

LEGISLAZIONE SPERIMENTALE E DECRETI LEGISLATIVI INTEGRATIVI E CORRETTIVI*

EDOARDO CATERINA**

Sommario

1. Premessa. – 2. Fisionomia e fisiologia della legislazione sperimentale. – 3. Il dibattito dottrinale sui decreti legislativi integrativi e correttivi: uno stato dell'arte. – 4. I decreti legislativi integrativi e correttivi negli anni 2016-2021: un bilancio a partire dalla prassi. – 5. Oltre i decreti correttivi: la sperimentazione contabile come caso di studio. – 6. Conclusioni. – Appendice: decreti legislativi integrativi e correttivi negli anni 2016-2021.

Abstract

In the context of delegated legislation in Italy, the Government often makes use of the instrument of 'corrective legislative decrees' (decreti legislativi integrativi e correttivi), acts with which it is possible to amend an already adopted legislative decree. The presence of this instrument is often justified on the basis of the need to test the new legislative framework. This paper will analyse the 'corrective decrees' of the last five years and will test the correctness of this assumption. The conclusions are that, at present, the 'corrective decrees' in Italy hardly ever respond to a need for experimentation.

Suggerimento di citazione

E. CATERINA, *Legislazione sperimentale e decreti legislativi integrativi e correttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Tempo e mutamento nel sistema delle fonti”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 1° ottobre 2021.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell' Università degli Studi di Macerata.

Contatto: edoardo.caterina@unimc.it

1. Premessa

Il tema dei decreti legislativi integrativi e correttivi è strettamente connesso con quello della legislazione sperimentale. In questo contributo si cercherà di chiarire la natura e la rilevanza costituzionale di questa relazione. Si partirà da una ricostruzione dogmatica della categoria della legislazione sperimentale. Quali caratteristiche deve avere un intervento normativo perché possa dirsi veramente “sperimentale”? Si passerà poi ad esaminare il fenomeno dei decreti legislativi integrativi e correttivi. Dopo avere ricostruito il vivace dibattito dottrinale che si è avuto su questo particolare ambito della legislazione, si effettuerà una indagine della prassi che si è avuta negli ultimi 5 anni (2016-2021) a cavallo tra le legislature XVII e XVIII. Si verificherà così empiricamente, analizzando anche alcuni casi di studio, se il legislatore abbia veramente impiegato questo strumento in un’ottica “sperimentale”, o se invece sia stato mosso da diverse esigenze.

2. Fisionomia e fisiologia della legislazione sperimentale

Già Montesquieu scriveva “*il est même souvent à propos d’essayer une loi avant de l’établir*”¹ – “spesso è bene provare una legge prima di stabilirla”. L’idea della legge sperimentale nasce non a caso con la stessa idea moderna di legge. Se il diritto giurisprudenziale rappresenta per sua stessa natura una normazione nata attraverso una lunga sperimentazione (la *regula iuris* si forma solo dopo un consolidarsi di precedenti e applicazioni costanti), la legge positiva che viene al mondo con la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale è come un infante di cui non si conoscono le effettive possibilità di sopravvivenza. E infatti, come ha ben scritto Peter Noll, ogni atto della legislazione positiva può essere visto come un esperimento in cui comportamento umano e realtà sociale costituiscono le variabili dipendenti². Quando il potere legislativo inizia a identificarsi con la volontà del potere politico la legge si fa strumento sì di formidabile innovazione, possibile latore di “riforme di struttura”, ma reca con sé anche l’incognita della sua futura concreta applicazione. Ha così origine il problema della *normatività* della legge. “Sperimentare” la legge può essere visto come una risposta a questo problema. Sperimentare significa in primo luogo *verificare*. Verificare se l’impianto normativo produce veramente gli effetti che si proponeva, se non debba essere perfezionato o migliorato a tal fine, se non debbano essere rimossi degli ostacoli che fanno “girare a vuoto” le disposizioni della legge. Il fine è fare in modo che la legge possa reggersi e camminare “con

¹ MONTESQUIEU, *De l’esprit des lois*, Geneve 1748, vol. I, 19 (Libro II, cap. 2). Prosegue M.: “*La constitution de Rome et celle d’Athènes étaient très sages. Les arrêts du sénat avaient force de loi pendant un an; ils ne devenaient perpétuels que par la volonté du peuple*”. Ed. italiana a cura di S. COTTA, *Lo spirito delle leggi*, vol. I, Torino 1952.

² P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Hamburg 1973, 76.

le proprie gambe”. In senso proprio quindi per “legislazione sperimentale” si deve intendere una “legislazione in prova” (*erprobende Gesetzgebung*), laddove l’esperimento “mira a controllare, preventivamente e in senso ampio, una proposta di regolazione trasposta in una *legge provvisoria*”³; in questo modo si fa esperienza degli effetti delle misure provvisorie prima della loro fissazione *definitiva* nella legge⁴. Caratteristica chiave della legislazione sperimentale è quindi la scansione in due tempi: prima la fase sperimentale e quindi la decisione legislativa finale. Secondo Hans-Detlef Horn non deve essere considerata tuttavia legislazione sperimentale in senso stretto la “legislazione a tempo” (*Zeitgesetz*), e cioè quella legislazione che allo spirare di un certo termine condiziona la propria permanenza in vigore all’esito positivo di un controllo della sua esperienza applicativa⁵. Nella legislazione sperimentale vera e propria si deve comunque avere una “incertezza del legislatore” che sarà sciolta solo dalla esperienza applicativa grazie a un processo di *trial and error*, e non un semplice “tagliando” da apporre dopo un certo lasso di tempo. Da questo punto di vista non è sempre del tutto corretto parlare di “sperimentazione” con riferimento alle esigenze poste alla rapida evoluzione tecnologica in determinati ambiti dell’ordinamento: a ben vedere, qui spesso non si tratta tanto di “sperimentare”, quanto di “aggiornare” un testo di legge ai mutati standard tecnologici. Ciò non toglie tuttavia che sia possibile, e forse auspicabile, anche una autentica sperimentazione legislativa in questo particolare contesto, al fine di testare nuovi modelli regolatorii “pionieristici” in settori del tutto nuovi ad ogni intervento normativo (si pensi, ad es., al caso della intelligenza artificiale)⁶.

Date queste coordinate di fondo, occorre interrogarsi sulle *finalità* dell’esperimento legislativo. Sono a tal proposito immaginabili due scenari. Potremmo parlare di una sperimentazione dei *mezzi* e una sperimentazione dei *fini* della legge. In un caso ci si limita ad appurare se sia stata adeguata la scelta dei mezzi volti a conseguire un determinato obiettivo. Nell’altro caso la sperimentazione diventa, per così dire, esistenziale e può condurre ad un vero e proprio ripensamento, una *métanoia* legislativa. A giudizio di chi scrive, l’idea

³ H.D. HORN, *Experimentelle Gesetzgebung*, Berlin 1989, 24.

