

DALLA «FONTE» DECRETO LEGISLATIVO INTEGRATIVO E CORRETTIVO
AL «FINE» DI INTEGRAZIONE E CORREZIONE (TRAMITE UNA PLURALITÀ
DI FONTI)*

LUCA GORI**

Sommario

1. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine ed impostazione metodologica. – 2. L'utilizzo della delega integrativa e correttiva come regolarità. – 3. I decreti legislativi integrativi e correttivi: caratteri fisiologici e le loro possibili deviazioni patologiche. – 3.1. Il termine finale. – 3.2. I contenuti integrativo-correctivi. – 3.3 La modificazione dell'indirizzo politico mediante la delega integrativo-correctiva. – 3.4. Decreti legislativi integrativo-correctivi di procedura? – 4. Gli altri strumenti di integrazione e correzione del decreto legislativo principale affidati a fonti diverse dal decreto legislativo integrativo-correctivo. – 5. Alcune modalità particolari di modifica dei decreti legislativi principali. – 6. La specificità delle leggi di delegazione europea. Cenni. – 7. Spunti conclusivi: verso un «fine» integrativo-correctivo permanente del decreto legislativo (delle fonti primarie, in generale?) affidato a fonti primarie fungibili?

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “I poteri normativi del Governo”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019. Ringrazio per i commenti ed i suggerimenti espressi in quella sede (in particolare la prof.ssa Gloria Marchetti ed il prof. Nicola Lupo).

** Ricercatore in diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

Contatto: luca.gori@santannapisa.it

1. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine ed impostazione metodologica

Questo saggio si propone di analizzare i decreti legislativi integrativi e correttivi nel quadro più ampio delle diverse fonti primarie che intervengono con finalità di modificare o integrare i decreti legislativi principali adottati in attuazione di una delega. È noto che, sul piano delle fonti, il principale vettore di tali modificazioni è (*rectius*, dovrebbe essere) rappresentato dai decreti legislativi integrativi e correttivi, affermatasi nella prassi¹, molto frequentemente previsti nella legge di delega ed aventi il fine specifico di apportare modifiche o integrazioni ai decreti legislativi c.d. *principali*, entro taluni limiti (che si vedranno). Nell'instabile produzione normativa primaria, in realtà, sui decreti legislativi c.d. *principali* intervengono, stratificandosi, una pluralità di fonti primarie che superano (ed alterano) il rapporto fisiologico fra delega principale e delega integrativo-correctiva, determinando modificazioni significative della fisionomia della delega legislativa e dei rapporti fra delegante (Parlamento), delegato (Governo) ed altri soggetti che comunque intervengono nel procedimento di esercizio della delega (in particolare, il sistema delle Conferenze e le commissioni parlamentari). L'indagine si concentra sulla produzione normativa della XVII legislatura e sulla prima parte della XVIII per cogliere, nella prassi più recente², alcune linee di tendenza.

I dati a disposizione per questo arco temporale offrono già qualche indicazione significativa e fanno sorgere alcune domande di ricerca.

Nel corso della XVII legislatura³ sono state approvate 36 leggi di delega "nuove" (cioè, non di proroga dei termini di deleghe già attribuite), di cui 9 di

¹ Sull'evoluzione della prassi, fondamentale è lo studio di N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi e prospettive*, Milano, 1996 e ID., *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi "correttivi"*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, 1996, 45 ss., che individua il primo caso nell'art. 17, secondo comma, della legge n. 825 del 1971 (delega legislativa per la riforma tributaria) ed analizza la successiva produzione normativa. Si rimanda, inoltre, agli importanti studi di M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in F. COCOZZA – 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. e della stessa A., *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, 116; A. CELOTTO – E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc.dir.*, aggiornamento, VI, Milano, 2002, 706 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correctiva*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 40 ss.

² Sul «valore particolare» della prassi, rispetto ad altre forme di ripetizione nel tempo di comportamenti, nello studio del sistema della prassi, si veda, da ultimo, l'indagine di E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 69-73.

³ I dati sono tratti da CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura*, 7, 6 giugno 2018. Per un approfondimento sull'utilizzo della delega legislativa nella XVII legislatura, molto utile è la lettura di

attuazione del diritto dell'Unione europea, 15 di riforma di interi settori dell'ordinamento e 12 di delega *accessoria* rispetto al contenuto di una legge (ad es., riordino o attuazione di specifiche parti). In totale, il Parlamento ha attribuito 565 deleghe, di cui il 54,6% deleghe principali e 45,4% deleghe integrativo-correttive. Merita osservare che il 68,7% sono deleghe attuative del diritto dell'Unione europea.

In attuazione di questo complesso di deleghe legislative, sono stati adottati 234 decreti legislativi (257 considerando anche l'attuazione delle deleghe della XVI legislatura), di cui i decreti legislativi principali rappresentano il 92,6% del totale e i decreti legislativi integrativo-correttivi il 7,4%.

Nella XVIII, invece, ad un anno dal suo avvio, si registrano appena 4 leggi contenenti deleghe legislative, tutte *accessorie* rispetto ai contenuti di un provvedimento legislativo. Vi è, quindi, un'apparente contrazione dell'utilizzo della delega legislativa, probabilmente come effetto degli assetti politici che sostengono il Governo, che portano a privilegiare il ricorso alla decretazione d'urgenza alla complessità procedurale ed alla lunghezza di tempi della delega legislativa.

Una prima constatazione che sorge, solo considerando la dimensione quantitativa del fenomeno, è la seguente: alla significativa rilevanza delle deleghe integrativo-correttive attribuite sul totale delle deleghe legislative, non corrisponde una analoga incidenza dei decreti legislativi qualificati come integrativo-correttivi. Pertanto, si deve rispondere alla domanda – per la verità non del tutto nuova⁴ – su *dove* trovino spazio le (inevitabili) esigenze integrativo-correttive dei decreti legislativi principali, pendente ancora il termine finale per l'adozione dei decreti integrativo-correttivi. Occorre verificare, quindi, *se* tali esigenze non sia affidate ad altri “veicoli” normativi, magari velocizzati rispetto alla procedura stabiliti dalla legge di delega.

Altra questione che il dato numerico pone immediatamente è la eccezionale rilevanza quantitativa delle deleghe di attuazione del diritto dell'Unione europea. Sotto il profilo metodologico, ciò suggerisce di svolgere una trattazione a parte, poiché – come si vedrà – in tale ambito si registrano dinamiche e tendenze del tutto peculiari. La XVII legislatura, in particolare, con la piena entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, mette in evidenza come la “delega europea” «continui a presentare importanti punti di

A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *questa Rivista*. Sui dati più risalenti, si veda anche M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, 2009, 269 ss.

⁴ Ricorda N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”*, cit., 56-57 la riflessione sui «canali di sfogo» per recare modificazioni ai decreti legislativi già ai tempi dell'attuazione della legge delega di riforma del processo penale (legge n. 81 del 1987).

divergenza rispetto all’analogo istituto dell’art. 76 Cost., di cui pure condivide il nome⁵», al punto da far ritenere necessaria una apposita previsione costituzionale che identifichi una specifica modalità di “delega”⁶. Di talché, anche gli interventi integrativo-correttivi assumono una fisionomia del tutto differente, rispetto alla generalità delle deleghe legislative.

