi sufficienti per affermare la conformità del decreto ai limiti del potere integrativo e correttivo, nonostante il Consiglio di Stato sembri ritenere diversamente allorché afferma che “se tale è la *ratio* dell'intervento sistematico, si postula che le esigenze alle quali è preordinato non possano trovare idonea composizione con gli strumenti della novella o della sostituzione di singoli precetti”<sup>36</sup>.

Dalla lettura dei pareri del Consiglio di Stato sugli schemi dei decreti correttivi in materia ambientale, sembra quasi che la latitudine dell'intervento di integrazione e correzione non sia poi così diversa da quella della attuazione mediante decreto principale. Basti pensare a quanto affermato con riferimento alla ammissibilità della disposta abrogazione di alcune norme contenute nella legge di delega, giustificata in ragione del fatto che, “sebbene contenute nel medesimo articolo recante la delega, hanno portata precettiva immediata” e sembrano contenere una nozione di rifiuto

<sup>33</sup> V. art. 2, comma 46, d.lgs. n. 4 del 2008 che dispone l'abrogazione dei commi 25, 26, 27, 28 e 29 dell'art. 1 legge n. 308 del 2004.

<sup>34</sup> L'art. 96-ter R.C. prevede che gli schemi di atti normativi del Governo assegnati per il parere alla Commissione parlamentare competente per materia siano da questa trasmessi al Comitato per la legislazione ove lo richiedano un quinto dei componenti della Commissione. Nell'esame dei predetti schemi si applicano le disposizioni dell'articolo 16-bis, commi 3, 4 e 5, secondo periodo, R.C., implicanti, tra l'altro, la valutazione della qualità degli schemi di decreto, con particolare riferimento all'omogeneità di contenuto, alla semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione, nonché dell'efficacia dei testi ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione vigente.

<sup>35</sup> Per un'analisi, sia pure a prima lettura, rinvio a M. RUOTOLO, *Il requisito del “tempo limitato” per l'esercizio della delega “principale” e la sua possibile elusione ad opera dei decreti integrativi e correttivi. Il caso del “terzo” decreto correttivo del Codice Ambiente*, in CAMERA DEI DEPUTATI, Comitato per la legislazione, *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, a cura di R. ZACCARIA, 2008, 343 ss. (il lavoro, con qualche integrazione, è in corso di pubblicazione negli Studi in onore di Angelo Antonio Cervati).

<sup>36</sup> Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza del 5 novembre 2007, n. 3838/2007.

in contrasto con il diritto comunitario. L'intervento abrogativo sarebbe pertanto in linea con le finalità della delega, risponderebbe, addirittura, "ad un'operazione di *nettezza normativa*, in linea con gli obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione"<sup>37</sup>. Ma il Consiglio di Stato non sembra preoccuparsi del fatto che questo intervento è stato realizzato con un decreto integrativo/correttivo e non con il decreto principale. A questo punto o si ritiene che il decreto integrativo/correttivo sia perfettamente fungibile con il decreto principale o si presuppone che, una volta scaduto il termine per l'adozione del decreto principale, l'unica possibilità per intervenire sulla disciplina legislativa delegata sia quella della decretazione integrativa e correttiva. Ma se la prima considerazione non convince per le ragioni che ho in precedenza illustrato, la seconda sembra parimenti da rigettare, in quanto ove si intenda procedere a riforme radicali della normativa di attuazione della delega ben può farsi ricorso alle vie ordinarie, presentando un apposito disegno di legge. Altrimenti si rischia di invertire il rapporto tra regola ed eccezione, di smentire nei fatti l'affermazione del "carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost."

La prassi sembra tuttavia seguire una diversa direzione, per cui, anche in caso di deleghe approvate da una maggioranza parlamentare diversa da quella che sostiene il Governo in carica, quest'ultimo preferisce utilizzare gli "spazi" lasciati aperti dal potere di integrazione e correzione ovvero, in mancanza, aprirli con autonomo provvedimento. Così, a fronte di una delega in materia di disciplina delle procedure concorsuali (art. 1, comma 5, legge 14 maggio 2005, n. 80<sup>38</sup>) attuata con decreto principale nella XIV legislatura (d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5<sup>39</sup>), si è avvertito il bisogno, con legge di conversione di decreto legge (legge 12 luglio 2006, n. 228<sup>40</sup>), di attribuire al Governo il potere di ricorrere a disposizioni correttive e integrative del decreto già adottato entro un anno dalla sua entrata in vigore. O, ancora, in altra disposizione della medesima legge (art. 1, comma 12), il Governo è stato delegato ad adottare, entro due anni dall'entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi correttivi e integrativi di decreti legislativi adottati in attuazione di disposizioni di delega contenute in leggi del 2001 e del 2003<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza del 9 luglio 2007, n. 2660/2007.

<sup>38</sup> "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali".

<sup>39</sup> "Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80".

<sup>40</sup> "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative in materia di istruzione".

<sup>41</sup> Si tratta dei decreti adottati in attuazione delle deleghe per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura, delle foreste, dell'agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura previste dagli artt. 7 e 8 della legge 5 marzo 2001, n. 57 e dall'art. 1 della legge 7 marzo 2003, n. 38.

Se, in generale, appare discutibile l'attribuzione di deleghe "integrative e correttive" con leggi diverse da quelle che hanno attribuito la delega "primaria", in quanto implicanti una sorta di "riapertura" della delega originaria<sup>42</sup>, maggiori perplessità suscita l'utilizzazione a tale fine dello strumento della legge di conversione, almeno ove si ritenga che il relativo procedimento legislativo sia "specializzato", "limitato" dal punto di vista del contenuto per effetto della necessaria connessione con il decreto legge<sup>43</sup>. La Corte costituzionale non sembra tuttavia ritenere che il divieto di conferire deleghe mediante decreti legge (tra l'altro previsto dall'art. 15, comma 2, lett. a, della legge n. 400 del 1988) possa essere esteso a disposizioni di delega introdotte, per la prima volta, in sede di legge di conversione (sent. n. 391 del 1995)<sup>44</sup>. Dovrebbe, comunque, ritenersi fermo che detta possibilità sia preclusa al decreto legge, sia in virtù della necessaria alterità tra delegante e delegato sia per la difficoltà di rinvenire le ragioni della straordinaria necessità ed urgenza in un provvedimento che stabilisce un termine, di solito relativamente lungo (negli esempi di cui sopra, rispettivamente, un anno e due anni), per l'adozione di disposizioni integrative e correttive. Ragioni di necessità e urgenza che potrebbero legittimare il Governo ad intervenire direttamente sul decreto principale, ma che difficilmente potrebbero sostenere l'esigenza di una apertura (o riapertura) dei termini per correggere ed integrare lo stesso.

#### 4. (Segue): *il meccanismo del taglia-leggi e la previsione di decreti integrativi per far "rivivere" disposizioni abrogate*

Una riflessione a parte merita la previsione del potere integrativo/correttivo contemplata nell'art. 14 della legge 246 del 2005 (di semplificazione del 2005). Come è noto l'articolo in parola (v. il

<sup>42</sup> V. P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi*, cit., 113, il quale nota come siffatte leggi intervengono spesso a grande distanza di tempo, introducendo nuovi principi e criteri direttivi ovvero un *mix* fra principi "vecchi" e principi "nuovi".