⁴ Mi pare del tutto in armonia con questa accezione la definizione di legislazione sperimentale fornita da E. DI STEFANO, *La legislazione sperimentale. Prospettive suggerite dal caso francese*, tesi di dottorato discussa nel 2011 all’Università di Pisa, online <https://etd.adm.unipi.it/t/etd-12102011-101340/>: “perché possa parlarsi propriamente di legge sperimentale, occorre che ricorrano alcune condizioni fondamentali: cioè che sia fissato un termine, che questo sia stabilito *ab initio* nello stesso atto legislativo, che sia prevista una valutazione degli effetti prodotti attraverso modalità che possono essere variabili e che l’eventuale conferma definitiva della disciplina sia subordinata all’adozione di una legge ulteriore, la quale potrà apportare le modificazioni eventualmente ritenute necessarie alla luce dell’esperienza svolta” (p. 2).

⁵ Cfr. *ivi*, 25 s.

⁶ Sottolinea in questo *Fascicolo* questi profili: F. LAVIOLA, *Regolazione della tecnologia e dimensione del tempo*.

di una sperimentazione “dei fini” risulta difficilmente conciliabile con la stessa idea di indirizzo politico presente nel nostro ordinamento⁷ e che presuppone appunto la politicità della scelta dei fini della legge, scelta che non può essere certo derubricata a questione di mera tecnica legislativa. Se una legge viene giudicata da rivedere nei suoi stessi principi ispiratori, ciò non può che essere visto come un mutamento dell’indirizzo politico del legislatore (e cioè dell’asse Parlamento-Governo). L’idea del legislatore che si rende conto di avere “sbagliato obiettivo”, si pente sinceramente e fa ammenda stravolgendo la legge già approvata pare ben fantasiosa nella concreta dinamica politico-istituzionale.

Da ultimo, si pongono due decisive domande pratiche: 1) quale deve essere la durata ideale dell’esperimento legislativo? 2) chi deve valutare i risultati dell’esperimento?

Alla prima domanda non si può ovviamente rispondere con un numero esatto di mesi o di giorni. Si può però affermare che vi è un tempo minimo perché la sperimentazione possa veramente dirsi tale. Ad esempio, il Consiglio di Stato, fornendo il proprio parere sul decreto correttivo alla riforma delle autorità portuali (cfr. anche *infra*) ha incidentalmente notato che “il periodo di poco più di un anno dall’approvazione della riforma costituisce un arco temporale limitato per una compiuta ed attendibile verifica delle ricadute applicative di una riforma di così ampio respiro e dai non trascurabili impatti sul settore” (parere 2199/2017). Vi è sì un certo margine di discrezionalità nel fissare la durata della fase sperimentale. Non si tratta tuttavia di una discrezionalità puramente politica, dal momento che la valutazione sui tempi necessari alla attuazione amministrativa e alla raccolta delle esperienze maturate presenta connotati chiaramente tecnici. Occorre una interazione tra tecnica, e cioè gli uffici dei ministeri interessati, e politica, e cioè il Parlamento. Il Parlamento, e non il Governo. Spetta al Parlamento, che detiene il potere legislativo, fissare i termini della “legge in prova”. Se tale potere è esercitato dal Governo (ad es. con un decreto-legge), come pure spesso è avvenuto in Italia, si corre il rischio che il decisore politico, catturato dalla “ministerialità”, assecondi esigenze anche patologiche della PA.

3. Il dibattito dottrinale sui decreti legislativi integrativi e correttivi: uno stato dell’arte

Che ne è nell’ordinamento italiano di questa normazione sperimentale di cui è stata tratteggiata una fisionomia ideale? Finora la dottrina si è concentrata sul fenomeno dei decreti legislativi integrativi e correttivi⁸. In essi sarebbe infatti

⁷ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano 1961, in part. 61 ss. e 146 ss.

⁸ I primi, fondamentali, studi sul fenomeno sono quelli di Nicola Lupo e Marta Cartabia: N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze, problemi e prospettive*, Milano 1996; M. CARTABIA,

rinvenibile un “prototipo di legislazione per *trials and errors*”⁹, costituito dalla possibilità di “integrare e correggere” i decreti legislativi entro un certo termine dalla loro emanazione. Essi, proprio come nella fisionomia ideale della legislazione sperimentale sopra descritta, sono chiamati non già a modificare l’impostazione complessiva del decreto delegato¹⁰, ma solo ad operare una “messa a punto” dello stesso, affrontando i problemi emersi nella sua prima applicazione. In effetti, non sembrano presenti nel nostro ordinamento strumenti più aderenti dei decreti correttivi al modello di legislazione sperimentale in senso stretto. Eppure in un contesto dove ogni legge è sostanzialmente “precaria” non si deve porre eccessiva enfasi su questo meccanismo. Come è stato fatto giustamente notare, il Governo dispone di “un *carpet* di fonti e strumenti” attraverso cui dare seguito alle esigenze di integrazione e correzione; tali fonti sono in particolare “i decreti legge e/o la loro legge di conversione e la legge di bilancio”¹¹. Ciò è confermato dalla circostanza per cui solo in una minoranza di casi il legislatore delegato si avvale della facoltà di emanare decreti legislativi integrativi e correttivi, a fronte di una previsione costante di una simile opzione nelle leggi delega, quasi alla stregua di una “clausola di salvaguardia”¹². La dottrina finora si è soprattutto interrogata sui limiti posti dall’art. 76 Cost. a questo tipo di legislazione delegata¹³, anche in ragione di alcune forzature che hanno visto in passato un impiego distorto dei decreti correttivi, volto in sostanza alla modificazione dei tratti fondamentali dei decreti principali in concomitanza con un cambiamento della maggioranza di governo¹⁴. Ci si è domandati dove finisca la mera “integrazione e correzione” e dove cominci la “modificazione”. Il tema è stato affrontato dalla giurisprudenza, anche costituzionale, che ha fatto propria una lettura piuttosto restrittiva, pur ammettendo che i decreti correttivi non devono per forza intervenire per “fatti sopravvenuti”. Non è qui opportuno ricostruire nel dettaglio la giurisprudenza, costituzionale,

Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?, in F. Coccozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino 2001, 1, 65 ss. EAD., *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, in A. Bardusco, F. Pizzetti (a cura di), *L’effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano 1998.

⁹ E. LONGO, *La legge precaria*, Torino 2017, 219.

¹⁰ Cfr. *ex multis*, M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 78 ss.

¹¹ L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 26.

¹² G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano 2016, 38.

¹³ Si veda soprattutto: *ivi*, 33ss.

¹⁴ Cfr. P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in questa *Rivista*, n. 2/2008, 10 s.

amministrativa e delle Sezioni Unite, che si è soffermata sul fenomeno dei decreti correttivi ponendo alcuni limiti all'esercizio di questa particolare potestà legislativa del governo¹⁵. Basti il ricordare che le Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 733 del 1989) hanno definito l'integrazione come una modifica del significato e non del significato volta a "rendere esplicito l'implicito" e la correzione come una necessaria *reductio ad legitimitatem*. D'altra parte, la Corte costituzionale ha inteso, soprattutto nella sua sent. n. 206 del 2001, evitare che i decreti correttivi divenissero un *escamotage* per riaprire una delega già scaduta.