Già da tempo, inoltre, la dottrina avverte della difficoltà di distinguere, nel sistema delle fonti, fenomeni fisiologici e fenomeni patologici, dato il moltiplicarsi dei centri di produzione normativa, la rapida obsolescenza della normazione ed i più stringenti vincoli esterni (di derivazione europea o internazionale)⁷. In tal senso, i decreti legislativi integrativi e correttivi sono stati considerati «un modo intelligente e, tutto sommato, fisiologico di rispondere all’esigenza dell’adattamento e della manutenzione⁸» dei decreti legislativi principali oppure – in una visione più negativa – una «razionalizzazione giuridica della patologia giuridica⁹». Appare condivisibile l’orientamento di chi sostiene non avere più senso «interrogarsi circa l’ammissibilità del ricorso di decreti legislativi integrativi e correttivi¹⁰», essendo stati oramai incorporati nella *regolarità* della produzione normativa, la cui legittimità – pur nel silenzio della legge n. 400 del 1988, che precisa la possibilità di un esercizio frazionato della delega per “oggetti distinti”, ma nulla dice a proposito delle deleghe integrative e correttive – è stata riconosciuta, in linea di principio, dalla giurisprudenza costituzionale in una serie di pronunce che hanno concorso a definire il “volto” di tale fonte¹¹.

⁵ M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell’attuazione del diritto dell’Unione europea nel più recente periodo*, Napoli, 2017, 165. Nutre dubbi di costituzionalità sul modello di leggi di delegazione europea, G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, 11.

⁶ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell’Unione europea. Effetti dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, in *Federalismi*, 1, 2017, 9.

⁷ Cfr. sul punto, N. LUPO, *Fisiologie e patologie in una produzione normativa necessariamente sempre più complessa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 4, 2010, 73 ss.

⁸ N. LUPO, *Fisiologie e patologie in una produzione normativa*, cit., 74.

⁹ Così la definisce A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un fehlerkalkul all’italiana? Ovvero il “calcolo dei vizi” come previsione di riforme... riformande*, in F. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 572 che nota, criticamente, come il genio italico «piuttosto che andare alla “radice” del problema (fare una riforma vera: stabile, adeguata ed efficace), ha concepito invece la previsione dell’imperfezione, il calcolo del vizio della riforma».

¹⁰ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 40.

¹¹ Nella giurisprudenza costituzionale, prima della fondamentale sentenza n. 206 del 2001, si devono richiamare i precedenti delle sentenze nn. 58 e 156 del 1985, n. 383 e 422 del 1994, 265 del 1996, n. 425 del 2000. Sulla giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi integrativo-correttivi si veda M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 73 ss., che suddivide la giurisprudenza costituzionale in almeno due periodi, di cui la cesura è rappresentata dalla

Ciò che appare necessario, invece, è sviluppare una serie di criteri di giudizio sul *modo* in cui, nell'esperienza più recente, le deleghe legislative integrativo-correttive sono disciplinate ed esercitate, domandandosi se esse si mantengano entro i limiti che la giurisprudenza costituzionale (ma non solo) ha individuato e quali effetti si determinino, per effetto del loro utilizzo, sul sistema delle fonti

2. L'utilizzo della delega integrativa e correttiva come regolarità

Guardando al periodo considerato (XVII e XVIII legislatura) e limitandoci alle deleghe diverse da quelle per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, la previsione di una delega integrativo-correttiva, che si affianchi alla delega principale, è contenuta in pressoché tutte le deleghe legislative attribuite. È *prassi* – nel senso di modalità concreta e regolare di attuazione della disposizione costituzionale dell'art. 76 Cost. – l'inserimento di una delega integrativo-correttiva che si affianca alla delega principale, con pochissime varianti dal punto di vista dei contenuti specifici¹². Limitatissimi sono i casi nei quali tali deleghe non sono state previste dall'origine (appena sette nel periodo considerato qui¹³): ciò è avvenuto per ragioni connesse all'oggetto¹⁴ o – si può presumere – per l'obiettivo difficoltà di ipotizzare una attuazione della delega

sentenza n. 206 del 2001; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, 2005, spec. 38 ss.; E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, 28 ss.

¹² La prassi più recente segnala una pressoché totale identità delle formule utilizzate. Cfr. M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 40 rammenta alcuni casi risalenti ed isolati in cui il Governo è stato delegato ad adottare decreti legislativi integrativi o modificativi (legge n. 165 del 2007 e legge n. 186 del 2004), ipotizzando che tale variazione lessicale sia, in realtà, «consapevole» e che attribuisca un potere più ampio al Governo. Più risalenti i casi richiamati da N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi"*, cit., 52, ove la legge delega ha ristretto i margini di interventi del Governo all'adozione di sole «disposizioni correttive» (legge n. 421 del 1992, n. 537 del 1993, n. 335 e 549 del 1995).

¹³ Il caso di legge delega per la quale non è stata prevista, sin dall'origine, una delega integrativo-correttiva è la legge n. 198 del 2016, *Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale* (art. 2).

¹⁴ Ci si riferisce al caso della delega accessoria contenuta nella legge n. 165 del 2017, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*; n. 52 del 2015, c.d. *Italicum*; legge n. 51 del 2019, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, che contiene una norma di delega anomala per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali a seguito dell'eventuale approvazione della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari (art. 3).

principale stessa¹⁵; in un caso, l'originaria assenza di una delega integrativo-correctiva è stata "sanata" da una legge che l'ha prevista successivamente alla scadenza della delega principale¹⁶.

Davanti a questa *regolarità* di previsioni nella legge delega (che si riscontra anche al di fuori del periodo considerato)¹⁷, si potrebbe affermare che, almeno a prima vista, appartiene alla *fisiologia* dell'attuazione della delega legislativa che, entro il termine previsto dalla legge delega, sia il decreto legislativo integrativo e correttivo la fonte *elettiva*, nella disponibilità del Governo (definito efficacemente «*dominus* delle riforme da esso varate, fino a consolidamento avvenuto¹⁸»), tramite la quale procedere all'integrazione e modificazione dei decreti legislativi principali, entro alcuni limiti e, in particolare, «allo scopo di perfezionare il disegno normativo (...) sulla base delle sollecitazioni provenienti dall'esperienza delle prime applicazioni¹⁹».

Ciò significa, da una parte, incorporare entro il sistema delle fonti un fattore di «stabile... instabilità»²⁰: all'emanazione di un decreto legislativo, infatti, sorge immediatamente l'aspettativa, nei cittadini e nella pubblica amministrazione, che, a breve, vi sarà un probabile mutamento della disciplina appena entrata in vigore, con tutti gli effetti che ciò può determinare sul comportamento dei soggetti chiamati ad applicare e rispettare le norme²¹. D'altra parte, però, si deve sottolineare come, con tale schema, il legislatore

¹⁵ Si tratta di due leggi delega di ampia portata e molto discusse (legge n. 220 del 2015, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, e n. 221 del 2015, *Riforma della RAI e del sistema pubblico radiotelevisivo*), la cui delega non è stata esercitata, nonché della norma di delega accessoria prevista dall'art. 1, c.97 della legge n. 56 del 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (c.d. *legge Del Rio*), delega anch'essa non esercitata, avente il fine di adeguare la legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti.

¹⁶ Si tratta della legge n.155 del 2017, *Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*, che non prevedeva originariamente una delega correttiva, ma che è stata poi introdotta dalla legge 8 marzo 2019, n. 20, *Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155*.

¹⁷ Cfr., sul punto, l'analisi di A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura*, cit., 3 parla di «pratica endemica e strutturale, ineliminabile e perfino irrinunciabile, del procedimento di delegazione» nella XVII legislatura. In precedenza, con espressione assai efficace, G. FAMIGLIETTI, *Delegazione legislativa e Corte costituzionale*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, 2003, 195, ha parlato di «volgarizzazione» dell'istituto.