<sup>43</sup> G. SILVESTRI, *Sulla conversione in legge dei decreti legge iterati e reiterati*, in *I decreti legge non convertiti*, Atti del Seminario svoltosi in Roma a Palazzo della Consulta l'11 novembre 1994, Milano, Giuffrè, 1996, 162, il quale rileva che l'art. 77 Cost. prevede una "sequenza tipica decreto-legge di conversione, fondata sul presupposto dell'identità di contenuto normativo dell'uno e dell'altra". Secondo Silvestri, "il contenuto normativo è ... l'unico legame obiettivo che consente di verificare l'esistenza delle condizioni per il prodursi degli effetti di quella sequenza tipica prevista dalla citata disposizione costituzionale; esso rimane sullo sfondo nel disegno procedimentale tracciato nell'art. 77 Cost., ma rappresenta il 'midollo' unificatore delle due fasi fondamentali del procedimento che dall'atto provvisorio porta alla disciplina legislativa stabile".

<sup>44</sup> Si vedano, tuttavia, i rilievi del Presidente della Repubblica Ciampi nei confronti di una disposizione inserita in un disegno di legge di conversione che prorogava i termini già scaduti per l'esercizio di una delega legislativa (messaggio alle Camere, a norma dell'articolo 74, Cost., del 29 marzo 2002, riguardante il disegno di legge recante la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4). Nel messaggio si sottolinea la "evidente illogicità giuridica" del suddetto inserimento, con una chiara propensione verso la ricostruzione che vede nel rapporto decreto legge - legge di conversione un "collegamento strutturale-funzionale" (A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2001, 164). Anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati si è espresso in più occasioni contro l'utilizzo di disegni di legge di conversione per introdurre disposizioni incidenti sull'esercizio delle deleghe (v., ad es., il parere sul d.l. n. 136/2004, in materia di pubblica amministrazione). Secondo il Comitato, "l'inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge". Peraltro, le disposizioni che incidono sull'esercizio di deleghe contrasterebbero con il disposto dell'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, che, vietando al Governo di conferire deleghe mediante decreti legge, appare ricomprendere anche il divieto di incidere, anche in via indiretta, su norme della delega stessa".

comma 14) delega il Governo ad adottare decreti legislativi per operare la ricognizione-codificazione delle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati dal novellato art. 20 della legge n. 59 del 1997<sup>45</sup>. I decreti legislativi dovranno individuare le disposizioni legislative anteriori al primo gennaio 1970 (anche se modificate successivamente) delle quali “si ritiene *indispensabile la permanenza in vigore*”; le disposizioni non individuate come “da salvare” nei decreti legislativi (e quelle non espressamente “salvate” dalla stessa legge n. 246 del 2005) sono da intendersi abrogate allo scadere del quarto anno dall’entrata in vigore della legge 246 del 2005 (16 dicembre 2009)<sup>46</sup>, individuato quale termine per l’adozione dei decreti legislativi “ricognitivi” (art. 14, comma 16, legge n. 246 del 2005: c.d. clausola taglia leggi, che, come prontamente rilevato, assume una “inusitata portata”, riguardando non una disciplina settoriale, ma l’intera legislazione statale precedente il 1970<sup>47</sup>). Nell’individuare le disposizioni da mantenere in vigore, il Governo dovrà in particolare identificare le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini, quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore (anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell’impatto della regolazione), quelle la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

I decreti legislativi servono dunque, nella specie, a “salvare” le disposizioni legislative *ante* 1970 che non siano state espressamente sottratte dalla stessa legge di delega al meccanismo del taglia-leggi. *Entro due anni* dall’entrata in vigore dei predetti decreti, il Governo, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, può però nuovamente intervenire, adottando, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive (art. 14, comma 18).

Come definire, in questo caso, i confini della correzione/integrazione?

Qualora si ritenga che il Governo possa in questa fase eliminare disposizioni a suo tempo salvate, il decreto correttivo/integrativo finirebbe per spiegare una *vis normativa* di cui non sarebbe provvisto nemmeno il decreto principale, al quale, come detto, è affidato il compito (*in positivo*) di individuare soltanto le disposizioni da “salvare”, da sottrarre all’effetto “ghigliottina”<sup>48</sup>. Il decreto

<sup>45</sup> Principi che costituiscono, come è noto, linee guida per la semplificazione amministrativa, in quanto tali ritenuti inadeguati per un’azione di riordino “senza materia” quale quella potenzialmente riguardante tutte le leggi *ante* 1970: così P. CARNEVALE, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, 73.

<sup>46</sup> Una sorta di parziale anticipazione degli effetti connessi al meccanismo del taglia leggi configurato dalla legge n. 246 del 2005 è stata realizzata con il d.l. 27 maggio 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il cui art. 24 prevede che “a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell’allegato A e salva l’applicazione dei commi 14 e 15 dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”. In questo caso non si individuano le disposizioni considerate vigenti ma si elencano quelle abrogate (si tratta di 3574 atti normativi). Peraltro l’ambito di intervento riguarda anche gli atti normativi successivi al 1970 (fino al 1996) e comprende pure disposizioni sottratte dalla legge n. 246 al meccanismo del taglia leggi (in quanto contenute in testi unici, in leggi di bilancio, di ratifica, ecc.).

<sup>47</sup> V. ancora P. CARNEVALE, *loc. cit.*

<sup>48</sup> In questo caso, come rilevato da P. CARNEVALE, *op. cit.*, 74, per avere effetto il decreto integrativo-correctivo non potrebbe limitarsi a correggere il decreto preesistente di attuazione della delega originaria, il quale essendo meramente

correttivo/integrativo che eliminasse dall'elenco contenuto nel decreto principale una o più disposizioni in quello espressamente "salvate" si porrebbe in contrasto con la stessa legge di delega che autorizza la decretazione delegata a svolgere esclusivamente una funzione "salvifica", essendo l'effetto abrogativo generalizzato disposto direttamente dalla legge come conseguenza del mancato "salvataggio". Se si ritiene che il decreto integrativo e/o correttivo sia inautonomo rispetto al decreto principale, dovendo tra l'altro rispettare i limiti che la legge di delega pone a quest'ultimo, l'eventuale esercizio del potere governativo compiuto nella direzione sopra richiamata sarebbe da ritenere viziato per eccesso di delega.

Escluso che il potere integrativo-correctivo possa consentire un intervento successivo del Governo rivolto ad eliminare disposizioni in precedenza "salvate", occorre ora chiedersi se esso possa essere utilizzato per far "rivivere" disposizioni abrogate; se, in altre, parole, l'integrazione possa permettere di individuare ulteriori disposizioni che il Governo, *re melius perpensa*, ritenga debbano essere salvate alla luce delle esigenze sopra indicate ("salvaguadare" i diritti costituzionali, assicurare la regolamentazione di ciascun settore, evitare effetti sulla finanza pubblica). Occorre sul punto precisare che la disposizione legislativa *ante* 1970 non salvata dal decreto principale deve intendersi abrogata e che l'eventuale "salvataggio" tardivo operato dal decreto integrativo produrrebbe effetti soltanto dal momento dell'entrata in vigore di quest'ultimo. I rapporti sorti *medio tempore* – tra l'entrata in vigore del decreto principale e quella del decreto integrativo – non potrebbero dunque godere degli effetti della disciplina "salvata", ancorché quest'ultima sia da ritenere "indispensabile" rispetto alle esigenze individuate nella legge di delega, la cui ricorrenza costituisce condizione di legittimità dello stesso decreto integrativo, visto che esso deve rispettare gli "stessi principi e criteri direttivi". Ma se il problema di diritto intertemporale potrebbe essere risolto attribuendo espressamente efficacia retroattiva al "salvataggio" tardivo operato dal decreto integrativo, appare, invece, difficilmente superabile il radicale rilievo secondo il quale questa operazione, consistente in una sorta di "riconformazione *ex post* della normativa delegata alla delega originaria, onde rimediare al vizio di eccesso di delega in cui essa sarebbe incorsa"<sup>49</sup>, non potrebbe comunque essere compiuta attraverso il mero richiamo nel decreto integrativo di disposizioni non comprese nel decreto principale. Ormai realizzatasi la abrogazione generalizzata