Questo *strict scrutiny* è stato fondato anche sulla circostanza per cui i decreti correttivi intervengono nella prassi su decreti legislativi le cui disposizioni non hanno "ancora avuto modo di esplicarsi applicativamente e, in tal guisa, almeno parzialmente sedimentarsi ovvero di avere l'agio di dimostrare se e quali lacune od imperfezioni esse effettivamente denotano"¹⁶. In altre parole, il passaggio logico sembra essere il seguente: ove si debba escludere che la integrazione/correzione sia frutto di una sperimentazione in concreto, occorre dimostrare in astratto *per tabulas* che essa non sia solo una "messa a punto" del decreto principale. Altrimenti ne risulterebbe una eccessiva deviazione da quell'idealtipo della integrazione/correzione tratteggiato dalla Corte costituzionale nella già menzionata sentenza e per il quale questa particolare decretazione "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".

Valorizzando quest'ultimo passaggio si è sostenuto che la previsione di decreti correttivi sia giustificata solo nell'ambito di grandi processi di riforma che "data la loro complessità richied[ono] fin dall'inizio la previsione di

¹⁵ Per una buona descrizione dello stato dell'arte in giurisprudenza in dottrina si rinvia da ultimo a L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit.; una interessante ricostruzione si ritrova anche nel parere del Consiglio di Stato n. 1432 del 2018. Le coordinate essenziali sono attualmente date dalla sentenza della Corte costituzionale n. 206 del 2001, dal parere dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 1750 del 2007 e dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 733 del 1989.

¹⁶ Così il Consiglio di Stato nella già citata Adunanza plenaria n. 1750 del 2007. Qui si legge anche che la *ratio* della decretazione correttiva è "quella di consentire un breve periodo di sperimentazione delle riforme normative più complesse prima di radicarle definitivamente nell'ordinamento giuridico" e che "la finalità della previsione di un intervento correttivo e integrativo di decreti emanati sulla base della delega principale è quella di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile".

un'attuazione in più fasi"¹⁷. Tale giudizio è comprensibile se si identifica la *ratio* di un processo legislativo a due fasi in quella di affrontare più agevolmente la complessità di una riforma "spalmandola" su un di esteso arco temporale e su più provvedimenti delegati. In quest'ottica non avrebbe senso prevedere decreti correttivi quando l'intervento normativo fosse limitato a settori ben circoscritti. Se invece si assume come *ratio* quella della sperimentazione, allora non si vede perché solo le "grandi riforme" debbano essere sperimentate. Anche una legislazione microsettoriale potrebbe giovare di una messa alla prova. D'altro canto, non sembra corretto ridurre la funzione dei decreti correttivi a quella, in sostanza, di non sovraccaricare gli uffici legislativi. Né pare da ascrivere al legislatore virtuoso l'uso del decreto principale come "testa di ponte" normativa e dei decreti correttivi come strumento per rimediare da un lato a trascuratezze redazionali e per continuare, dall'altro, ad attuare la delega surrettiziamente oltre il termine posto dal decreto principale.

Infine, i termini. La poco lodevole prassi della proroga dei termini per l'emanazione dei decreti correttivi è nata insieme alla stessa decretazione correttiva¹⁸. La prima previsione di una legge delega che consentiva l'emanazione di decreti correttivi fu infatti quella della legge n. 825 del 1971, art. 18 (si trattava della riforma tributaria). Il termine fissato dalla legge delega fu prorogato ripetutamente fino a coprire un arco temporale di ben 10 anni¹⁹. Le proroghe avvennero allora sempre con legge, di talché si ebbe una "autoemarginazione delle Camere"²⁰. Quindi, nonostante fosse stato il Parlamento a decidere la proroga, il risultato fu comunque l'attrazione di un cruciale settore legislativo, quello tributario, nel "*domaine du gouvernement*"²¹. E questa sarebbe la fisiologia, giacché si è già detto che una proroga dei termini ad opera dello stesso governo, tramite decreto-legge, appare un aspetto patologico della decretazione correttiva. Circa quest'ultima prassi patologica, la dottrina e la giurisprudenza, dopo alcune perplessità iniziali, hanno negato che essa potesse configurare un vizio di legittimità costituzionale idoneo a travolgere i decreti correttivi emanati²². In entrambi i casi, sia il Parlamento o sia il Governo a prorogare i

¹⁷ Così G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 89.

¹⁸ Per una attenta disamina della prassi nella XIV e XV legislatura: M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, in E. Rossi (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, Padova 2009, 269 ss. Qui l'A. distingue tra decreti correttivi "perfetti" e "successivi", a seconda che siano emanati sulla base di una delega contenuta nella legge delega originaria o in una successiva; il contributo segnala una netta prevalenza, tra le deleghe non comunitarie, dei decreti correttivi "successivi".

¹⁹ Cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi"...*, cit., 41.

²⁰ Così M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, cit., 67.

²¹ *Ibidem*.

²² Cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi"...*, cit., 43 s. e riferimenti ivi contenuti.

termini, l'allungamento dei tempi per l'emanazione dei decreti correttivi implica di per sé un accrescimento del ruolo del Governo nella legislazione.

In altre parole, in Italia la sperimentazione legislativa reca con sé sempre il rischio di uno slittamento di potestà normative dal Parlamento al Governo²³. E ciò avviene, in sostanza, sia se, caso più grave, è il Governo stesso a prorogare i termini per l'emanazione dei decreti correttivi, sia se la proroga è decisa con legge parlamentare "classica". Come è stato da tempo notato²⁴, ogni delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive contiene la previsione del parere parlamentare sugli schemi legislativi, quasi a "compensare il prolungato trasferimento del potere normativo al Governo"²⁵. Si tratta invero di un contrappeso istituzionale piuttosto debole, dato il carattere notoriamente non vincolante dei pareri delle commissioni in sede consultiva e dati anche alcuni casi in cui il decreto correttivo è stato emanato senza il previo parere parlamentare, in quanto non espresso entro il termine previsto dalla legge delega²⁶. In definitiva, sul ruolo delle commissioni parlamentari in questo particolare contesto valgono tutti quei rilievi che sono stati svolti in via generale dalla dottrina più attenta sulla attività consultiva delle commissioni parlamentari nell'ambito della legislazione delegata²⁷. Si tratta, come è stato giustamente scritto, di una attività che corre "sul crinale fra controllo 'pseudotecnico' e corresponsabilità politica"²⁸ – uno strumento, cioè, essenzialmente di indirizzo: nulla quindi che possa avere autenticamente a che vedere con la funzione, genuinamente tecnica, della valutazione della prima attuazione delle deleghe "principali". Allo stato

²³ Nota giustamente che "marginalizza il Parlamento", la "possibilità di tornare sulla materia oltre il termine utilizzando l'*escamotage* dei decreti legislativi integrativi e correttivi, ecc., riservando poi ad una successiva fase (...) l'individuazione dell'effettiva portata della normativa posta in essere". P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, cit., 4,

²⁴ Si vedano: G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano 2003, 73; A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir.*, agg. VI, Milano 202, 697 ss. (713 s.).

²⁵ Così A. DI CAPUA, E. FERIOLO, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in E. Rossi (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, Padova 2009, 29 ss. (50).