¹⁸ M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo*, cit., 65.

¹⁹ M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima*, cit., 116.

²⁰ L'espressione è di A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, 109.

²¹ Coglie questo aspetto, N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi"*, cit. 138-139.

delegante individui un *rimedio tipico*²² a tale instabilità inestinguibile, prefigurando (quantomeno) un *iter* procedurale (che dovrebbe essere congruo rispetto allo scopo, specialmente nel termine) e, in qualche misura, anche i contenuti possibili.

In una costruzione coerente e razionale del sistema delle fonti, quindi, sarebbe ragionevole attendersi che nello *spatium temporis* definito dal termine della delega, questo *trade-off* fra esigenze di cambiamento celere e procedura codificata entro limiti prestabiliti costituisca il punto di bilanciamento soddisfacente che trova espressione nel decreto legislativo integrativo-correctivo.

Al di fuori dei termini definiti dalla legge delega, considerata la permanente esigenza di adeguamento e innovazione delle norme nel tempo, dovrebbero intervenire altre fonti primarie le quali, dato l'utilizzo della delega per la realizzazione di importanti opere riformatrici, dovrebbero essere rispondenti a tale aspirazione *di riforma di sistema* (i.e., dovrebbero essere infrequenti riscritture dei decreti legislativi mediante decreti-legge).

In dottrina, è stata offerta una lettura della diffusione delle deleghe integrativo-corrective come una sorta di clausola di *salvaguardia*, introdotta a prescindere da una necessità in funzione cautelare rispetto ad eventuali esigenze future²³. Ciò, tuttavia, determina una trasformazione della delega legislativa²⁴, poiché essa viene ad essere scandita in una serie di successive "fasi" distinte²⁵, anche laddove tale scansione non appaia effettivamente

²² Sostiene efficacemente N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "falsi" e "veri"*, in *Giur.cost.*, 4, 2001, che la delega integrativo-correctiva «pre dispone una "corsia preferenziale" che il governo può percorrere senza bisogno di un'apposita ed esplicita autorizzazione parlamentare, purché rimanga entro i "binari" originariamente fissati dal Parlamento, nella legge di delega».

²³ Condividono questa lettura G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa*, cit., 2016, 38 che fa riferimento alla necessità di giustificare il ricorso a tali deleghe e B. CIMINO - S. MORETTINI - C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 138, che parlano di deleghe integrativo-corrective «a fini cautelativi», anche in assenza di reali esigenze.

²⁴ Parlano di una prassi che assume «i tratti della "trasfigurazione" dell'istituto» della delega legislativa, A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 706. Cfr. anche F. ROSELLI, *La delega legislativa*, in N. LIPARI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Napoli, 2006, 446 a giudizio del quale il Parlamento delegante non può prevedere, neppure di massima, la disciplina che sarà dettata dal Governo-delegato, poiché «soltanto le correzioni e le integrazioni daranno fisionomia definitiva al decreto delegato»: in tal senso, la delega integrativo-correctiva trasforma la delega in quanto tale.

²⁵ Per A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 706, si è in presenza di una vera e propria «conformazione "polifasica"» della delega legislativa, nella quale è riconosciuta al Governo la possibilità di intervenire sugli atti precedentemente posti in modificarne la portata, alla luce della sperimentazione in concreto; cfr., anche, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Milano, 2019, 122 che parla - già da tempo - di una «delega bifasica», che «formalmente configura in

necessaria in relazione all'oggetto (questo potrebbe consentire di spiegare l'alto numero di deleghe integrativo-corrective non esercitate). Si è addirittura avanzata l'ipotesi che tale molteplicità di fasi possibili consenta di "sfruttare" sul piano politico l'esercizio della delega da parte del Governo «al fine di ottenere consensi elettorali nel breve termine, sapendo che comunque avrebbe avuto sempre la possibilità di rinviare le decisioni importanti ad un futuro non meglio precisato o di intervenire a completare e correggere il decreto principale»²⁶.

3. I decreti legislativi integrativi e correttivi: caratteri fisiologici e le loro possibili deviazioni patologiche

Non è questa la sede per una compiuta trattazione della natura, dei contenuti e dei limiti dei decreti legislativi integrativi e correttivi: interessa, piuttosto, enucleare alcune tendenze rilevanti della prassi più recente ed identificarle, come contributo allo sviluppo di una riflessione sul sistema delle fonti nel suo complesso.

È, tuttavia, necessario delineare alcuni tratti essenziali del *modello*, per poi misurarlo con la prassi.

In primo luogo, viene in rilievo il significato da attribuire all'*endiadi* (come è stata definita dal Consiglio di Stato²⁷) degli aggettivi "*integrativi e correttivi*". La dottrina ha evidenziato come tali decreti, in forza della loro qualificazione contenuta nella legge delega, non possano che, da un lato, completare il tessuto normativo introdotto dal decreto principale e, dall'altro, rettificare e correggere difetti e imperfezioni contenuti nello stesso, anche di legittimità costituzionale²⁸. In ogni caso, tratto caratterizzante è che l'oggetto del decreto integrativo e correttivo sia un decreto principale che ha definito, quantomeno, gli aspetti essenziali della disciplina legislativa, non sembrano sussistere né un margine di intervento di innovazione radicale né uno di esercizio tardivo della delega principale.

modo puntuale il potere delegato, ritenendo necessario affiancare a una delega principale una delega correttiva» e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 266 che le definisce «deleghe a fasi successive».

²⁶ G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa*, cit., 2016, 91.

²⁷ Consiglio di Stato, Ad. gen., 6 giugno 2007, n. 1750.

²⁸ Per questa ricostruzione, M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 47-48. Più precisa, invece, Cass. sez. un., 7 febbraio 1989, n. 733, ove si legge che le disposizioni integrative sono «quelle che esplicano e sviluppano principi, aspetti, precetti non espressi da precedenti disposizioni ma in questi sottintesi e perciò già deducibili in via di interpretazione», mentre le disposizioni correttive sono «dirette ad emendare disposizioni già in vigore che presentino secondo l'apprezzamento del legislatore delegato (e ovviamente del Parlamento) un vizio di illegittimità perché contrastino direttamente con una norma costituzionale o violino i criteri fissati dalla legge delega o comunque i limiti della delega stessa o, infine, perché si rivelino irragionevoli».

Si tratta, quindi, di atti primari a competenza *ulteriormente* specializzata²⁹, poiché vincolati, per ciò che concerne l'oggetto, non solo alla delimitazione fatta dalla legge di delega, bensì pure a quanto previsto dal decreto legislativo principale: il decreto integrativo-correttivo – è stato efficacemente compendiato in dottrina – è «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 tale³⁰». In tal senso, la connessione con il decreto principale sussiste «purché il governo intervenga 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)³¹».

La giurisprudenza costituzionale ha ulteriormente chiarito la prospettiva dottrinale, affermando (nel *leading case* rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 206 del 2001) che, in linea generale, è una possibilità - quella dei decreti legislativi integrativo-correttivi – che «si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare *modifiche di dettaglio* al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto. Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per “fatti sopravvenuti”: ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un *esercizio tardivo*, per la prima volta, della delega “principale”; e che *si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega “principale”*» (corsivi nostri).

Nella prospettiva della Corte, quindi, la delega integrativo-correttiva è limitata a *norme di dettaglio* e non vi è alcun richiamo alla necessità di *fatti*

²⁹ Utilizza questa espressione E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 31, che parla di legame genetico fra il decreto legislativo principale ed il decreto legislativo integrativo-correttivo. Cfr., anche, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 219, parla di fonti «non abilitate a disciplinare organicamente l'intera materia» bensì di «atti normativi utilizzabili in funzione correttiva o (tutt'al più) integrativa».