---

ricognitivo è *quantomeno formalmente* (...) privo di efficacia normativa; ma dovrebbe disporre in proprio l'abrogazione delle disposizioni da non più mantenere in vigore, provocando una conseguenza che, nel meccanismo in esame, non è il decreto legislativo, bensì la stessa legge a determinare. Senza poi dire che il tutto si consumerebbe alla luce di un'operazione di trasmutazione di oggetto della delega: quella originaria essendo chiamata ad incidere sulla legislazione statale a 360 gradi, purché *ante* 1970; quella correttiva, risultando invece agire sulla legislazione salvata nell'esercizio della prima". Carnevale conclude sul punto rilevando uno "spiegamento di *vis* normativa da parte del decreto delegato in correzione ... della quale il potere delegato originario risulta sprovvisto. Il che genera l'interrogativo circa il grado di compatibilità di una simile asimmetria (a tutto vantaggio del primo) con la nozione stessa di integrazione-correzione e con la configurazione della relativa funzione" (p. 75).

<sup>49</sup> P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. "taglia-leggi"*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di Angelo Antonio Cervati*, par. 5.

delle disposizioni non comprese nel decreto principale, per “ripristinare” l’efficacia di queste ultime sembrerebbe necessaria la loro integrale riproduzione, attraverso, quindi, un esercizio sostantivo di potestà normativa che non sarebbe consentito dal meccanismo di semplificazione prefigurato nella legge di delega<sup>50</sup>. L’art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 attribuisce, infatti, al decreto delegato l’esclusivo compito di individuare le disposizioni da sottrarre all’effetto di abrogazione generalizzato, il quale, però, discende non dal decreto ma direttamente dalla previsione contenuta nel comma 16 dello stesso art. 14<sup>51</sup>. In sostanza il decreto delegato avrebbe valenza esclusivamente “ricognitiva” rispetto alle disposizioni *ante* 1970 individuate come meritevoli di “salvataggio” alla stregua dei principi e criteri direttivi indicati nella legge di delega. L’individuazione delle disposizioni da salvare dovrebbe tradursi, insomma, nella loro elencazione e non già nella riproduzione dei relativi contenuti, che dovrebbe ritenersi non consentita dalla legge di delega, in quanto implicante una “vera e propria ‘novazione’ delle fonti preesistenti, dalla quale deriverebbero effetti incontrollabili sul piano della successione delle leggi nel tempo”<sup>52</sup>.

In base a questa lettura, la previsione del potere integrativo-correttivo finirebbe per essere del tutto inutile. Da un lato, il ricorso ad esso non può senz’altro determinare l’eliminazione di disposizioni a suo tempo “salvate”, stante la funzione esclusivamente “salvifica” riconosciuta nella specie alla decretazione delegata; dall’altro, non potrebbe esserne predicata l’utilizzazione nemmeno in funzione di “salvataggio” tardivo di disposizioni ormai abrogate, almeno qualora si ritenga che a tale fine sia necessaria la integrale riproduzione delle stesse, non consentita dal meccanismo di semplificazione prefigurato nella legge di delega.

A questi argomenti se ne potrebbe aggiungere un altro, legato alla ricostruzione qui proposta del rapporto tra decreto integrativo e decreto principale, che ne esclude la fungibilità in ragione del fatto che l’integrazione non può avere ad oggetto profili essenziali della materia o “settori” trascurati in prima attuazione. È possibile affermare che il “salvataggio” di disposizioni non contemplate nel decreto principale costituisca mera integrazione di una disciplina già recata in quest’ultimo? Stante il carattere assolutamente indefinito dell’oggetto della delega – qui nemmeno determinato per “materia” o “settori” – ove non si addivenga alla radicale soluzione della incostituzionalità della stessa legge delegante per violazione del requisito degli “oggetti definiti”, si dovrebbe intendere in modo assai stringente quell’onere di completa disciplina che, a mio giudizio, grava sempre sul Governo in sede di prima attuazione. Onere che, nella specie, appare addirittura preclusivo di

---

<sup>50</sup> Così P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, par. 5, il quale sottolinea anche che la modifica in senso integrativo degli elenchi di disposizioni da mantenere in vigore, contenuti nei decreti legislativi di prima attuazione, potrebbe ritenersi in contrasto con il primo dei principi della delega principale, che prevede la “esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita”.

<sup>51</sup> P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, par. 5.

<sup>52</sup> M. CECCHETTI, *Resoconto della relazione al Seminario su La delega c.d. “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, in CAMERA DEI DEPUTATI, Comitato per la legislazione, *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, a cura di R. ZACCARIA, 2008, 99.

qualsivoglia intervento integrativo, destinato sempre a tradursi in esercizio tardivo della delega principale. Il che può indurre a dubitare della legittimità costituzionale non solo di qualsivoglia intervento compiuto nell'esercizio di detto potere integrativo, ma anche della sua stessa generale previsione.

Tuttavia, la complessa questione potrebbe essere diversamente riguardata ove l'intervento governativo successivo rivolto a "salvare" (tardivamente) disposizioni non elencate nel decreto principale possa essere qualificato come "correzione" rivolta alla "eliminazione di illegittimità costituzionali", secondo una formula ricorrente nei pareri del Consiglio di Stato. Se, infatti, la finalità della delega è quella di "salvare" le disposizioni *ante* 1970, la cui abrogazione determinerebbe la lesione dei diritti costituzionali dei cittadini o lacune nella regolamentazione di ciascun settore o effetti anche indiretti sulla finanza pubblica, il tardivo intervento "salvifico" sarebbe rivolto a sanare una violazione della delega conseguente alla mancata inclusione nell'elenco contenuto nel decreto principale di disposizioni la cui permanenza in vigore andrebbe riguardata come "indispensabile" alla luce delle finalità di cui sopra. Proprio l'obiettivo di rimuovere un presunto vizio di costituzionalità del decreto principale potrebbe giustificare un intervento governativo svolto oltre i "naturali" confini della correzione, perfino attraverso un esercizio sostantivo di potestà normativa. Ma tale possibilità andrebbe comunque attentamente valutata, anzitutto dall'esecutivo, in quanto la stessa legittimità dell'intervento governativo sarebbe condizionata dalla correttezza della valutazione relativa all'esistenza di un presunto vizio di legittimità costituzionale del decreto principale, ossia condizionata da una decisione che – come vedremo meglio in seguito (par. 6) – non spetta al Governo prendere.

##### *5. Le deleghe correttive/integrative e l'adeguamento al diritto comunitario. Cenni*

Sempre più spesso lo strumento della delega legislativa è impiegato ai fini dell'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, specialmente per l'attuazione delle direttive comunitarie<sup>53</sup>. In questi casi, il Governo, nell'attuazione della delega, si attiene più che ai principi e criteri direttivi specificamente dettati nella legge, a quelli desumibili direttamente dalla normativa comunitaria, avendo anche riguardo ad eventuali interpretazioni della stessa fornite dalle Corti di giustizia<sup>54</sup>. Si instaura, nella sostanza, un rapporto diretto tra la legislazione delegata e la normativa comunitaria,

<sup>53</sup> Nelle leggi comunitarie annuali, il Parlamento conferisce ormai molteplici deleghe per l'adozione di decreti legislativi rivolti ad attuare le direttive comprese negli elenchi allegati a ciascuna legge comunitaria. A principi e criteri generali, riguardanti tutte le deleghe, si accompagnano principi e criteri specifici dettati per ciascuna delega, i quali ultimi si vanno ad aggiungere a quelli contenuti nelle direttive da attuare. Peraltro, il rispetto dei criteri generali previsti dalla legge comunitaria annuale si impone anche ai decreti legislativi di attuazione di norme comunitarie o di modifica di disposizioni attuative delle medesime, la cui delega è contenuta in leggi diverse da quella comunitaria annuale, nonché ai testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore (art. 10, commi 4 e 5, della legge n. 11 del 2005, come modificato dalla legge n. 62 del 2005).

