

## IV

# BREVI RIFLESSIONI SULLA LEGISLAZIONE DELEGATA INTEGRATIVA E CORRETTIVA \*

MARCO RUOTOLO \*\*

1. La prassi dei decreti integrativi e correttivi trova la sua prima realizzazione nella legge n. 825 del 1971 (delega legislativa per la riforma tributaria) e si consolida alla metà degli anni '80 del secolo scorso. 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 (es. Patrono) prima della sua formalizzazione nell'art. 14 della legge n. 400 del 1988, 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”). Con la significativa conseguenza che – specialmente nei casi in cui i due fenomeni si combinano – il decreto delegato, almeno quello “principale”, tende a trasformarsi in atto “precario”, rivolto al “presente” ma pronto ad essere corretto “in vista del futuro”.

I risvolti sul piano della certezza del diritto sono evidenti, specie a fronte di deleghe “ampie”, non per “oggetti definiti” ma per materie o settori. In questi casi non solo si dilata la discrezionalità del Governo nell'adozione del decreto principale, ma anche l'ambito di intervento in sede di correzione e integrazione.

Ora, se è vero che il ricorso ai decreti integrativi/correttivi è «finalizzato allo scopo di perfezionare il disegno normativo intessuto dai decreti principali, sulla

---

\* Il presente scritto costituisce una sintesi, senza peraltro apparato di note, della mia relazione su *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva* pubblicata, a cura della Corte costituzionale, nel volume *La delega legislativa*, che raccoglie gli Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Giuffrè, Milano 2009, 41 ss.

\*\* *Docente di Diritto costituzionale presso l'Università di Roma 3.*

base delle sollecitazioni provenienti dall'esperienza delle prime applicazioni» (Cartabia), occorre chiedersi fino a qual punto questa esigenza possa legittimamente comportare una compressione del principio della certezza del diritto.

Per far ciò 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.). Sul punto ritengo di particolare rilievo la giurisprudenza costituzionale più recente che con vigore ha sottolineato il carattere derogatorio della legislazione sulla delega rispetto alla regola di cui all'art. 70 (sent. n. 340 del 2007). 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), non a caso richiamato nella sent. n. 340 del 2007, proprio quando si 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. 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” (cfr. Adunanza generale del Consiglio di Stato, parere 6 giugno 2007, n. 1750). 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, almeno apparentemente, 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.

L'integrazione e la correzione presuppongono, come è logico, che sia stata già posta la disciplina legislativa delegata, alla quale il decreto correttivo e/o integrativo deve necessariamente legarsi. 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 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” 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.*

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

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.

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”. 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.

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), 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.*

*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 distinta, 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- o poli-fasica 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, 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. 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” (come indicato in diversi pareri del Consiglio di Stato), 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. Per verificare nel concreto le problematiche fin qui accennate, ritengo utile esaminare alcuni casi recenti.

Anzitutto, credo sia necessario fornire il dato quantitativo del fenomeno, con riferimento alla passata legislatura (XV legislatura: 28 aprile 2006-28 aprile 2008). Nel biennio preso in considerazione sono state adottate “solo” 12 leggi di delega, 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 all’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” (in materia di riordino degli enti di ricerca) – l’art. 1, comma 91, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (di attuazione del c.d. protocollo *welfare*). La delega riguarda in questo caso diversi “settori” e prevede 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; 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 coordi-

namento 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!

La *dilatazione dei termini della delega* determina, tra gli altri, anche un ulteriore problema, determinato dal fatto che ben può accadere che un Governo diverso, espressione di una maggioranza parlamentare diversa da quella che sosteneva l'esecutivo che ha dato prima attuazione alla delega, sia tentato di esercitare gli spazi lasciati aperti per la integrazione e correzione non tanto per rispondere a problematiche emerse nella fase di "sperimentazione" della disciplina delegata quanto per conformarla, almeno parzialmente, alle proprie esigenze di indirizzo politico (come è stato sottolineato in dottrina da Milazzo).

Quest'ultima evenienza sembra essersi verificata, ad esempio, nel corso della "gestione" della delega conferita al Governo in materia ambientale nella XIV legislatura (legge 15 dicembre 2004, n. 308). Mi limito qui a ricordare che il secondo decreto correttivo del c.d. Codice ambientale (d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) *ha integrato la parte prima* di esso introducendo sei articoli recanti i *principi generali del diritto ambientale*, *ne ha riscritto integralmente la Parte 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.