³⁰ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 50.

³¹ N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto)*, cit., 2668.

sopravvenuti, da allegare specificamente quale presupposto giustificativo dell'intervento³².

Così inquadrato, però, il decreto legislativo principale sembra assumere la fisionomia di doppio parametro interposto (accanto alla legge di delega) al fine di consentire la verifica della natura, autenticamente tale, della correzione o dell'integrazione³³. Tale doppio parametro è meramente eventuale (poiché sussistente solo se la delega integrativo-correctiva è esercitata)³⁴ e, in qualche misura, *atipico*, poiché non sono le sue norme in sé considerate a costituire, in definitiva, il parametro di legittimità costituzionale, bensì il nucleo espressivo delle scelte di fondo (e, in particolare, l'oggetto), e non tutto ciò che è *norma di dettaglio*.

L'eventuale esito negativo del giudizio di costituzionalità, condotto alla stregua di quanto testè detto, dovrebbe condurre, apparentemente, alla declaratoria di incostituzionalità per violazione del requisito del tempo limitato per l'adozione del decreto principale³⁵.

Diversa appare la linea argomentativa seguita nella successiva sentenza n. 367 del 2007, ove si legge che «i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato. Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, *devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo*» (*corsivo nostro*). Sparirebbe, quindi, il riferimento all'ammissibilità delle sole modifiche di dettaglio e si annetterebbe rilevanza solo ai principi e criteri della delega principale: in tal modo, però, gli oggetti della delega integrativo-correctiva e della delega principale vengono ad assumere la medesima ampiezza e, quindi, le medesime possibilità di disciplina. Nonostante le critiche in dottrina a tale orientamento³⁶, risulta condivisibile

³² Cfr., sul punto, la diversa opinione sostenuta da M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, cit., 45, la quale evidenzia un metodo di legiferare «in risposta alle esigenze emerse dalla sperimentazione».

³³ Su questo aspetto, si veda, problematicamente, A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015, 107-111 la quale, a partire dalla considerazione che si tratti di una tipologia di decreti legislativi connotati da un regime del tutto peculiare rispetto agli altri decreti delegati, arriva a conclusioni differenti sulla doppia interposizione.

³⁴ Come nota E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 32, i decreti legislativi principali «integrano il parametro di legittimità costituzionale solo nell'eventualità che venga esercitato il potere di integrazione e correzione».

³⁵ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 50.

³⁶ Cfr., E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011, 162-163; E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 33 che parla di "ambiguità" della sentenza.

l'opinione di chi ha sostenuto una lettura "riduttiva" delle novità della sentenza del 2007, come pronuncia legata alla specificità di un caso ³⁷: ed infatti, la giurisprudenza successiva (ad es., C.cost. 153 del 2014), ha confermato pienamente l'orientamento del 2001³⁸.

Tratteggiato così sinteticamente il modello della delega integrativo-correttiva, è bene evidenziare immediatamente che la prassi mette in evidenza alcuni fenomeni rilevanti, sul piano delle fonti, relativamente a questi aspetti.

3.1 Il termine finale

Un primo elemento da segnalare è quello della disciplina del *termine* delle deleghe principali e di quelle integrativo-correttive.

I termini per le deleghe integrativo-correttive sono generalmente più lunghi rispetto a quelli della delega principale: si tratta di un periodo compreso fra i dodici ed i ventiquattro mesi, arrivando fino a trentasei mesi, che decorre dall'adozione del decreto legislativo principale cui l'integrazione-correzione si riferisce. A fronte di orientamenti critici in dottrina per la loro eccessiva durata³⁹, il ricorso a deleghe integrativo-correttive lunghe è stato considerato «in linea con la *ratio* dello strumento», consistente nel «concedere al Governo un tempo adeguato per verificare l'attuazione nella prassi delle riforme delegate e per eliminarvi errori, integrare lacune, apportare i dovuti assestamenti⁴⁰».

Il fenomeno delle proroghe o del differimento del termine delle deleghe integrativo-correttive è abbastanza limitato. Più diffuso quello delle proroghe delle deleghe principali che incide, *per relationem*, anche su quello della delega integrativo-correttiva, in quanto collegato al primo. Nel periodo considerato in

³⁷ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 81-82 nota come «la questione non sia stata, in realtà, posta nei termini di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale, per cui la Corte, trovandosi di fronte ad una "mera" censura per eccesso di delega, ha ritenuto non possibile entrare nel merito in assenza della precisa individuazione dei principi e dei criteri direttivi che si assumevano violati». Infatti, la Corte segnala che «le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili».

³⁸ Cfr. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa*, cit., 2016, 289 che sottolinea come la Corte abbia ribadito, successivamente, la sua «tradizionale posizione».

³⁹ In dottrina, M. NISTICÒ, *La decretazione correttiva nella XVI legislatura: alcuni casi concreti*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, 2011 esprime «particolare allarme» per deleghe destinate a rimanere aperte così a lungo, poiché «la condizione di sostanziale provvisorietà della disciplina (...) si protrae così per un lungo periodo, con tutte le pregiudizievoli conseguenze in termini di incertezza del diritto e difficoltà operativa per gli organi dell'applicazione».

⁴⁰ B. CIMINO - S. MORETTINI - C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, cit., 138.

questa ricerca, le proroghe esclusivamente riguardanti tali termini sono avvenute principalmente nell'ambito di procedimenti "specializzati" di conversione del decreto-legge⁴¹, confermando il già noto fenomeno di interazione *patologica* fra delega legislativa e decretazione d'urgenza⁴².

Merita di essere sottolineato che, talora, è accaduto che siano state attribuite *ex novo* o "riaperte" deleghe integrativo-corrective a distanza di tempo dall'esercizio della delega principale, per consentire un intervento su settori già oggetto di precedenti riforme, confermandone l'impianto di principi e criteri direttivi. In dottrina, si è spiegato questo col tentativo di fondare «in qualche modo, la legittimazione del Governo su una precedente delega, piuttosto che disporre *ex novo* una diversa e autonoma delegazione, distinta rispetto alla precedente» e di «ancorare l'operato del Governo a scelte già operate dal legislatore precedente⁴³», eventualmente anche in funzione oppositiva (ovvero, imprimendo un cambio di indirizzo politico)⁴⁴.

Tale fenomeno è parzialmente differente rispetto a quello della riapertura dei termini una delega integrativo-correctiva già conclusa (tramite legge di conversione di decreto-legge), riferita ad uno o più decreti legislativi già emanati, con contestuale definizione di nuovi principi e criteri direttivi, aggiuntivi o sostitutivi di quelli attribuiti nella legge di delega originaria: è il caso recente, ad es., della già richiamata legge n. 132 del 2018, di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. *decreto-sicurezza*), che "riapre" una

⁴¹ È il caso della legge n. 128 del 2018, che proroga da ventiquattro a trentasei mesi della delega prevista dall'art. 20, c.6, legge n. 124 del 2015 (limitatamente al riordino della giurisdizione contabile); legge n. 132 del 2018, di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. *decreto-sicurezza*), che ha formalmente riaperto una delega integrativo-correctiva ma, in realtà, ha attribuito una nuova delega con principi e criteri direttivi autonomi in quanto solo una parte dei principi e criteri direttivi dell'originaria delega sono richiamati; legge n. 19 del 2017, di conversione del decreto-legge n. 244 del 2016 (proroga termini), che ha prorogato, oltre ad alcune deleghe principali, una delega integrativo-correctiva già attribuita nell'ambito di un'altra legge di conversione (legge n. 89 del 2014, in tema di revisione della struttura del bilancio dello stato), ampliandola da dodici a diciotto mesi.