<sup>54</sup> Che si debba tenere conto delle eventuali sentenze interpretative della Corte di giustizia nell'opera di individuazione dei principi posti dalle direttive è affermato anche nella giurisprudenza costituzionale: v. sentt. n. 285 del 1983 e 371 del 2007.

essendo proprio l'attuazione di quest'ultima considerata come finalità prioritaria del decreto delegato<sup>55</sup>.

Il particolare atteggiarsi della delega rispetto all'esigenza di attuazione del diritto comunitario si riflette anche sui limiti della decretazione integrativa e correttiva. I confini di essa, infatti, risultano nella prassi estremamente dilatati. Basti pensare che sulla base di una delega ad adottare disposizioni integrative e correttive di un decreto legislativo attuativo di una direttiva comunitaria<sup>56</sup> è stata disposta l'abrogazione espressa di quest'ultimo<sup>57</sup>. Più precisamente, il Governo ha introdotto in sede di correzione una nuova, integrale, disciplina dell'oggetto delegato – nella intitolazione del correttivo si usa il termine “revisione” riferito al decreto principale – e disposto l'abrogazione del decreto principale a decorrere dalla data di entrata in vigore del correttivo.

Che la latitudine della correzione possa superare i canoni ordinari ove entri in gioco il diritto comunitario è d'altra parte confermato in un recente parere della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato<sup>58</sup>, relativo allo schema del terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici<sup>59</sup>. A fronte di una incisiva revisione del Codice, viene attribuito particolare rilievo al fatto che lo schema di decreto “contiene pressoché esclusivamente disposizioni di adeguamento alle osservazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del procedimento di infrazione, apertosi nei confronti dello Stato italiano relativamente al recepimento delle direttive europee in materia, nonché norme tecniche di coordinamento”<sup>60</sup>. Al punto che il Consiglio di Stato ritiene che, “nel caso di specie, non si pone – se non per aspetti marginali – il problema, già affrontato dalla Sezione a proposito di precedenti decreti correttivi, circa l'inadeguatezza di tale strumento nell'ipotesi in cui si intendano apportare variazioni sistematiche al decreto originario”. Insomma, sembra che il decreto correttivo sia perfettamente fungibile rispetto al decreto principale, ma soltanto nel caso in cui venga utilizzato per conformare la disciplina alle previsioni della normativa comunitaria. Si tratterebbe di una mera conseguenza della affermata e ampiamente riconosciuta prevalenza del diritto comunitario rispetto al diritto interno, che d'altra parte, come si è detto,

---

<sup>55</sup> V., nella giurisprudenza costituzionale più recente, sent. n. 32 del 2005.

<sup>56</sup> V. art. 1, comma 1, della legge 20 giugno 2007, n. 77, recante delega per l'adozione delle disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 191, di attuazione della direttiva 2002/98/CE, recante norme in tema di raccolta, controllo, lavorazione, conservazione e distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti.

<sup>57</sup> V. art. 29 del d.lgs. 20 dicembre 2007, n. 261, adottato in base alla delega correttiva/integrativa e recante “revisione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 191”.

<sup>58</sup> Adunanza del 14 luglio 2008, parere n. 2357/08.

<sup>59</sup> Lo schema si è ora tradotto nel d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, “Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62”.

<sup>60</sup> Secondo il Consiglio di Stato, il decreto in esame, “proseguendo l'opera di revisione al fine di giungere ad una definizione normativa organica e condivisa della materia, tiene conto”, tra l'altro, “delle osservazioni della Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana in ordine alla trasposizione delle direttive in materia di contratti pubblici (lettera di messa in mora n. 2007/2309)”, nonché “della sentenza della Corte di giustizia della comunità europea del 15 maggio 2008, relativa all'esclusione automatica delle offerte anomale dei contratti sotto soglia”.

condiziona la legislazione delegata *tout court* e non solo la fase della integrazione e correzione. Il punto meriterebbe un approfondimento critico, che però non può essere offerto in questa sede, coinvolgendo il più generale tema delle trasformazioni del modo di atteggiarsi delle fonti interne per effetto del processo di integrazione europea.

Ai limitati fini di questo lavoro, l'affermazione del Consiglio di Stato può almeno essere letta *in positivo* nel senso che, fuori dai casi in cui si tratti di attuare la normativa comunitaria, si pone – e non può essere eluso – il problema della inadeguatezza dello strumento dei decreti correttivi ad apportare variazioni sistematiche al decreto originario.

#### 6. La correzione rivolta ad “eliminare” illegittimità costituzionali. Cenni

Altra ipotesi nella quale l'ambito della correzione sembra destinato a dilatarsi è, secondo il Consiglio di Stato, quella dell'intervento rivolto alla “eliminazione di illegittimità costituzionali”<sup>61</sup>. Ma, salvo il caso di intervento successivo a sentenza di illegittimità costituzionale relativa al decreto principale, la giustificazione dell'ampliamento dell'ambito della correzione si trarrebbe qui da una mera valutazione governativa circa la *presunta* illegittimità della disciplina recata dalla legislazione delegata. È questa condizione sufficiente per determinare la riscrittura della disposizione recata nel decreto principale? Se si risponde negativamente, si dovrebbe ritenere che il Governo, pur resosi conto della illegittimità della originaria previsione, magari determinata dalla violazione della stessa legge di delega, non possa intervenire *re melius perpensa*. Se, viceversa, si ritiene che possa operare in sede di correzione, allora si dovrebbe ammettere che l'intervento possa essere anche radicale, perfino sostitutivo della originaria disciplina ove ciò sia necessario per la rimozione della incostituzionalità. E se poi la Corte investita, *ratione temporis*, della questione di costituzionalità sulla disposizione del decreto principale dovesse ritenerla infondata? La valutazione governativa circa la presunta illegittimità del decreto principale sarebbe smentita, con conseguenze anche sul (radicale) intervento correttivo. In quest'ultima ipotesi, infatti, ove venisse posta la questione sul decreto correttivo in termini di esercizio tardivo della delega principale, la Corte, stando alla ricostruzione qui proposta, dovrebbe probabilmente concludere nel senso della incostituzionalità, sicuramente ove l'intervento abbia prodotto l'effetto di “sostituire” l'originaria disciplina. Viceversa, ove la questione fosse posta direttamente sul correttivo, in termini di “eccesso di correzione”, la Corte, dovendo valutare l'incisività dell'intervento alla luce del decreto principale, si troverebbe “costretta” a sollevare dinanzi a sé la questione su quest'ultimo, per verificarne l'effettiva contrarietà a Costituzione. Se il decreto principale non dovesse risultare

---

<sup>61</sup> Secondo la formula ricorrente nei pareri del Consiglio di Stato: v. il già richiamato parere del 6 giugno 2007, n. 1759, relativo ad uno schema di decreto correttivo riguardante il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006).

incostituzionale, verrebbe meno il presupposto<sup>62</sup> sulla base del quale il Governo aveva ritenuto di poter intervenire oltre i confini “naturali” della correzione. In sostanza, la condizione di legittimità del (radicale) intervento correttivo sarebbe qui data dalla accertata incostituzionalità della disposizione contenuta nel decreto principale, profondamente incisa, o perfino sostituita, dalla disposizione correttiva.