²⁶ È il caso del d.lgs. 43/2018.

²⁷ Cfr. da ultimo l'ampia e brillante panoramica fatta su questa *Rivista* da F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Molte di queste tendenze sono ormai segnalate da quasi venti anni; si veda il volume: E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli 2002 e, in particolare, in *ivi*, i contributi di E. FERIOLO, *I pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti di recepimento della normativa comunitaria nella XIII legislatura*, 71 ss. e P. FINELLI, *Per un'analisi dei pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo: l'attività della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati durante la XIII legislatura*, 117 ss.

²⁸ Così F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive...*, cit., 8.

attuale delle cose solo il Consiglio di Stato, nella sua veste di consulente del Governo, sembra potere assumere una simile funzione tecnico-giuridica; per questo ci concentreremo nel prosieguo sulla analisi dei pareri del Consiglio di Stato.

4. I decreti legislativi integrativi e correttivi negli anni 2016-2021: un bilancio a partire dalla prassi

I decreti legislativi integrativi e correttivi (canonicamente intitolati “Disposizioni integrative e correttive...”) rappresentano un fenomeno tutto sommato contenuto all’interno del complessivo “stock legislativo”. Nella XVII legislatura se ne contavano in tutto 19, appena il 7,4% dei 257 decreti legislativi complessivamente pubblicati²⁹. Secondo la ricognizione fatta da chi scrive negli anni 2016-2021 sono stati pubblicati 28 decreti legislativi integrativi e correttivi (si veda l’*Appendice* per un elenco di tutti i decreti esaminati). Di questi circa un terzo (9) riguardano decreti legislativi principali derivati da leggi di delegazione europea. Se si considera che tra il 1996 e il 2015 sono state conferite 178 deleghe per l’integrazione e correzione dei decreti legislativi principali e che di queste ne sono state attuate 75³⁰, si può constatare come il ricorso a tali strumenti normativi stia gradualmente diminuendo. I motivi di questo declino sono già stati chiariti dalla dottrina più attenta³¹: l’irrigidimento della giurisprudenza costituzionale e la sempre maggiore complessità procedimentale dell’*iter* di adozione dei decreti correttivi hanno portato a un “*riflusso* delle esigenze integrativo-correttive verso altre fonti primarie”³². Pareri del Consiglio di Stato, delle commissioni parlamentari competenti, di autorità amministrative indipendenti³³, della Corte dei conti³⁴, pareri o intese in sede di Conferenza unificata o Conferenza Stato-Regioni, concerti tra ministeri, consultazioni con le organizzazioni sindacali³⁵: questi gli aggravati procedurali più ricorrenti che contribuiscono a rendere lo strumento dei decreti correttivi meno attraente agli

²⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura, 7, 6 giugno 2018.

³⁰ Dati riportati da D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Napoli 2017, 3. Si noti comunque che, stando ai dati riportati da DE LUNGO in *ibidem*, tra il 1996 e il 2015 le deleghe correttive assorbivano complessivamente circa il 15% delle deleghe attuate (75 su 486), il doppio della percentuale riscontrata nella XVII legislatura. Ulteriori dati (a partire dalla XV legislatura) si possono leggere in: F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive...*, cit., 20 ss.

³¹ Ancora una volta mi riferisco a L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit.

³² *Ibidem*.

³³ È il caso ad esempio dei d.lgs. 125/2019 e 160/2020, emanati previo parere del Garante per la protezione dei dati personali.

³⁴ È il caso dei d.lgs. 29/2018, 116/2018 e 114/2019.

³⁵ Si veda ad esempio il d.lgs. 172/2019.

occhi del Governo³⁶. Del resto, questi adempimenti nulla hanno a che vedere con la sperimentazione legislativa. Essi sembrano pressoché tutti concepiti per assicurare la legalità costituzionale nell'ambito di questo particolare settore dell'attività normativa del Governo, predisponendo una rete di controlli tesa ad impedire un uso troppo disinvolto della decretazione correttiva e a evitare "sviste" degli uffici legislativi.

Ciò posto, i pareri resi dal Consiglio di Stato su questi decreti rappresentano una preziosa lente attraverso la quale leggere una prassi frammentaria e spesso problematica. In via preliminare va tuttavia chiarito che non tutti i decreti legislativi integrativi e correttivi sono emanati previo parere del Consiglio di Stato: nel periodo di riferimento il Consiglio di Stato è "intervenuto" su 11 dei 28 decreti emanati. Sono la legge delega o il Governo di propria iniziativa a decidere di volta in volta se richiedere o meno il parere del Consiglio di Stato. Questa attività consultiva ha dato luogo ad alcuni pareri che si segnalano per lo sforzo ricostruttivo operato dai giudici di Palazzo Spada: si vedano in particolare quelli sul decreto correttivo al testo unico delle società partecipate³⁷ (parere 14 marzo 2017, n. 638), sul decreto correttivo al nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (parere 30 marzo 2017, n. 782), sul correttivo al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 sulla riorganizzazione delle autorità portuali (parere 24 ottobre 2017, n. 2199), sull'assorbimento del Corpo forestale dello Stato (parere 4 ottobre 2017, n. 2263) e, infine, sul Codice del Terzo Settore (parere 17 maggio 2018, n. 1432). In alcuni casi il Consiglio di Stato ha svolto un ruolo particolarmente proattivo soffermandosi ad analizzare non solo le disposizioni oggetto di modifiche, ma anche quelle per cui lo schema di decreto non proponeva integrazioni o correzioni (così ad es. il parere 638/2017). Il legislatore delegato in diversi casi non ha esitato a recepire i suggerimenti dei consiglieri di Stato, specie quando formulati con precisione³⁸, cosicché se, come è stato detto, il Parlamento (tramite i pareri delle commissioni competenti) è un *ghost writer* dei decreti principali³⁹, lo stesso può spesso valere anche per il Consiglio di Stato in relazione ai decreti correttivi. Nondimeno il ruolo principale del Consiglio di Stato, nell'ambito della sua attività consultiva sui decreti correttivi, sembra essere soprattutto quello di garante di una legalità procedurale. Nei numerosi "pareri

³⁶ Viene così meno quel tratto originario dei decreti correttivi che li vedeva strumento privilegiato in quanto il Governo vi poteva ricorrere senza troppe complicazioni procedurali (così M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, cit., 73).

³⁷ Si tratta del primo parere reso su un decreto correttivo di un d.lgs. attuativo della "riforma Madia" (legge 124/2015).

³⁸ Ad esempio l'art. 21, co. 3-bis del d.lgs. 175/2016 è stato integralmente suggerito dal Consiglio di Stato nel suo parere 638/2017.

³⁹ Così P. RAMETTA, *La delega legislativa: un Parlamento ghostwriter? Il caso della legge delega n.42 del 2009*, in *Federalismi.it* 3/2015.

interlocutori” si richiede al Governo di sanare *deficit* procedurali relativi a quegli aggravati di cui si è già detto (concerti, intese, pareri)⁴⁰, o di allegare documenti mancanti all’istruttoria legislativa. Emerge così una “dialettica”⁴¹ tra Consiglio di Stato e compagini ministeriali che ha incisivi effetti sull’*output* finale del “procedimento legislativo correttivo”.