⁴² Sia consentito rinviare a L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni ai tempi della "crisi"*, in *questa Rivista*, 3, 2016.

⁴³ Così E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 39 ss. che ripercorre alcuni precedenti. Nel periodo di interesse, l'opinione dottrinale può essere una efficace chiave di lettura di quanto avvenuto nel già richiamato caso della legge n.155 del 2017, *Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*, che non prevedeva originariamente una delega correctiva, ma che è stata poi prevista dalla legge n. 20 del 2019, n. 20, *Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e corrective dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155*.

⁴⁴ B. CIMINO - S. MORETTINI - C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, cit., 122-123 che parlando dei decreti legislativi integrativo-correctivi come di figura «insidiosa» che «consente di alterare in profondità l'architettura di precedenti riforme, senza che le Camere abbiano adeguatamente valutato la sussistenza dei presupposti istituzionali e politici e senza che esse abbiano esercitato il loro necessario ruolo di guida della discrezionalità dell'esecutivo».

delega significativamente distinta in una parte solo «integrativa» (in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze armate) ed in una parte *anche* «correttiva» (in materia di riordino dei ruoli delle forze di polizia), innovando l'apparato di principi e criteri direttivi. In tal senso, sembra che il potere attribuito al Governo abbia una differente ampiezza, in relazione all'utilizzo diverso (e – pare – consapevole) dei due aggettivi. Già un'attenta dottrina, da tempo, aveva notato che questa prassi rende il «Governo (...) arbitro anche della determinazione dei principi e dei criteri direttivi» essendo chiamato ad «operare un coordinamento tra i due ordini di principi, effettuando scelte in base alle proprie priorità⁴⁵».

Quest'ultimi fenomeni, quindi, lungi dal costituire un mero intervento sul termine, incidono profondamente sulla fisionomia della delega legislativa integrativo-correttiva, poiché finiscono per far passare «sotto l'etichetta di una delega per le correzioni e le integrazioni, (...) nella maggior parte dei casi, una comune delega legislativa, potremmo dire una delega di riforma del settore, e non certo di assestamento o di perfezionamento di una riforma in corso di sperimentazione⁴⁶».

Più in generale, però, è la disciplina del termine finale che deve essere considerata criticamente almeno sotto due aspetti, nell'esperienza più recente.

Da un lato, l'attribuzione di una delega integrativo-correttiva prolungata dilata il potere del Governo per uno spazio di tempo assai ampio⁴⁷, che va ben oltre quel limite delle deleghe ultra-biennali indicato dalla legge n. 400 del 1988 a mo' di *spartiacque* fra una delega *breve* ed una delega *lunga*: sommando il tempo della delega principale e di quella integrativo-correttiva, l'Esecutivo dispone di un lasso di tempo estremamente ampio che realizza una sorta di “spostamento” quasi-*permanente* del potere decisionale in certi ambiti (rispetto al quale la previsione del parere parlamentare appare una soluzione assolutamente necessaria di bilanciamento⁴⁸). Ciò avviene con sicuri esiti sulla forma di governo⁴⁹.

Dall'altro, tuttavia, la disciplina del termine per l'esercizio della delega principale dischiude un'altra questione, che rimanda alla natura ed ai caratteri propri dei decreti legislativi integrativo-correttivi. Si ha l'impressione, infatti, che la disciplina del termine finale della delega principale sia spesso poco

⁴⁵ M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo*, cit., 89.

⁴⁶ M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo*, cit., 87.

⁴⁷ Sul punto si vedano, fra le altre, le riflessioni di A. PIZZORUSSO, *I decreti legislativi*, in A. PIZZORUSSO- S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte. Trattato di diritto civile diretto da Sacco*, Torino, 1998, 21 e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 122.

⁴⁸ Su questi aspetti, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI- A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative*, cit., 73- 74.

⁴⁹ Lo evidenzia E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale*, cit., 163.

meditato in relazione sia alla complessità degli oggetti dedotti nella delega sia al procedimento di azione dei decreti legislativi, talora molto complesso e articolato⁵⁰, quasi che l'inserimento di un termine breve dia, di per sé, l'idea di efficienza e di speditezza, a prescindere dall'oggetto da disciplinare. Cosicché, la delibera preliminare del Consiglio dei Ministri da sottoporre a tutti gli organi *consulenti*⁵¹, ed al Presidente della Repubblica (a quest'ultimo, entro il termine dilatorio di venti giorni dalla scadenza ai sensi dell'art. 14, c. 2 della legge n. 400 del 1988), dovrebbe essere adottata con molto anticipo rispetto al termine finale, e molto ravvicinata alla promulgazione della legge-delega medesima⁵² (ed infatti, in alcune occasioni, si è parlato di leggi delega scritte dopo aver già predisposto i decreti legislativi).

Generalmente, il termine della legge-delega principale oscilla fra i sei ed i dodici mesi⁵³ e si è rivelato spesso troppo breve per soddisfare le esigenze istruttorie e procedurali definite nella legge-delega. Un primo rimedio cui il legislatore ricorre per flessibilizzare il termine finale sono le clausole di scorrimento automatico del termine finale (spesso, ma non sempre, inserite), nel caso in tardiva adozione degli schemi di decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri o di trasmissione alle commissioni parlamentari⁵⁴.

⁵⁰ In generale, sulla ponderazione del termine per l'esercizio delle deleghe legislative rispetto alla tempistica prevedibilmente necessaria a predisporre il decreto governativo, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1988, 166; cfr., sull'esperienza più recente, G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., 146 ss.

⁵¹ Si riprende la nota espressione contenuta nella ricerca di E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente*, Napoli, 2002.

⁵² Nota questo aspetto, per le deleghe di attuazione del diritto dell'Unione europea, M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea*, cit., 66.

⁵³ Sono poche le eccezioni, nel periodo considerato: legge n. 154 del 2016, in materia agricola e agroalimentare che prevedeva, per alcuni oggetti, un termine di 18 mesi per la delega principale e dodici mesi per le disposizioni integrative e correttive, quest'ultima non esercitata; legge n. 167 del 2015, in materia di nautica da diporto che prevedeva un termine di ventiquattro mesi per la delega principale, e di diciotto mesi per la delega integrativa e correttiva, quest'ultima non esercitata; legge n. 124 del 2015, in tema di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, che prevedeva una delega principale di diciotto mesi per la delega in tema di riordino della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri, delle agenzie governative e degli enti pubblici non economici, ed un termine di dodici mesi – poi prorogato a tre anni – per la delega integrativa e correttiva, interessata dalle note vicende a seguito della sentenza n. 251 del 2016; legge n. 107 del 2015, in tema di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, che prevedeva una delega principale di 18 mesi per la delega principale e di due anni per la delega integrativa e correttiva, quest'ultima non esercitata.