Sembra, insomma, che il Governo, ove utilizzi il potere correttivo oltre i suoi “naturali” confini sul presupposto della presunta incostituzionalità della disciplina originariamente recata, lo faccia, in un certo senso, “a proprio rischio e pericolo”<sup>63</sup> o, meglio, mettendo in pericolo, proprio sul piano della sua legittimità, l’intervento correttivo. Il che – essendo l’incostituzionalità un’*opinione*, e non una certezza, almeno finché non vi sia una pronuncia in tal senso della Corte<sup>64</sup> – dovrebbe indurre il Governo a contenere l’uso di quella che può essere una ragione di deroga rispetto ai confini “naturali” della correzione alle ipotesi in cui sia fortemente “convinto” della incostituzionalità della disciplina recata dalla legislazione delegata.

Così come l’intervento governativo correttivo rivolto alla rimozione di illegittimità comunitarie, anche quello finalizzato ad “eliminare” illegittimità costituzionali sembra pertanto costituire una *eccezione* rispetto alla regola che inibisce interventi radicali che si fondino sulla mera abilitazione a correggere il decreto principale. Ma, nel caso da ultimo esaminato, l’eccezione si presenta particolarmente problematica, in quanto, come si è detto, condizionata ad una decisione – quella sulla illegittimità costituzionale del decreto principale – che non spetta al Governo prendere.

### 7. La posizione della giurisprudenza costituzionale sui decreti “integrativi” e “correttivi”

Anche alla luce di alcune delle problematiche fin qui esposte, ritengo ora utile fornire un quadro sintetico della giurisprudenza costituzionale sui decreti “integrativi” e “correttivi”<sup>65</sup>, peraltro in parte occasionalmente richiamata nelle precedenti pagine.

Sembra possibile distinguere due fasi della giurisprudenza in materia. La prima, che si apre con la sent. n. 156 del 1985, avente ad oggetto i decreti correttivi adottati in attuazione della richiamata legge di delega per la riforma tributaria (legge n. 825 del 1971), si conclude idealmente con la sent. n. 425 del 2000 ed è ispirata ad una sostanziale “tolleranza” del fenomeno; la seconda, inaugurata con la sent. n. 206 del 2001, sembra preludere ad un diverso atteggiamento della Corte, forse ancora

<sup>62</sup> Si potrebbe forse parlare, in questo caso, di “vizio del presupposto” del decreto correttivo.

<sup>63</sup> Si riprende qui una nota riflessione di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II,2, V edizione, Padova, Cedam, 1984, 390, riferita al privato che disubbidisca a leggi in vigore, ritenendole di dubbia costituzionalità.

<sup>64</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, II ed., Bologna, il Mulino, 1988, 277.

<sup>65</sup> Fondamentale per la redazione di questa parte della relazione è stata la lettura della ricerca predisposta dal Servizio studi della CORTE COSTITUZIONALE, dal titolo *Deleghe e decretazione correttiva e integrativa nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di L. IANNUCILLI e A. DE VITA, STU 195, giugno 2005 (reperibile on line: [http://www.cortecostituzionale.it/informazione/studi\\_ricerche.asp](http://www.cortecostituzionale.it/informazione/studi_ricerche.asp)).

non adeguatamente sviluppato. Si tratta di una periodizzazione senz'altro assai discrezionale, ma credo utile almeno per ragioni di tecnica espositiva.

#### *7.1 La prima fase (dalla sent. n. 156 del 1985 alla sent. n. 425 del 2000)*

La Corte, dopo aver ritenuto ammissibile l'esercizio frazionato della delega – purché compiuto entro i limiti di tempo stabiliti dalla legge delegante (sent. n. 41 del 1975) –, ha ritenuto di per sé non contrario a Costituzione l'esercizio “ripetuto” della stessa, peraltro a fronte di una delega correttiva per la riforma tributaria i cui termini erano stati più volte prorogati (sent. n. 156 del 1985). A fronte di un decreto delegato adottato a dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della legge di delega, la Corte ha ritenuto sufficiente il rispetto dei principi e criteri fondamentali contenuti nella stessa, escludendo che il decorso del tempo avesse determinato un vero e proprio trasferimento delle funzioni legislative dal Parlamento al Governo. Nella sent. n. 156 del 1985 si sottolinea come la delega originaria fosse stata più volte rinnovata per mezzo di successive leggi di proroga, ritenendosi che “ben poteva ... il Governo legiferare in una materia così vasta e complessa con più testi normativi emanati anche a distanza di tempo”. Il fatto che il Governo abbia pur sempre effettuato le proprie valutazioni nel rispetto dei principi e criteri direttivi posti nella delega originaria, sembra essere la condizione necessaria e sufficiente per la conformità dell'intervento correttivo all'art. 76 Cost.

Ancor più esplicitamente, nella successiva sent. n. 172 del 1994, la Corte ha affermato che “eventuali ulteriori decreti volti a correggere disposizioni emanate, nell'esercizio della medesima delega, con precedenti decreti delegati” costituiscono “un'evenienza del tutto concepibile nell'ambito della delegazione legislativa”. *“In linea di massima – secondo quanto affermato nella sent. n. 422 del 1994 – al legislatore delegato è consentita ... l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega”*.

Qualche indizio sui limiti della correzione e integrazione emerge, tuttavia, dalla giurisprudenza di questo primo periodo. Così, nella richiamata sentenza n. 156 del 1985 si insiste sul fatto che le norme oggetto di integrazione erano state introdotte dal decreto principale “solo in via transitoria ed eccezionale, cioè per la prima fase di applicazione della nuova normativa” e che la modifica delle stesse ad opera della disposizione integrativa impugnata si rivelava necessaria “al fine di coprire il vuoto normativo che altrimenti si produrrebbe con la cessazione della prima fase di applicazione della riforma [tributaria]”. In altro caso, sempre riguardante un decreto adottato sulla base della legge di delega per la riforma tributaria, la Corte ha ritenuto che il “decreto legislativo di più fresca data” si appalesasse “come la necessaria integrazione del meno recente” (sent. n. 58 del 1985).

La Corte costituzionale non fornisce, comunque, una definizione di disposizioni integrative e correttive, al contrario di quanto, sempre con riferimento alla legge di delega per la riforma

tributaria, avrebbero fatto le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sent. 7 febbraio 1989, n. 733: “le *disposizioni integrative* sono quelle che *esplicano e sviluppano principi, aspetti, precetti* non espressi da precedenti disposizioni ma in questi *sottintesi* e perciò già deducibili in via di interpretazione”, mentre le *disposizioni correttive* sono “quelle finalizzate ad *emendare disposizioni già in vigore che presentino* secondo l’apprrezzamento del legislatore delegato (ed ovviamente del Parlamento) *un vizio* di illegittimità perché contrastino direttamente con un norma costituzionale o violino i criteri fissati dalla legge delega o comunque i limiti della delega stessa o, infine, perché si rivelino irragionevoli”.