Da un lato i pareri del Consiglio di Stato delineano un modello di “decretazione correttiva” pienamente aderente all’idea di legislazione sperimentale sopra delineata, anche sul solco della giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Palazzo Spada è ormai fermo nel ritenere che la funzione propria del decreto correttivo è quella di apportare al decreto legislativo principale “a seguito di un periodo di ‘sperimentazione applicativa’ (...) quelle modifiche necessarie per un miglior funzionamento, in sede applicativa, delle norme originariamente introdotte” (parere 638/2017), oltre che “per eliminare refusi o errori materiali e migliorare il coordinamento esterno con altri testi normativi” (parere 2199/2017). Ne consegue che “dovendo l’intervento legislativo correttivo ed integrativo essere finalizzato a rimediare ad eventuali difetti che siano emersi in sede di sperimentazione attuativa della c.d. delega principale, è necessario che tale fase di sperimentazione risulti essersi effettivamente realizzata” (parere 1750/2007). A tal proposito, il Consiglio di Stato valorizza costantemente nei suoi pareri lo strumento della VIR come possibile mezzo istruttorio per l’impostazione del decreto correttivo e quale “punto di partenza essenziale per i successivi interventi correttivi e di *finetuning* della riforma” (parere n. 855 del 2016). In particolare, secondo questa consolidata “giurisprudenza consultiva”⁴²:

...la VIR e in generale il monitoraggio sono indispensabili per due ragioni:
 - da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l’attività di cittadini e imprese (e quindi, come si è detto, se la riforma “annunciata” è stata anche ‘percepita’ e ‘rilevata’);

⁴⁰ Si vedano ad esempio le convulse vicende che hanno preceduto l’emanazione del d.lgs. 4/2020, correttivo del “Codice della protezione civile”, vertenti soprattutto sulla assenza dei concerti ministeriali richiesti (cfr. i pareri del Consiglio di Stato nn. 148 e 246 del 2020).

⁴¹ Così L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 17. Cfr. anche F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive...*, cit., 13 che citando D. NOCILLA parla di un vero e proprio “braccio di ferro tra Amministrazioni e Consiglio di Stato”.

⁴² Ciò è stato affermato dapprima nel parere 1784/2016 e poi ripetuto costantemente nei pareri successivi (ad es. 638/2017, 2199/2017, 2263/2017). Nel parere 638 si aggiunge che “nel caso di specie, la scheda AIR – che dovrebbe fondarsi, come si è detto, sul monitoraggio e sulla valutazione ex post (tramite lo specifico strumento della VIR) del t.u. n. 175 del 2016 – risulta del tutto carente, perché tale scheda si sofferma, invece, principalmente sulla necessità di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale, senza esaminare adeguatamente i molteplici aspetti relativi al funzionamento in concreto della riforma nei suoi primi mesi di attuazione”.

- dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e 'quantitativamente informata' i più efficaci interventi integrativi e correttivi.

In altri termini, l'analisi ex post (compiuta tramite la VIR) degli effetti dell'intervento iniziale deve trasferirsi, dopo una fase di prima attuazione adeguata e ben monitorata, nella costruzione di interventi integrativi e correttivi mirati. Dell'impatto auspicato di questi ultimi deve darsi conto nella scheda di AIR dell'intervento correttivo, che deve dare espressamente conto di tale processo, traendo il suo principale fondamento istruttorio proprio dalla VIR del testo da correggere.

Di converso, non si può fare ricorso allo strumento del decreto correttivo per esercitare parti della delega non attuate nel termine previsto dalla legge delega, né esso può costituire l'occasione per emanare una "nuova riforma", modificativa delle "scelte di fondo operate in sede di primo esercizio della delega", ancorché nei limiti di quest'ultima (parere n. 782/2017). Il Consiglio di Stato esalta l'importanza della "fase cruciale dell'attuazione" in cui "spesso le riforme 'si perdono' nelle prassi amministrative conservative" (parere 638/2017).

Il modello ideale si scontra tuttavia con una realtà a volte ben diversa e in cui, in sintesi, i decreti correttivi sono emanati frettolosamente per rimediare alle mancanze del decreto principale, mancanze che erano ben note ed evidenti già al momento dell'esercizio della delega. Del tutto peculiare da questo punto di vista la vicenda del "seguito" della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale: qui i decreti correttivi sono serviti (come nel caso dei d.lgs. nn. 100, 118 e 126 del 2017) anche a sanare "il deficit partecipativo" rilevato dalla sentenza della Corte⁴³. Casi particolarmente rilevanti e già esaminati con attenzione sono stati quelli dei decreti correttivi al Codice del Terzo Settore (d.lgs. 117/2017) e al Codice di contratti pubblici (d.lgs. 50/2016)⁴⁴. Qui il Consiglio di Stato rileva come i decreti correttivi non intervenissero veramente nell'ottica di un perfezionamento dell'esperienza applicativa. Nel "parere interlocutorio" 1432/2018 sul Codice del terzo settore si rileva che "il Codice del terzo settore non risulta ancora aver avuto una sua 'prima attuazione', idonea come tale ad

⁴³ Sul punto il Consiglio di Stato si era pronunciato nel suo parere n. 83 del 2017 e la stessa 251/2016 sembrava alludere all'impiego dei decreti correttivi in tal senso. Sul ruolo dei decreti correttivi dopo la sent. Corte cost. 251/2016 si vedano: G. TARLI BARBIERI, *L'applicazione della sentenza della Corte costituzionale 251/2016*, in A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, Milano 2018, 67 ss. (70 ss.); D. MARTIRE, *Brevi note alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Diritto Pubblico* 1/2017, 195 ss.; P. RAMETTA, *I riflessi della sentenza C. Cost. 251/2016 sul sistema delle fonti ad un anno dalla decisione*, in questa *Rivista*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>;

⁴⁴ Cfr. L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 18 s.: "questi casi fanno emergere come la delega legislativa integrativo-correttiva sia utilizzata per sanare carenze di impianto normativo e di qualità della regolazione che prescindono dall'attuazione concreta e da una adeguata verifica sull'eventuale implementazione, attraverso gli strumenti di analisi dell'impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e valutazione di impatto della regolamentazione che l'ordinamento prevede".

offrire una quadro di riflessioni ‘sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione’.

Né può essere considerato alla stregua del risultato di una sperimentazione applicata il d.lgs. 232/2017, correttivo del d.lgs. 169/2016, intitolato “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali”. Il Consiglio di Stato, nel parere n. 2199 del 2017, ha da un lato apprezzato il fatto che il correttivo si sia limitato appunto a “correggere”, mantenendosi strettamente nei limiti segnati dal decreto legislativo principale; d'altra parte ha notato che “nella documentazione di accompagnamento dello schema di decreto in esame non vengono forniti elementi informativi sulla prima fase di attuazione della riforma”. Nel parere ci si duole del mancato monitoraggio della riforma: “in coerenza con la funzione tipica del decreto correttivo, di strumento per apportare ad una riforma legislativa più ampia le modifiche necessarie per rimediare ad eventuali distorsioni applicative registrate nella fase di prima attuazione, sarebbe stata opportuna in questa occasione una prima ricognizione degli effetti della riforma del 2016 ed una analisi delle correzioni rese conseguentemente necessarie”. La stessa identica doglianza si ritrova anche nel parere sullo schema di d.lgs. 228/2017 in materia di riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato (parere 2263/2017)⁴⁵.