⁵⁴ In generale, sui problemi di flessibilizzazione del termine finale, G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa*, cit., 72. Sulla prassi, cfr. B. CIMINO - S. MORETTINI - C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, cit., 178. Assai efficacemente, V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *questa Rivista*, 2, 2016, 6 parla di «mascheramento (...) nel fissare i termini per l'esercizio delle deleghe legislative: si fissa un termine generalmente breve ed irrealistico, stabilendo nel contempo che, se il termine per l'espressione del parere parlamentare scade nei trenta (o nei sessanta) giorni che precedono la scadenza del termine di delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di tre mesi o più (a discrezione del legislatore), con un meccanismo che non permette di individuare

Accanto a questo primo rimedio, senz'altro l'opzione di avere a disposizione l'ulteriore *spatium temporis* della delega integrativo-correctiva per intervenire sulla disciplina recata dal decreto legislativo principale, costituisce una sorta di "paracadute", a lunga durata, a fronte di una prima attuazione della legge delega affrettata o incompleta: quindi, non tanto "leggi in prova"⁵⁵, bensì una disciplina approssimativa al fine di "prenotare" il rispetto del termine finale della delega principale⁵⁶. Il prodotto legislativo di scarsa qualità è poi perfezionabile, anche in parti essenziali, con successivi interventi assicurati dal lungo termine della delega integrativo-correctiva.

3.2 I contenuti integrativo-correctivi

Al di là dell'errore di progettazione legislativa quanto al termine finale, infatti, in uno scenario come quello testé tratteggiato, il vero *punctum crucis* è rappresentato dal presupposto giustificativo dell'intervento integrativo-correctivo. Poiché se, da un lato, la giurisprudenza costituzionale non ha accolto la linea interpretativa che riteneva necessari *fatti sopravvenuti* per l'esercizio della delega integrativo-correctiva, è pur vero, dall'altro, che la caotica produzione normativa, alla quale non fa eccezione la delega legislativa, pone davanti a casi nei quali vi è da rimediare a omissioni, carenze ed errori che nulla hanno di imprevedibile o di imponderabile e che avrebbero potuto essere prevenuti attraverso un più attento e meno frettoloso esercizio della

in modo univoco il termine per l'esercizio della delega e che per di più sembra scaricare sull'incolpevole Parlamento (con il richiamo del termine per l'espressione dei pareri) i tempi utilizzati nella procedura endo-governativa». Peraltro, si deve notare come una clausola di scorrimento del termine possa consentire, per altro verso, un più agevole dispiegarsi della funzione consultiva da parte del Parlamento: sul punto, se si vuole, L. GORI, *Termine finale e deleghe a "cavallo" fra le legislature: ancora sui problemi dell'attuazione delle leggi di delega*, in *Forum costituzionale* (14 agosto 2018).

⁵⁵ Così le definisce M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correctivi"*, cit., 45.

⁵⁶ M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correctivi: virtù di governo*, cit., 75 coglie questo aspetto affermando come le integrazioni e le modificazioni «incoraggiano il legislatore delegato a varare anche le normative più complesse ed impegnative, sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista politico, nella consapevolezza di conservare un'ulteriore opportunità di modifica, prima che le scelte normative si consolidino. In tal modo, la prima decisione può essere assunta "di getto", rinviando la soluzione di eventuali problemi applicativi e l'aggiustamento di eventuali incongruenze della normativa alla fase successiva di integrazione e correzione». Invero, ad es., leggendo il parere del Consiglio di Stato a proposito del decreto legislativo integrativo e correctivo del c.d. *Codice dei contratti pubblici*, si ha la viva espressione di quanto espresso in dottrina, poiché «il codice presenta, ad una analisi complessiva, numerosi refusi ed errori, che sembrerebbero *prima facie* meramente materiali, spesso imputabili ai tempi ristretti di confezionamento del codice. Molti di questi errori, oltre 180, sono stati già corretti con il già citato avviso di rettifica pubblicato nel luglio 2016. Molti altri ne restano, e la circostanza che si tratti spesso di refusi o errori materiali, non rende meno impellente l'esigenza di correzione, atteso che essi sono, comunque, fonte di incertezze e di dubbi applicativi».

delega principale. Ma vi è pure il caso di una delega integrativo-correttiva che venga esercitata non già alla luce della prima applicazione del decreto legislativo principale, bensì in una fase intermedia nella quale quest'ultimo è stato adottato ma non è ancora pienamente efficace, anche a causa dei numerosi rimandi ad atti secondari o sub-secondari strettamente necessari alla piena efficacia della disciplina⁵⁷.

Due i casi più rilevanti che, nel periodo di tempo preso in esame, possono essere considerati: la legge n. 106 del 2016 (c.d. *Terzo settore*) e n. 11 del 2016 (c.d. *Codice dei contratti pubblici*).

Si tratta di due interventi riformatori ad ampio spettro, destinati ad incidere in importanti ambiti della vita sociale ed economica del Paese: in ambedue i casi, sono stati segnalati dal Consiglio di Stato profili costituzionali assai delicati circa la latitudine del potere normativo del Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi integrativi e modificativi.

Nel primo caso – riforma del c.d. Terzo settore⁵⁸ – il Consiglio di Stato, in linea con i propri precedenti, ha censurato il Governo poiché lo schema di decreto legislativo integrativo-correttivo trasmesso per il parere sarebbe stato fondato, in realtà, su un decreto legislativo principale privo ancora, in gran parte, di una sua “prima attuazione”, idonea come tale ad offrire una quadro di evidenze «sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione»: la delega integrativo-correttiva è «finalizzat[a] a rimediare ad eventuali difetti che siano emergersi in sede di sperimentazione attuativa della c.d. delega principale, e necessario che tale fase di sperimentazione risulti essersi effettivamente realizzata⁵⁹».

Nel caso di specie, il cospicuo rinvio ad atti secondari⁶⁰, l'ampio spazio di tempo a disposizione per il recepimento delle novità normative da parte degli enti del Terzo settore (diciotto mesi, prorogati nell'intervento correttivo a ventiquattro e successivamente a trenta mesi), e l'esigenza di ottenere

⁵⁷ Sul rinvio ad atti secondari di attuazione delle fonti primarie, si rimanda al lavoro di F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, 2018.

⁵⁸ Sul sistema delle fonti definito dall'insieme della legge delega, decreti legislativi ed altre fonti primarie e sub-primarie, se si vuole, si può rinviare a L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *questa Rivista*, 1, 2018.

⁵⁹ Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 19 luglio 2018, *Richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59, sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive del 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"*.

⁶⁰ F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge*, cit., 122, esamina proprio la vicenda dell'attuazione della legge delega n. 106 del 2016 parlando di una «catena normativa che può essere assimilata alla struttura di un albero che dal tronco si sviluppa per successive ramificazioni, lungo le direttrici dei rami più robusti fino ad arrivare alle diramazioni più sottili e numerose».

l'autorizzazione della Commissione europea per taluni profili fiscali⁶¹ hanno reso sostanzialmente inefficace una parte rilevante della disciplina recata dal decreto legislativo principale: cosicché è apparso discutibile che, per alcune norme, si potesse ancorare l'esercizio della delega integrativo-correttiva al presupposto di una sua prima attuazione in concreto⁶², bensì che si trattasse di una rimeditazione del primo intervento normativo per correggere errori, introdurre modifiche o nuovi oggetti, addirittura prevedendo una disposizione per la copertura di nuovi oneri (ritenuta sintomatica di un intervento esorbitante la mera integrazione/correzione)⁶³. Emerge, dai pareri del Consiglio di Stato, l'instaurarsi di una dialettica fra Palazzo Spada ed il Governo, nel corso della quale l'Esecutivo è stato chiamato a precisare se e quali disposizioni, fra quelle indicate nella analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico-normativa, avessero già avuto applicazione e quali, invece, pur non essendo ancora efficaci, erano state comunque già oggetto di esame e condivisione con i soggetti portatori di interesse e, quindi,