Al fondo, la Corte costituzionale tratta i decreti legislativi e correttivi al pari dei comuni decreti legislativi<sup>66</sup>, applicando nei loro confronti gli stessi criteri adottati per l’esame del decreto principale, ivi compreso, come si legge nella sent. n. 276 del 2000, quello del “*duplice processo ermeneutico*” che coinvolge sia la legge di delega sia il decreto legislativo delegato: “l’esame della legge di delega – al fine di valutare la conformità ad essa della normativa delegata – deve essere condotto procedendo anzitutto all’interpretazione delle norme della legge di delegazione che determinano i principi e i criteri direttivi, da ricostruire tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega. Successivamente si procede all’interpretazione delle disposizioni emanate in attuazione della delega, tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento ed il limite delle norme delegate, ma anche un criterio per la loro interpretazione, in quanto esse vanno lette, finché possibile, nel significato compatibile con i principi della legge di delega”. Così, la disposizione correttiva è, ovviamente, incostituzionale se si pone “in palese violazione” di uno dei principi e criteri direttivi introdotti dalla legge di delega (sent. n. 292 del 2000), mentre dovrebbe escludersi l’eccesso di delega allorché la materia oggetto di correzione possa essere ricondotta sia al contenuto esplicito e concreto della normativa delegante, che alle finalità per cui la delega fu conferita (sent. n. 343 del 1994). La innovazione apportata dal decreto correttivo può assumere rilievo ai fini dell’eccesso di delega soltanto se si risolve in violazione di un principio posto dal legislatore delegante (sent. n. 383 del 1994<sup>67</sup>).

Almeno fino alla sent. n. 425 del 2000, il requisito del necessario collegamento con il decreto principale non sembra essere ancora particolarmente valutato, salvo l’ovvia constatazione circa la necessaria previa adozione dello stesso per l’esercizio del potere integrativo e correttivo (sent. n. 265 del 1996). Le disposizioni integrative e correttive non possono, dunque, intervenire ove sia

<sup>66</sup> Cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi “integrativi” e “correttivi”: il paradosso dell’effettività*, cit., 67 s.

<sup>67</sup> In questo caso, la Corte ha affermato che in sede di correzione il legislatore delegato non può estendere l’applicazione di principi più dettagliati da lui stesso posti nella prima normativa delegata, in quanto ciò nella specie determina la violazione di un principio fissato in sede di delegazione. Si trattava di una norma correttiva in materia di dirigenza che estendeva i vincoli previsti dal decreto principale per le Regioni a statuto ordinario alle Regioni a statuto speciale, nonostante la legge di delega avesse differenziato la posizione di queste ultime.

scaduto inutilmente il termine per l'adozione del decreto principale, non potendo in tal caso la legge di delega esplicare più alcun effetto.

La sent. n. 425 del 2000, che ancora si colloca a mio giudizio in questa prima fase, contiene un'importante *apertura*. Se, infatti, la valutazione della disposizione correttiva viene nella specie compiuta alla luce del criterio del "*doppio processo ermeneutico*", si specifica, però, che "per quanto ampiamente possano interpretarsi le finalità di 'integrazione e correzione' perseguite dal legislatore delegante, nonché i principi e criteri direttivi" ciò *non possa legittimare un intervento privo di "ogni continuità logica con la delega" e di "ogni collegamento" con il decreto principale "che non sia meramente occasionale"*<sup>68</sup>. La Corte risolve la questione rilevando il contrasto della disposizione correttiva con i principi e criteri direttivi, ma introduce anche l'argomento del rapporto tra la disposizione correttiva e il decreto principale (sottolineando anche che la disciplina introdotta dalla disposizione correttiva "non si riferisce e non si salda a norme precedenti"), senza tuttavia avvertire ancora "l'esigenza di approfondire il tema dei margini d'azione del legislatore delegato in sede di predisposizione dei decreti legislativi correttivi"<sup>69</sup>.

#### 7.2. La seconda fase (dalla sent. n. 206 del 2001 alla sent. n. 367 del 2007)

Con la sent. n. 206 del 2001, la Corte fornisce finalmente qualche indicazione più puntuale in ordine ai limiti della legislazione delegata correttiva e integrativa. La Corte precisa, anzitutto, che la delega correttiva e integrativa "si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare *modifiche di dettaglio* al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto". "*Ciò che conta* – sottolinea la Corte – *è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega 'principale'; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega 'principale'*". Si potrebbero, dunque, apportare "solo modifiche di dettaglio" al fine di "*correggere* – cioè di *modificare in qualche sua parte* – o di *integrare*" le

<sup>68</sup> Nella specie si trattava di una disposizione integrativa e correttiva del testo unico bancario (art. 24, comma 3, d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342) che introduceva una disciplina con effetto sanante e retroattivo per tutte le clausole anatocistiche contenute in contratti bancari, anche se anteriori al predetto testo unico. L'art. 1 comma 5, della legge 24 aprile 1998 delegava il Governo ad adottare "disposizioni integrative e correttive" del testo unico bancario, "nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'art. 25 l. 19 febbraio 1992, n. 142", ossia della disposizione di delega sulla base della quale era stato adottato il d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico bancario). La disciplina censurata risulta secondo la Corte priva della necessaria e sicura rispondenza (diretta o indiretta) ai principi e criteri informativi del testo unico bancario.

<sup>69</sup> N. LUPO, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, in *Giur. Cost.*, 2000, 3214.

norme delegate già emanate. Il che vuol dire – come è stato prontamente rilevato – che le deleghe integrative e correttive non hanno “la medesima latitudine di oggetto propria della delega ‘principale’”<sup>70</sup>, che è possibile distinguere tra (deleghe e) decreti legislativi correttivi o integrativi veri e propri e decreti legislativi che si proclamano correttivi o integrativi, ma che eccedono i contenuti tipici di tali strumenti<sup>71</sup>. Per far ciò occorre, ovviamente, raffrontare i decreti correttivi e/o integrativi al decreto principale, che, quindi, segna la latitudine dell’intervento governativo successivo. *Ove siano superati i confini della correzione o dell’integrazione, il decreto autoqualificatosi correttivo o integrativo dovrebbe essere dichiarato incostituzionale*, in quanto, come più volte sottolineato, frutto di “un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega ‘principale’”. Se così non fosse il Parlamento sarebbe – come purtroppo l’esperienza sta dimostrando – svuotato proprio della sua funzione principale di organo legislativo<sup>72</sup>, non essendo certo sufficiente, per addivenire ad una diversa conclusione, sottolineare che quasi tutte le leggi di delega che riconoscono un potere integrativo/correttivo prevedono come necessario il parere delle competenti Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto<sup>73</sup>.

Da premesse non dissimili sono giunto alla considerazione espressa qualche pagina addietro, per cui una disposizione integrativa o correttiva che abbia una forte carica “innovativa”, che non si limiti cioè a semplici integrazioni e correzioni, dovrebbe essere ritenuta incostituzionale per elusione del requisito del “tempo limitato”. Credo che la giurisprudenza più recente sugli atti con forza di legge del Governo, specie nella parte in cui sottolinea il “carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all’art. 70 Cost.” (sent. n. 340 del 2007), rafforzi la conclusione cui si è pervenuti.

<sup>70</sup> N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi “veri” e “falsi”*, in *Giur. Cost.*, 2001, 2667.

<sup>71</sup> N. LUPO, *op. ult. cit.*, 2668.

<sup>72</sup> V., di recente, le riflessioni di P. CARETTI, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, cit., 45 ss., il quale, con riferimento all’istituto della delegazione legislativa, sottolinea la “torsione fortissima del modello costituzionale” (p. 49), rilevando, anche con riguardo ad altri fenomeni che incidono sulla funzione della legge determinandone una “deriva riduttiva” (abuso della decretazione d’urgenza, scostamenti dai modelli di delegificazione e semplificazione, espansione della categoria delle fonti atipiche, trasformazioni dei codici deontologici o di buona condotta), il rischio di una “deriva riduttiva delle stesse istituzioni che spetta il compito di fare leggi, ossia del Parlamento e degli istituti della rappresentanza politica che reggono il Parlamento” (p. 53).