Il radicale intervento è stato giustificato principalmente in virtù della completezza e ragionevolezza della disciplina introdotta. 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) attuata

con decreto principale nella XIV legislatura (d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5), si è avvertito il bisogno, con legge di conversione di decreto legge (legge 12 luglio 2006, n. 228), 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.

4. Una riflessione a parte merita la previsione del potere integrativo/correttivo contemplata nell'art. 14 della legge 246 del 2005 (di semplificazione). Come è noto l'articolo in parola (v. il comma 14) delega il Governo ad adottare decreti legislativi per operare la ricognizione-codificazione delle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 di cui si ritenga “*indispensabile la permanenza in vigore*”. Le disposizioni non comprese nei decreti (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), individuato quale termine per l'adozione dei decreti legislativi “ricognitivi”.

Nell'individuare le disposizioni da mantenere in vigore, il Governo dovrà in particolare identificare quelle la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini, quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, 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?

Escluderei che il Governo possa in questa fase eliminare disposizioni a suo tempo salvate, visto che la delega ha funzione esclusivamente “salvifica”. Il decreto correttivo/integrativo si porrebbe altrimenti in contrasto con le finalità della delega.

Occorre chiedersi se l'intervento successivo del Governo 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 (“salvaguardare” i diritti costituzionali, assicurare la regolamentazione di ciascun settore, evitare effetti sulla finanza pubblica). Appare difficilmente superabile il radicale rilievo secondo il quale ormai realizzatasi la abrogazione generalizzata delle disposizioni non comprese nel decreto principale, per “ripristinare” l'efficacia di queste ulti-



me sembrerebbe necessaria la loro integrale riproduzione, attraverso, quindi, un esercizio sostantivo di potestà normativa che non sarebbe consentito dal meccanismo di semplificazione refigurato nella legge di delega (Carnevale).

In base a questa lettura, la previsione del potere integrativo-correctivo finirebbe per essere del tutto inutile.

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.

5. Il punto merita uno sviluppo, sia pur minimo, che riguarda più in generale l'ipotesi di intervento correctivo rivolto ad eliminare presunte illegittimità costituzionali presenti nel decreto principale. Si tratta di una prima eccezione rispetto alla presunta regola circa l'esistenza di confini "naturali" della correzione.

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.

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 correctivo.

Viceversa, ove la questione fosse posta direttamente sul correctivo, 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 incostituzionale, verrebbe meno il presupposto 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” o, meglio, mettendo in pericolo, proprio sul piano della sua legittimità, l’intervento correttivo. Il che – essendo l’incostituzionalità una *opinione*, e non una certezza, almeno finché non vi sia una pronuncia in tal senso della Corte (Crisafulli, Zagrebelsky) – 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.

6. Altra ipotesi di dilatazione dei confini “naturali” della correzione si rinviene ove venga in gioco l’esigenza di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, specialmente per l’attuazione delle direttive comunitarie.

Mi limito sul punto a richiamare un recente parere della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, relativo allo schema del terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici (parere del 14 luglio 2008). 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». 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». Il punto meriterebbe un approfondimento critico, che però non può essere offerto in questo 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.

7. Anche alla luce di alcune delle problematiche fin qui esposte, occorre sinteticamente richiamare le pronunce della Corte costituzionale sui decreti “integrativi” e “correttivi”

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 non adeguatamente sviluppato.

Nella prima fase la Corte costituzionale *sembra trattare i decreti legislativi e correttivi al pari dei comuni decreti legislativi* (Cartabia), 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*”.

Soltanto con la sent. n. 425 del 2000, che ancora si colloca a mio giudizio in questa prima fase, si realizza 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”*.

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, sottolineando che essa può essere utilizzata per «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”».

Sembra possibile affermare, su queste basi, che le deleghe integrative e correttive non hanno «la medesima latitudine di oggetto propria della delega “principale”» (Lupo). Se così non fosse il Parlamento sarebbe – come purtroppo l’esperienza sta dimostrando – svuotato proprio della sua funzione principale di organo legislativo (Caretto), 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.

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 suddetta conclusione.

8. 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*”, 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» (Staiano).

Ma il *grado di elasticità sostenibile* va pur sempre *commisurato alla tutela degli equilibri istituzionali* prefigurati dalla nostra Costituzione. *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», 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 ecc.» (Modugno). 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), 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. 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 concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produ-

zione delle fonti primarie». 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 una adeguata definizione degli oggetti e, soprattutto, di una più puntuale determinazione dei principi e dei criteri direttivi. Necessità che 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. 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.