⁶¹ Si tratta di un aspetto che merita di essere considerato. La necessità di ottenere una verifica della compatibilità con il diritto dell'Unione europea di significativi aspetti dell'assetto fiscale, ha indotto il legislatore delegato ad adottare la soluzione, già sperimentata criticamente in altri casi, di sospendere l'efficacia di alcune norme fiscali agevolative (individuate all'art. 101, c.10 del Codice e 18, c. 9, d.lgs. n. 112 del 2017) in attesa dell'autorizzazione della Commissione europea, richiesta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, concernente la loro compatibilità con l'articolo 108, par. 3, TFUE in materia di aiuti di stato. Si tratta di un caso di scissione fra la vigenza dell'atto e la sua efficacia, la quale è certa *an* (essendo le norme vigenti), ma incerta *quando* (non conoscendosi il momento nel quale sarà rimossa la condizione sospensiva dell'efficacia) e incerta *quomodo*: infatti, qualora la Commissione europea, interpellata, esigesse modificazioni dell'atto legislativo ai fini della sua compatibilità con il diritto dell'Unione, subordinando quindi la propria autorizzazione all'adozione di tali modifiche, si avrebbe una singolare situazione assai complessa da dipanare sul piano delle fonti: un eventuale parere negativo o condizionato della Commissione costringerebbe l'Esecutivo ad intervenire o con un decreto legislativo integrativo e correttivo (ammesso che tale delega sia ancora aperta), o con un decreto-legge (del quale, tuttavia, non si vedrebbero i presupposti di cui all'art. 77 Cost.), oppure, infine, mediante un intervento legislativo.

⁶² Consiglio di Stato, Commissione speciale, n. 1432/2018, 17 maggio 2018 ove si afferma che «il Codice del terzo settore non risulta ancora aver avuto una sua "prima attuazione", idonea come tale ad offrire un quadro di riflessioni 'sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro (...) emanazione. E, d'altro canto, risulta oggi pure esaurita, per intervenuta scadenza del relativo termine, la delega (c.d. principale) che ha legittimato l'emanazione del Codice del terzo settore. A sua volta il Consiglio di Stato (parere 6 giugno 2007, n. 1750) ha avuto modo di aggiungere in argomento che dovendo l'intervento legislativo correttivo ed integrativo essere finalizzato a rimediare ad eventuali difetti che siano emergersi in fase di sperimentazione risulti essersi effettivamente realizzata».

⁶³ Il Consiglio di Stato stigmatizza pure la non «diffusa la prassi di dotare uno schema di decreto legislativo meramente "correttivo ed integrativo" di una propria, autonoma norma di copertura finanziaria. Già questo dovrebbe formare oggetto di spiegazione, con riferimento alle ragioni per cui una mera 'correzione ed integrazione' ad una normativa vigente, frutto dell'esercizio di una delega c.d. primaria, possa generare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

in qualche modo, individuate come bisognose di interventi integrativo-correctivi⁶⁴.

Parzialmente diverso il caso che ha riguardato il Codice dei contratti pubblici, ove il Consiglio di Stato ha, invece, eccepito che «il ‘modello’ della legislazione delegata disegnato dall’art. 76 Cost. e attuato nella prassi costituzionale costituisce, potenzialmente, uno degli strumenti di intervento più efficaci per costruire una riforma organica (...), così il ‘modello’ del decreto legislativo integrativo e correttivo costituisce uno strumento fondamentale altrettanto importante per assicurarne la realizzazione in concreto. Difatti, nel rispetto del principio di stabilità dell’ordinamento giuridico, occorre assicurare che le norme abbiano un tempo ragionevole di applicazione e di assimilazione, consentendo agli operatori di adeguarsi ad esse. Continui cambiamenti non giustificati da un effettivo riscontro nella pratica nuocciono alla certezza delle regole, alla stabilità del quadro regolatorio, alla efficienza di amministrazioni e imprese». Pure in questa occasione, infatti, il Consiglio di Stato ha lamentato una insufficiente analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico-normativa, a monte, ed una valutazione dell’impatto della regolamentazione, a valle: quindi, il ricorso all’intervento integrativo-correctivo è apparso più come tentativo precipitoso di rimediare ad una insufficiente progettazione legislativa, che non come risposta alle evidenze derivanti dall’applicazione della disciplina⁶⁵.

Questi casi fanno emergere come la delega legislativa integrativo-correctiva sia utilizzata per sanare carenze di impianto normativo e di qualità della regolazione che prescindono dall’attuazione concreta e da una adeguata

⁶⁴ Come si legge in Consiglio di Stato, Commissione speciale, n. 1897/2018, 24 luglio 2018, «nelle osservazioni trasmesse con nota del 3 luglio 2018 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha precisato che il legislatore del 2017 ha espressamente diversificato, sotto il profilo temporale, l’efficacia applicativa di talune disposizioni. Con tale nota ha rilevato che molte disposizioni (diverse da quelle fiscali che prevedono un particolare regime ai fini dell’entrata in vigore, e da quelle che presuppongono l’operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore) hanno già trovato applicazione in via diretta ed immediata (ad esempio, le disposizioni contenute nella prima parte del Codice, le norme in tema di rapporti con le pubbliche amministrazioni, la disciplina dei finanziamenti, e così via). Ha quindi richiamato la relazione dell’analisi di impatto della regolamentazione nella quale emerge il dialogo sociale e inter-istituzionale sviluppatosi dopo l’entrata in vigore del Codice».

⁶⁵ Nel parere si legge che «oltre alla necessaria analisi tecnico-giuridica della normativa da emendare, è opportuno – nella prospettiva di realizzare il “miglioramento della qualità normativa, la semplificazione e l’efficienza di procedure e organismi, cui lo sforzo riformatore del Governo si è indirizzato” (Cons. St., sez. norm., parere 24 febbraio 2016 n. 515) – che la correzione presupponga l’individuazione di una criticità applicativa, di cui va dato adeguato conto con strumenti ad hoc, presenti da tempo nell’ordinamento e più volte richiamati da questo Consiglio di Stato nella sua recente giurisprudenza consultiva, quali l’AIR (*analisi di impatto della regolamentazione*) e – soprattutto – la VIR (*verifica di impatto della regolamentazione*). Tornando allo schema di correttivo in esame, occorre rilevare che, nel caso di specie, la scheda VIR risulta del tutto carente» (corsivo nostro).

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 prevede⁶⁶.

Sorge, quindi, il problema dell'idoneità del decreto legislativo principale a porsi come norma di riferimento per governare scenari di grandi riforme per gli attori istituzionali ed i cittadini, da una parte, e di limite effettivo al successivo intervento integrativo-correttivo, dall'altra. È questo il "cuore" del problema. Certo, un aiuto consistente può provenire da un attento sindacato sul grado di innovatività dell'intervento governativo integrativo-correttivo⁶⁷ in connessione con le esigenze che lo hanno supportato, con l'avvertenza che però si tratta di un *effetto* di una inadeguata progettazione ed attuazione della delega principale. Al fine di ripristinare una correttezza di rapporti fra delega principale e delega integrativo-correttiva, potrebbe sostenersi l'opportunità a di un benché minimo *onere* di motivazione da parte del Governo, non potendosi esaurire la legittimità costituzionale decreto legislativo integrativo-correttivo nel solo fatto di essere stato adottato⁶⁸.