<sup>73</sup> In queste ipotesi, la previsione dei pareri sembra proprio assolvere ad una funzione di “contrappeso” rispetto all’evidente e prolungato trasferimento della produzione normativa dalla sede parlamentare a quella governativa (U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto* cit., I, 498). Un aspetto positivo della previsione dei pareri parlamentari è senz’altro costituito dal fatto che essi possono contribuire a rendere “trasparente”, o almeno più conoscibile, un processo altrimenti “oscuro”, qual è quello della formazione degli schemi di decreti legislativi [v., per tutti, per tutti, N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti - 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 156 ss.]. Sulla trasformazione del ruolo delle Commissioni parlamentari in sede di espressione del parere, le quali, anziché limitarsi a controllare il rispetto degli indirizzi contenuti nella legge di delega, tendono ormai ad esercitare un ruolo di co-decisione nei casi, invero ricorrenti, in cui i principi e i criteri direttivi non siano stati definiti in modo adeguato nella legge di delega, v., per tutti, M. MANETTI, *Il Parlamento nell’amministrazione: dall’ingerenza alla co-decisione*, in *Quad. cost.*, 1991, 385 ss.

Una recente decisione della Corte costituzionale potrebbe, tuttavia, essere letta come una smentita rispetto a quanto sopra rilevato. Si tratta della sent. n. 367 del 2007, avente ad oggetto le disposizioni integrative e correttive del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157)<sup>74</sup>. Le Regioni ricorrenti hanno impugnato diverse disposizioni correttive relative al paesaggio, censurando, tra l'altro, il fatto che esse introdurrebbero "rilevanti innovazioni rispetto al sistema" delineato con l'approvazione del decreto principale, tali da compromettere le prerogative regionali, in particolare in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali. La Corte ritiene inammissibili le questioni prospettate in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto le ricorrenti "non indicano, in modo puntuale e argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto". La Corte richiama la sent. n. 206 del 2001, rilevando che "i decreti correttivi e integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato", e facendone discendere la conseguenza per cui le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega" sarebbero stati violati. In assenza di tali indicazioni le questioni sono inammissibili in quanto genericamente prospettate. La decisione della Corte potrebbe essere letta come implicante una chiusura riguardo alla impostazione da me preferita, qualora si ritenga che il rispetto dei principi e criteri direttivi sia, ai fini dello scrutinio ex art. 76 Cost., condizione necessaria e sufficiente per la legittimità del decreto correttivo e integrativo, non rilevando il decreto principale come possibile, indiretto, parametro di giudizio. Questa lettura mi sembra, però, eccessiva, proprio alla luce della sent. n. 206 del 2001, dalle cui affermazioni la decisione n. 367 del 2007 prende, sul punto, le mosse. Nella sent. n. 206 del 2001 la Corte non si limita, infatti, ad affermare che i decreti correttivi e integrativi devono rispettare pienamente "i medesimi principi e i criteri direttivi" già imposti per l'esercizio della delega principale, ma sottolinea, come più volte evidenziato, che "ciò che conta è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega 'principale'". Ritengo preferibile, allora, leggere il richiamato passo della sent. n. 367 del 2007 in coerenza con la precedente giurisprudenza, riducendolo a mera constatazione della genericità della prospettazione della questione da parte dei ricorrenti, non avendo peraltro questi ultimi messo in adeguato rilievo – attraverso un puntuale raffronto con le disposizioni contenute nel decreto principale – la presunta carica "innovativa" delle disposizioni correttive. In sostanza, sembra possibile affermare che la questione non sia stata, in

---

<sup>74</sup> Le Regioni Toscana, Calabria e Piemonte avevano nella specie impugnato diverse disposizioni del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative ad decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio). Le disposizioni correttive sono state adottate in virtù della delega conferita dall'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, la cui prima attuazione si è realizzata con l'adozione del Codice del paesaggio e dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004).

realtà, posta nei termini di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale, per cui la Corte, trovandosi di fronte ad una “mera” censura per eccesso di delega, ha ritenuto non possibile entrare nel merito in assenza della precisa individuazione dei principi e dei criteri direttivi che si assumevano violati.

#### 8. *A mo' di conclusione: l'auspicabile irrigidimento del modello della delega legislativa*

La ricostruzione qui proposta intende, evidentemente, “prendere sul serio” il requisito del “tempo limitato”, che l’art. 76 Cost. prescrive debba essere rispettato nell’esercizio della funzione legislativa delegata. Oltre il termine stabilito per l’esercizio della delega principale – che, “in linea di massima .. dovrebbe essere commisurato alla prevedibile e ragionevole esigenza di tempo posta dalla preparazione del decreto”<sup>75</sup> – sarebbe possibile adottare (sempre che sia espressamente previsto) soltanto decreti che siano effettivamente integrativi e correttivi di quello originariamente emanato. Altrimenti la delega diverrebbe “il modo per conferire al governo poteri relativamente stabili per attuare serie temporali di interventi che necessitano di atti aventi forza di legge”, per consentire – tanto più in assenza di una puntuale definizione degli oggetti e dei principi e criteri direttivi – “vere e proprie abdicazioni dal parlamento a favore del governo”<sup>76</sup>.

Mi rendo conto che la ricostruzione proposta possa prestare il fianco ad una radicale obiezione, quella dell’*eccessivo irrigidimento del modello della delega legislativa*.

Vero è, infatti, che il modello di delega legislativa concretamente affermatosi in Italia è senz’altro caratterizzato da una forte “elasticità”<sup>77</sup>, e che esso può consentire “un processo di integrazione politica particolarmente efficiente anche in presenza di un crescente deficit della relazione fiduciaria derivante da relazioni partitiche non sempre lineari, a tratti caotiche: ciò per la peculiare capacità di adattamento del modello normativo costituzionale agli sviluppi fattuali della forma di governo”<sup>78</sup>.

Ma il *grado di elasticità sostenibile* va pur sempre *commisurato alla tutela degli equilibri istituzionali* prefigurati dalla nostra Costituzione. Ebbene, non mi sembra che le evoluzioni dell’istituto della delega abbiano assicurato che “la dislocazione del potere di decisione legislativa” si tenesse sempre “entro condizioni di equilibrio”. Né mi sembra condivisibile l’affermazione per cui la delega non sarebbe “mai divenuta fattore di stabile preponderanza dell’Esecutivo”<sup>79</sup>.

D’altra parte, la stessa dottrina che tende a preservare al massimo il carattere della “elasticità” della delega, finisce per rilevare l’attuale esposizione dell’istituto ad una “crisi di funzione”<sup>80</sup>. Se

<sup>75</sup> G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 167.

<sup>76</sup> G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 167 e 164.

<sup>77</sup> S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990, 16.

<sup>78</sup> S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, vol. 8, Milano, edizioni de Il Sole 24 Ore, 2008, 786.

<sup>79</sup> Come, invece, ritiene S. STAIANO, *loc. ult. cit.*

<sup>80</sup> S. STAIANO, *loc. ult. cit.* La “crisi di funzione” deriverebbe, in particolare, dal crescente e più intricato intreccio della delega con altre modalità di produzione legislativa, le quali “si manifestano in forme sempre più intense e difficilmente

“la delega consiste in un prolungamento del processo di integrazione politica, capace di regolare la linea di tensione Parlamento-Governo e di aprire i processi di decisione a pratiche partecipative e negoziali”, non si manca, tuttavia, di sottolineare che “il suo statuto logico e istituzionale comporta che tale processo pervenga a un esito definito nel tempo”<sup>81</sup>. Ne consegue, e non può che essere condiviso, il rilievo per cui “la delega non può contenere un processo di innovazione permanente, attraverso proroghe e sostanziali rinnovi ripetuti, senza venire meno allo scopo di ogni modulo di produzione normativa, che consiste nel definire assetti improntati a stabilità (...) e a certezza”<sup>82</sup>.