Proseguendo in questa rassegna di decreti correttivi, il d.lgs. 217/2017 più che un correttivo rappresenta un vero e proprio “secondo atto” della complessiva riscrittura del “codice dell'amministrazione digitale” (CAD) avviata dal decreto principale, il d.lgs. 179/2016, dal momento che interviene su pressoché tutti gli articoli del CAD apportando innovazioni che vanno ben oltre l'integrazione/correzione (si pensi, ad es., all'introduzione di un sostanziale potere regolamentare in capo all'Agenzia per l'Italia digitale⁴⁶). Nel contesto della digitalizzazione della PA sicuramente la sperimentazione di nuovi standard tecnici avrebbe potuto sicuramente essere di una qualche utilità, e tuttavia non vi

⁴⁵ “occorre rilevare che, nel caso di specie, la scheda AIR – che dovrebbe fondarsi, come si è detto, sul monitoraggio e sulla valutazione ex post (tramite lo specifico strumento della VIR) del d.lgs. n. 177 del 2016 – risulta sotto questo profilo carente, soffermandosi principalmente sui profili di necessaria, ulteriore implementazione della riforma al fine di conferire omogeneità alla nuova struttura amministrativa venutasi a creare, senza però esaminare adeguatamente i molteplici aspetti relativi al funzionamento in concreto della riforma nei suoi primi mesi di attuazione, rinviando a successive verifiche e monitoraggi il riscontro (...). Né, del resto, risulta essere stata allegata alla richiesta di parere una specifica scheda VIR. (...). Ciò non esime il Governo, per i futuri interventi, a tener conto dei rilievi sopra esposti ed a procedere necessariamente, prima dell'adozione di ciascun decreto correttivo, ad un'effettiva verifica ex post dell'impatto delle norme su cui si interviene, di cui dar conto adeguatamente nell'AIR del correttivo medesimo”.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 71 CAD, come modificato dall'art. 63 del d.lgs. 217/2017, l'AgID “adotta Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del presente Codice”.

è traccia di una sperimentazione a monte di questo decreto correttivo⁴⁷, anche data la strettezza dei tempi previsti dalla legge delega per l'emanazione delle disposizioni integrative e correttive (12 mesi).

Nella relazione illustrativa al d.lgs. 172/2019, decreto correttivo al d.lgs. 95/2017, in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, si fa un generico riferimento alla finalità di “introdurre disposizioni che mirano a risolvere una serie di criticità emerse nell'applicazione della normativa in materia”. Tuttavia, nota il parere 2862/2019 del Consiglio di Stato, “la relazione, pur menzionando tali criticità, si limita ad illustrare il contenuto dell'articolato, senza fornire, salvo che per alcune disposizioni, elementi istruttori idonei a far comprendere le criticità cui si fa riferimento e le correlative scelte poste alla base dell'intervento de quo”. Segue la consueta reprimenda dei giudici amministrativi⁴⁸ e la connessa invocazione della VIR, grande assente nei dossier allegati agli schemi di decreti⁴⁹.

Casi eclatanti di evidente assenza di qualsiasi “sperimentalità” sono quelli dei decreti correttivi adottati prima della entrata in vigore del decreto principale. Ciò è avvenuto con il decreto correttivo (d.lgs. 147/2020) al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 14/2019). Curiosamente la legge delega, legge 155/2017, era una delle poche a non contenere una delega per l'adozione di disposizioni integrative e correttive in seguito all'emanazione del decreto legislativo. Ha provveduto in tal senso una leggina ad hoc, la legge 20/2019. L'entrata in vigore del Codice era stata quindi differita (salvo poche disposizioni) al primo settembre 2021 ad opera del decreto-legge 23/2020. Ciononostante, il Governo ha provveduto ad emanare il decreto correttivo già nell'ottobre 2020, forse a dispetto della stessa lettera della legge 20/2019 che, come da formulazione canonica, consentiva l'emanazione dei decreti correttivi “entro due anni dalla data di entrata in vigore” del decreto principale. Dire che il Governo può emanare decreti correttivi “entro due anni dalla data di entrata in vigore” del decreto principale consente l'emanazione dei detti decreti anche

⁴⁷ Si veda il parere n. 2122 del 2017 del Consiglio di Stato dal quale si evince che lo schema del decreto correttivo non era neppure corredato di una VIR del decreto principale.

⁴⁸ “Pertanto, la Sezione (...) deve sottolineare nuovamente l'esigenza che le relazioni illustrative diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle”.

⁴⁹ “Inoltre, lo schema di decreto legislativo in esame non è corredato dalla verifica dell'impatto della regolamentazione (V.I.R.), strumento importante con il quale, tra l'altro, le Amministrazioni forniscono “attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all'efficacia ed all'efficienza di norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione”. La predisposizione della V.I.R., in ordine ad una normativa già oggetto di recenti e significativi interventi di modifica, avrebbe consentito di meglio comprendere e cogliere le ulteriori esigenze di modificazione e integrazione della stessa”.

prima della data di entrata in vigore? Se si prende buona la *ratio* sperimentale della decretazione correttiva la risposta dovrebbe essere negativa.

Caso che si preannuncia analogo pare quello della “riforma dello sport”: cinque decreti attuativi⁵⁰ la cui entrata in vigore è stata rinviata al 31 dicembre 2023⁵¹ dal decreto-legge 41/2021 (art. 30, commi 7-11), come convertito in legge dalla legge 69/2021. Il rinvio farà slittare automaticamente anche l’adozione dei decreti correttivi previsti dalla legge delega (86/2019) e richiesti a gran voce da quello stesso mondo associazionistico che ha esercitato pressioni affinché l’entrata in vigore venisse posticipata?

In una minoranza di decreti correttivi si possono trovare invece le tracce di una effettiva sperimentazione. Nel caso del decreto correttivo del d.lgs. 229/2017 che ha riformato il codice della nautica da diporto, dal parere del Consiglio di Stato (parere n. 796 del 2020) sembra evincersi che le disposizioni integrative e correttive fossero nate da effettive “problematiche sorte in sede applicativa”⁵².

Ancora più significativo in tal senso è il d.lgs. 29/2018, “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa”. Nel preambolo di tale decreto si richiamano espressamente “i risultati della sperimentazione del bilancio di cassa per gli anni 2011-2012, svolta ai sensi dell’articolo 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”, e “le informazioni provenienti dalla sperimentazione in corso, ai fini dell’attuazione dell’articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dall’articolo 3 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93”. Nel prossimo paragrafo esamineremo più nel dettaglio il caso della sperimentazione avvenuta nel lungo processo di riforma della contabilità dello Stato avviato dalla legge 196/2009.

⁵⁰ 36/2021 in materia di enti sportivo professionistici e dilettantistici nonché di lavoro sportivo; 37/2021 in materia di rapporti di rappresentanza e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo; 38/2021 in materia di impianti sportivi; 39/2021 in materia di organismi sportivi; 40/2021 in materia di discipline sportive invernali.

⁵¹ Salvo alcune disposizioni del d.lgs. 36/2021.

⁵² Nel parere si dà anche conto di queste problematiche segnalate dall’Amministrazione: “In particolare, a seguito dell’entrata in vigore delle nuove disposizioni, si è registrato quanto segue:

- le articolazioni periferiche dell’Amministrazione, altre Amministrazioni ed Enti locali hanno avanzato numerose richieste di parere su questioni interpretative e applicative, talvolta di non facile soluzione;

- analogamente, imprese e cittadini hanno avanzato numerosi quesiti e richieste di chiarimenti sull’interpretazione di alcune delle nuove disposizioni;

- le consultazioni svolte dalla competente Direzione generale con le province e le città metropolitane, nonché con le associazioni e gli enti maggiormente rappresentativi del settore nautico diportistico, hanno confermato la necessità di modificare alcune delle vigenti disposizioni;

- è emersa la necessità di delineare con maggiore compiutezza i limiti degli effetti retroattivi delle novelle legislative e l’incidenza del principio di legittimo affidamento”.

5. Oltre i decreti correttivi: la sperimentazione contabile come caso di studio

Abbiamo fin qui visto che i decreti legislativi integrativi e correttivi *possono* prestarsi ad essere strumenti di una legislazione sperimentale, e che tuttavia nella maggior parte dei casi essi sono concepiti per diverse finalità. Di converso, quello del decreto correttivo non è l'unico modulo con cui è possibile avviare una fase sperimentale prima della piena "messa a regime" di una riforma. Il panorama delle fonti italiano è caratterizzato dalla presenza di complesse catene normative che danno origine, specie quando si ha a che fare con la attuazione di "grandi riforme", a "filieri legislative" particolarmente elaborate in cui interagiscono leggi, atti aventi forza di legge e regolamenti governativi. Tutto ciò con il concorso di un gran numero di soggetti diversi: "un *decision making process* ormai partecipato e arricchito da vari pareri", come scrive il Consiglio di Stato (parere 638/2017). Nelle pieghe di questi processi, spesso della durata di molti anni, possono innestarsi fasi di sperimentazione. La sperimentazione, in particolare, può avere luogo non solo nel periodo compreso tra il decreto principale e il decreto correttivo, ma anche in quello tra la legge delega e il decreto delegato.

Un caso di studio che può aiutare a comprendere meglio le "vie italiane alla sperimentazione legislativa" è dato dalle vicende sorte in seguito alle riforme della contabilità pubblica degli ultimi 10 anni. Uno degli obiettivi di queste riforme era l'abbandono progressivo della redazione dei bilanci in termini di competenza e il passaggio all'esclusivo criterio di cassa. Si trattava di un cambiamento potenzialmente traumatico per una PA che da quasi un secolo impiegava un sistema misto di bilancio di competenza e cassa. Ne è sorta una catena normativa che ha coperto una durata di ben sette anni, intercorsi tra legge delega (2011) e decreto legislativo correttivo e integrativo (2018). Nel mezzo, due periodi di sperimentazione di due anni ciascuno (2011-2013 e 2016-2018).

La prima sperimentazione avviata in questo ambito è stata quella introdotta dall'art. 42 della nuova legge di contabilità pubblica (196/2009) come novellato dalla legge 39/2011. Essa si collocava nel contesto della delega quadriennale al Governo per il "riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa". In particolare, era il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il MEF a dovere avviare la sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari. Il Ministro dell'economia e delle finanze avrebbe quindi trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti un rapporto sull'attività di sperimentazione. La sperimentazione si è effettivamente svolta negli

anni 2011-2012 e il Rapporto⁵³ ne illustra andamento e risultati. Obiettivo della sperimentazione era appunto quello di “realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla redazione in termini di competenza e cassa, alla redazione in termini di sola cassa”⁵⁴. Le modalità della sperimentazione sono state definite, ai sensi della stessa legge 39/2011, da un decreto del MEF. Il decreto del MEF ha in particolare individuato le strutture ministeriali chiamate ad operare in via sperimentale con la nuova disciplina contabile.

Il decreto legislativo adottato sulla base della delega dell’art. 42 legge 196/2009 è stato il d.lgs. 93/2016 (“Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa”)⁵⁵. Il detto decreto nel preambolo fa espresso riferimento ai “risultati della sperimentazione del bilancio di cassa per gli anni 2011-2012, svolta ai sensi dell’articolo 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”. Il d.lgs. 93/2016 a sua volta introduce, all’art. 9 co. 4, un’ulteriore sperimentazione relativa alla nuova disciplina degli impegni di spesa dettata dallo stesso decreto (art. 3 che ha novellato l’art. 34 della legge 196/2009)⁵⁶. I risultati di questa nuova sperimentazione sono infine confluiti nel già citato decreto legislativo integrativo e correttivo 29/2018⁵⁷. Ma la sperimentazione non si è arrestata con il decreto correttivo. Infatti, l’articolo 6 comma 4 del d. lgs. 29/2018 ha stabilito inoltre che le modalità per l’applicazione, in via sperimentale, della nuova disciplina contabile dell’“accertamento qualificato” siano definite con un apposito decreto del Ministro dell’economia e delle finanze⁵⁸. Questo modulo di sperimentazione “attuativa-sublegislativa” si è protratto fino al 31 luglio 2021. Lo stesso d. lgs. 29/2018 (art. 6 co. 5) ha stabilito che, entro la fine della stessa sperimentazione, vengano modificate le norme inerenti le entrate contenute nel Regolamento di contabilità pubblica (R.D. 827/1924) al fine di armonizzarne la disciplina con

⁵³ Cfr. A.S. XVI, doc. XXVII, n. 44, *Rapporto sulla sperimentazione del bilancio di cassa*, online: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/698411.pdf>

⁵⁴ *Ivi*, 3 s.

⁵⁵ Il termine per l’esercizio della delega era stato differito prima dalla legge 89/2014 (art. 1, co. 5) e poi dalla legge 9/2016 (art. 1 co. 2 lett. c)).

⁵⁶ “il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avvia, a partire dal 1° ottobre 2016, una sperimentazione della durata massima di 24 mesi. I termini e le modalità di attuazione della sperimentazione, nonché le tipologie di spesa interessate, sono definiti con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, da adottare, sentita la Corte dei conti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il Ministro dell’economia e delle finanze trasmette alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti un rapporto sulla sperimentazione”.