*Oltre un certo limite di tensione, l'elastico si spezza!*

Non basta, a mio giudizio, rilevare che la “crisi di funzione” alla quale la delega sarebbe ora esposta sia “implicazione di una crisi maggiore, quella della legge come modo di regolazione”<sup>83</sup>, essendo necessario interrogarsi sui modi in cui la legge, in un assetto caratterizzato da una pluralità di fonti normative, possa recuperare almeno il ruolo di “*fonte di norme sulla produzione*”, di “*fonte dei principi fondamentali di una normativa*, affidata poi ad altri centri, soggetti, organi statali (per es. il Governo), enti pubblici, autorità indipendenti”, ecc.<sup>84</sup>. Dal limitato angolo visuale della delega legislativa, si dovrebbe, a tale fine, auspicare anzitutto una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi, nonché una adeguata definizione dell’oggetto di intervento governativo. Un auspicio, in parte fatto proprio dalla Corte costituzionale al dichiarato fine di evitare che sia “alterato l’assetto costituzionale delle fonti” (sent. n. 54 del 2007<sup>85</sup>), che potrebbe preludere ad uno scrutinio stretto di sufficienza dei principi e criteri direttivi, ad una svolta, a mio giudizio, “salutare”, in grado di provocare mutamenti positivi nell’intero sistema della produzione legislativa<sup>86</sup>. Non diversamente da quanto accaduto, a seguito di diversi “moniti”, sia con la sent. n. 360 del 1996, nella quale fu evidenziato, con specifico riferimento alla prassi della reiterazione dei decreti legge, la capacità di incidenza di quest’ultima sugli “equilibri istituzionali”, di alterazione “dei caratteri stessi della forma di governo” e della “funzione legislativa ordinaria del Parlamento”, sia con la più recente sent. n. 171 del 2007, nella quale è stato sottolineato che ove si ritenesse che la legge di conversione sani in ogni caso i vizi del decreto legge si attribuirebbe “in

---

collocabili in un assetto ordinato e riconoscibile nelle connotazioni di fondo”. Staiano si riferisce in particolare all’incontro della delega con la legislazione periodica, rilevando che, quando “si tratta di periodicità regolata (legge annuale di semplificazione, legge comunitaria annuale), il modello della delega può continuare a manifestare la sua capacità ordinatrice finché il processo di innovazione programmata nel tempo mantenga coerenza, muovendosi per accessioni successive, consistenti anche in rimeditazioni, ma non in rovesciamenti di prospettiva; e quando porti a compimento, entro un arco ragionevole di tempo, il disegno riformatore almeno nelle linee di fondo”.

<sup>81</sup> S. STAIANO, *op. ult. cit.*, 787.

<sup>82</sup> S. STAIANO, *loc. ult. cit.*

<sup>83</sup> S. STAIANO, *loc. ult. cit.*

<sup>84</sup> F. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa*, cit., 15.

<sup>85</sup> Nella sentenza si sottolinea come “in via generale sia *auspicabile* una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante, affinché non sia alterato l’assetto costituzionale delle fonti”.

<sup>86</sup> Di diverso avviso S. STAIANO, cit., 679, che teme anche le implicazioni di una svolta siffatta nelle dinamiche della forma di governo.

concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”<sup>87</sup>. Nella motivazione di quest’ultima pronuncia si legge, con implicazioni rilevanti anche per il tema della delega, non solo che “nella disciplina costituzionale che regola l’emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi”, ma anche che “la suddetta disciplina è ... funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso”.

Mi pare sia possibile rinvenire in queste ultime decisioni più di una ragione di ordine costituzionale per sostenere la necessità di uno scrutinio “stretto” non solo sui decreti integrativi e correttivi, ma, a monte, sulle stesse leggi di delega, in ordine sia alla “sufficiente” determinazione dei principi e criteri direttivi sia alla “adeguata” definizione degli oggetti.

La necessità di una adeguata definizione degli oggetti e, soprattutto, di una più puntuale determinazione dei principi e dei criteri direttivi riflette un’esigenza più generale, che trascende il tema dei decreti integrativi e correttivi e che, attraverso l’istituto della delega legislativa, investe il rapporto tra Parlamento e Governo per come prefigurato nella nostra Carta costituzionale. Un rapporto che, sul piano delle fonti, si regge sulla preminenza della legge, sulla sua capacità di conformare anche la normazione governativa equiparata<sup>88</sup>. Se si crede che la legge debba svolgere una funzione dirigente nel sistema delle fonti, specialmente attraverso la produzione di norme sulla normazione, l’esito sopra auspicato, con specifico riferimento alla delega, dovrebbe ritenersi non solo opportuno ma costituzionalmente necessario. Occorre *puntare sulla legge*. È la Costituzione stessa – il sistema di equilibri in essa prefigurato, anche attraverso il riparto delle competenze del Parlamento e del Governo – ad imporlo.

<sup>87</sup> La Corte ha così dato effettivo seguito al principio contenuto nella sent. n. 29 del 1995, secondo il quale il difetto dei requisiti del “caso straordinario di necessità e d’urgenza”, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge (v. anche sent. n. 128 del 2008).

<sup>88</sup> La capacità conformativa della legge è espressamente riconosciuta dalla Costituzione con riferimento alla decretazione legislativa delegata, la quale è condizionata, *ex art. 76 Cost.*, dai contenuti della legge di delega, in particolare dai principi e dai criteri direttivi ivi determinati e dagli oggetti ivi definiti. Ma la medesima capacità conformativa, accedendo ad una certa ricostruzione, potrebbe essere riconosciuta più in generale alle norme sulla normazione contenute in leggi ordinarie (ivi comprese quelle riguardanti il decreto legge e la decretazione legislativa delegata, contenute nella legge n. 400 del 1988). Secondo quest’ultima ricostruzione, sostenuta in varie sedi da Franco Modugno, lo stesso problema degli autovincoli legislativi sarebbe malposto, essendo il ragionamento della dottrina e giurisprudenza dominanti condotto “in termini di compatibilità tra disposizioni di legge costituzionale (per quel che dicono e che *non dicono*) e disposizioni di legge ordinaria sulla normazione”. Il “vero problema”, riguarderebbe, invece, “la compatibilità tra disposizioni costituzionali sulle fonti (per quel *che dicono*) e disposizioni di legge ordinaria sulla normazione”. Non è dimostrato, infatti, che “le norme costituzionali sulla normazione primaria (*anche per quel che non dicono*) esauriscano l’ambito della disciplina relativa a quest’ultima, quasi che l’intera sfera risulti totalmente e apoditticamente sottratta alla stessa legge ordinaria, specie se si consideri il rapporto istituzionale intercedente tra Parlamento e Governo. Può ben darsi, del resto, che la legge ordinaria istituisca fonti a sé concorrenziali o comunque – autolimitandosi o rendendosi dispositiva – finisca per escludere sé medesima dalla disciplina di determinate materie (si pensi alla delegificazione), purché ciò non contrasti con specifiche ed espresse disposizioni costituzionali (per es. con l’art. 77 Cost.)”. Le frasi tra virgolette sono tratte da F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, 60.