⁵⁷ Il termine per l’emanazione dei decreti integrativi e correttivi era originariamente fissato a 12 mesi dall’entrata in vigore del decreto principale (in questo caso il d.lgs. 93/2016), poi allungato a 18 mesi dalla legge 19/2017 (art. 1 co. 4)

⁵⁸ Tale decreto è stato emanato in data 25 maggio 2018 (pubblicato nella G.U. n. 210 del 2018).

la nuova normativa. A quanto si legge nel “Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica” allegato al DEF 2021, la riforma del Regolamento di contabilità pubblica è in corso di adozione (secondo il procedimento dettato dall’art. 17 co. 1 legge 400/1988)⁵⁹. Vale la pena sottolineare che quest’ultima sperimentazione va ad incidere su di una fonte che, pur essendo formalmente secondaria, ha una particolare rilevanza materiale nell’ordinamento, tanto che è stata a più riprese modificata da leggi e atti aventi forza di legge e quindi parzialmente “legificata”.

6. Conclusioni

Questa breve disamina della prassi più recente non può non sollecitare qualche considerazione critica. In un contesto di grande flessibilizzazione e, diciamo, confusione del sistema delle fonti, nel regno insomma della “legge precaria”, la sperimentazione della legge non ha trovato un terreno particolarmente fertile. O forse è vero l’inverso, che la legge è precaria proprio perché mal concepita e licenziata frettolosamente, spesso più per *marketing* politico che per effettive esigenze regolatorie. Sia come sia, la fonte più idonea sulla carta a recepire i risultati di una sperimentazione legislativa è quella del decreto legislativo correttivo, sulla base della VIR del decreto principale. Ma come si è potuto constatare, la VIR, nonostante gli auspici del Consiglio di Stato, è una *rara avis* (se non proprio un’araba fenice). È piuttosto indicativo che le poche forme di sperimentazione segnalate (quella attinente alla riforma della contabilità e quella relativa al codice della nautica da diporto) sono forme di sperimentazione tutte interne alla PA⁶⁰, in un contesto cioè dove ci si può facilmente servire della infrastruttura ministeriale ai fini di un monitoraggio. Al di fuori del perimetro interno della PA, la mancanza di un vero e proprio sistema istituzionalizzato di osservazione degli effetti dei provvedimenti legislativi rappresenta un ostacolo immane alla sperimentazione legislativa⁶¹. E ciò d’altra parte non può che avere effetti piuttosto gravi sulla complessiva qualità della legislazione: Peter Noll scriveva che il legislatore che omette di verificare lo stato di attuazione delle leggi è come il medico che tralascia di visitare il paziente dopo avergli prescritto una terapia⁶².

⁵⁹ Cfr. DEF, DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021, *Allegato, Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica*, online: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/Rapporto-sullo-stato-attuazione-legge-196_2009.pdf

⁶⁰ Distingue a tal proposito tra una “sperimentazione interna” e una “sperimentazione esterna”: E. DI STEFANO, *La legislazione sperimentale...*, cit., 3.

⁶¹ Sulla necessità di un simile sistema al fine di garantire l’effettività della legge: P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, cit., 146.

⁶² *Ivi*, 147.

Quindi se si volesse trarre un bilancio, questi sarebbe più negativo che positivo. L'affermazione del nuovo ruolo della delega legislativa nell'ambito delle riforme degli anni Novanta aveva fatto guardare la dottrina costituzionalistica con una certa simpatia al fenomeno dei decreti legislativi integrativi e correttivi. Esattamente 20 anni fa una delle sue voci più illustri così si esprimeva⁶³:

Le deleghe per i decreti legislativi integrativi e correttivi si spiegano dunque anche come strumenti della sperimentazione, che permettono di testare le nuove norme nel momento della loro concreta attuazione (...).

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

Ebbene, a 20 anni di distanza è lecito dire che quelle aspirazioni non si sono realizzate. I decreti legislativi e correttivi di rado rispondono a logiche di sperimentazione, quasi sempre servono ad aggiustare testi di legge scritti in modo sciatto, allungare surrettiziamente i termini per l'esercizio della delega, venire incontro a pressioni politico-sociali di "controriforma"... senza passare dal Parlamento. Problematiche, queste, che riguardano non solo il rispetto dell'art. 76 Cost. (finora principale oggetto dell'attenzione dei costituzionalisti), ma anche la buona qualità della legislazione, compromessa da interventi legislativi sempre più sparpagliati⁶⁴, e il principio di legalità della azione amministrativa, messo a rischio da una certa autoreferenzialità di quegli apparati ministeriali che sono i veri *domini* della decretazione correttiva.

Del resto non è metodologicamente corretto guardare alla decretazione correttiva in modo isolato, perdendo di vista il complessivo (e caotico) dispiegarsi del fenomeno normativo tra fonti primarie e secondarie. La sperimentazione può ben avvenire a monte di un decreto legislativo principale, così come a valle, nel processo di adozione di quella variegata categoria di provvedimenti attuativi "dopo la legge"⁶⁵; fonti, queste, certamente secondarie, ma talora di grande momento nella complessiva architettura regolatoria e, per così dire, "materialmente primarie".

⁶³ M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, cit., 76. Non dissimili le considerazioni coeve di: A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge delega e decreto legislativo*, cit., 707.

⁶⁴ Vede nei decreti correttivi uno strumento con cui sono poste in essere "normative settoriali instabili e precarie", "con ripercussioni anche sulla certezza del diritto": G. TARLI BARBIERI, *L'applicazione della sentenza della Corte costituzionale 251/2016*, cit., 73.

⁶⁵ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli 2018, 28 ss. Addirittura, in alcuni casi sono stati utilizzati per una sperimentazione normativa perfino i decreti-legge: così E. LONGO, *La legge precaria...*, cit., 239.

Appendice: decreti legislativi integrativi e correttivi negli anni 2016-2021

2016

- 91/2016, Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244.
- 129/2016, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32, recante attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.
- 141/2016, Disposizioni integrative al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.
- 185/2016, Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

2017

- 100/2017, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.
Pareri CdS: 83 e 638/2017
- 118/2017, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare.
Pareri CdS: 891/2017
- 126/2017, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria.
Pareri CdS: 898/2017
- 217/2017, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
Pareri CdS: 2122/2017
- 220/2017, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.
- 228/2017, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
Pareri CdS: 2263/2017
- 232/2017, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali.
Pareri CdS: 2199/2017

2018

- 29/2018, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

- 43/2018, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, concernente: «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106»
- 95/2018, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge 6 giugno 2016, n. 106.
- 105/2018, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106.»
Pareri CdS: 1432 e 1897/2018
- 116/2018, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

2019

- 96/2019, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107»
- 114/2019, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124.
- 116/2019, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154.
- 125/2019, Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.
- 165/2019, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, di attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari.
- 172/2019, Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».
Pareri CdS: 2862/2019

2020

- 4/2020, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante: «Codice della protezione civile».
Pareri CdS: 148 e 246/2020
- 36/2020, Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, nonché di adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta.
- 102/2020, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, di attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni

inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170.

- 147/2020, Disposizioni integrative e correttive a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 8 marzo 2019, n. 20, al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155.
Pareri CdS: 811/2020
- 160/2020, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167.
Pareri CdS: 189 e 796/2020
- 187/2020, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 68, di attuazione della direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 gennaio 2016, relativa alla distribuzione assicurativa.

2021

Nessun decreto legislativo integrativo e correttivo da segnalare al 01.11.2021.