La prassi più recente, quindi, attesta la permanente esigenza di una "messa a fuoco" del presupposto giustificativo dell'intervento governativo integrativo-correttivo. Ciò, però, esige, in prima istanza, una forte responsabilizzazione del Governo nella predisposizione dei decreti legislativi principali e, conseguentemente, di quelli integrativo-correttivi; uno scrutinio parlamentare più efficace in sede di espressione dell'eventuale parere nonché – infine – un più stringente controllo di costituzionalità sul rapporto fra le tre fonti che vengono in rilievo (legge delega, decreto legislativo principale e decreto legislativo integrativo-correttivo) da parte del Presidente della Repubblica in sede di emanazione.

⁶⁶ La legge n. 50 del 1999 ha introdotto (art. 5) lo strumento dell'Analisi d'impatto sulla regolazione (AIR) allo scopo di verificare preventivamente la necessità di una legge o di un atto normativo del Governo, valutandone gli effetti sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sui destinatari (tale previsione ha ricevuto attuazione mediante la direttiva del Presidente del Consiglio 27 marzo 2000, che ha indicato i criteri in base ai quali redigere la relazione sull'AIR e le procedure per adottarla, nonché le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN), che mira a verificare dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, anche sotto il profilo della tecnica normativa; più recentemente, è intervenuto il D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169). In dottrina, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2013, 174 ss.; più risalenti, ma sempre utili, i saggi contenuti in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa*, Milano, 2002.

⁶⁷ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 47.

⁶⁸ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 51. A ragione, E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 38, nota (123), mette in evidenza come il tema della decretazione integrativo-correttiva renda di nuovo attuale la questione della motivazione degli atti normativi.

3.3 La modificazione dell'indirizzo politico mediante la delega integrativo-correttiva

In una sorta di *climax* ascendente, in assenza di efficaci “argini” all’esercizio della delega integrativo-correttiva si è rilevato da tempo nella prassi, il ricorso alle deleghe integrativo-correttive come *momento* per imprimere un mutamento deciso di indirizzo politico all’attuazione della delega legislativa, mediante una “riscrittura” profonda dei decreti legislativi principali adottati da un Governo precedente.

Alcuni casi sono assai noti⁶⁹ (ad es., delega in materia ambientale fra XIV e XV legislatura⁷⁰; il ricongiungimento familiare fra XV e XVI legislatura) e si collocano nel passaggio fra una legislatura e la successiva: infatti, l’allungamento del termine rende possibile che «la correzione e la integrazione siano affidate ad un Governo “diverso” da quello che attuato la delega⁷¹». Nel passaggio fra la XVII e XVIII legislatura, è stata la già richiamata riforma del Terzo settore al centro del dibattito parlamentare, poiché la nuova maggioranza parlamentare ha espresso – mediante i propri pareri sugli schemi di decreto legislativo integrativo-correttivo – un orientamento politico

⁶⁹ Notava questa tendenza già N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”*, cit., 62, che richiama il caso della riforma del pubblico impiego del 1993 (d.lgs. n. 29 del 1993), in cui «tra l’entrata in vigore di quel decreto legislativo e l’emanazione dei decreti legislativi “correttivi” si verifica una crisi di governo cui fa seguito sia un mutamento della maggioranza parlamentare, sia un cambio della guardia quanto ai soggetti titolari della responsabilità per il pubblico impiego». Cfr., anche, R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario*, cit., 361 ss., che parlano di «attuazione “per antifrasi” della delega legislativa in occasione del *turn-over* della maggioranza». Ripercorre i casi anche, di recente, M. POLESE, *La delega legislativa nella crisi economica e nella trasformazione della forma di governo*, in *Gruppo di Pisa – rivista on line*, 3, 2017.

⁷⁰ Cfr. M. NISTICÒ, *La decretazione correttiva nella XVI legislatura*, cit., 130-131; P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *questa Rivista*, 2, 2008.

⁷¹ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 55. Sugli effetti dell’allungamento del termine, peraltro, alcune vicende più recenti hanno posto in evidenza un ulteriore aspetto problematico, costituito dall’adozione dei decreti legislativi, in generale, e di quelli integrativo-correttivi, in particolare, in tempo di scioglimento delle Camere, crisi di governo e, specialmente, di inizio della legislatura. Orbene, se la mancata adozione di un decreto principale non determina particolari problemi (se non la mancata attuazione della delega legislativa), la mancata adozione dell’intervento integrativo-correttivo, al contrario, potrebbe esporre a disfunzioni più profonda, specialmente laddove vi sia l’esigenza di un intervento integrativo-correttivo urgente. Si tratta di un aspetto sul quale conviene riflettere, poiché la prolungata crisi di governo all’inizio della XVIII legislatura, non pare essere destinata a rimanere un episodio isolato: cfr., sul punto, una interessante riflessione con uno sguardo alla prassi più recente si trova in E. CATELANI, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della formazione di un nuovo Governo fra prassi e direttivi: il caso della legge delega n. 103 del 2017*, in *Archivio penale*, 28 maggio 2018. Cfr., anche, C. FASONE, *La mancata costituzione delle Commissioni permanenti all’inizio della XVII legislatura*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, 406 ss.; E. LATTUCA, *La Commissione speciale per l’esame degli atti del Governo come strumento ordinario di avvio della legislatura*, in *Forum Quad. Cost.*, 17 aprile 2018.

differente rispetto alla precedente e solo il *self-restraint* del Governo, su sollecitazione del Consiglio di Stato, ha consentito che non si consumasse, almeno in parte, una vera e propria contro-riforma⁷².

Si tratta di una prassi di dubbia legittimità costituzionale, poiché se il perimetro di intervento è quello dell'integrazione e della correzione, la riscrittura dell'intero decreto legislativo principale o, comunque, la modifica di parti essenziali dello stesso, scollegata da qualsiasi esigenza derivante dall'interpretazione o applicazione del decreto principale, determina una innovazione profonda della disciplina legislativa che si traduce in un vero e proprio nuovo esercizio (tardivo) della delega principale: altri sono gli strumenti che possono essere utilizzati (e, spesso, lo sono già, in concorso con i decreti legislativi integrativi e correttivi) per raggiungere il medesimo scopo.

Eppure, sussiste una inevitabile difficoltà a dare rilievo, a tale prassi, sul piano giuridico⁷³: infatti, il giudice costituzionale, investito della questione, sarebbe chiamato a farsi *interprete* dell'indirizzo politico perseguito dall'originario legislatore e trasfuso nell'approvazione della legge delega e, successivamente, *verificatore* del perdurare dello stesso in fase di attuazione-integrazione, con tutte le difficoltà che ciò comporta.

Si tratta di un ruolo che spetterebbe, in misura prevalente, alle commissioni parlamentari (ma anch'esse, nel caso di cambio di maggioranza, sono mutate: e, infatti, nella vicenda del decreto legislativo integrativo-correttivo nell'ambito della delega sul c.d. Terzo settore, sono state proprio le commissioni parlamentari a sollecitare interventi radicali, nel loro parere) ed al Presidente della Repubblica, in sede di emanazione del decreto legislativo integrativo-correttivo.

3.4 Decreti legislativi integrativo-correttivi di procedura?

Ma vi è un ulteriore aspetto di cui è necessario, in questa sede di studio della prassi, dare conto in quanto evoluzione assai significativa dell'istituto: i decreti legislativi integrativo-correttivi *di procedura*. La fattispecie è apparsa evidente a seguito della sentenza n. 251 del 2016 che ha dichiarato l'illegittimità

⁷² I pareri parlamentari resi sugli schemi di decreto legislativo integrativo e correttivo nella XVIII legislatura, rendono evidente la quantità e la qualità delle modifiche richieste, in grado di determinare una vera e propria "inversione di tendenza", peraltro all'interno di un *iter* procedurale assai veloce: *Parere su schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore. Atto n. 33*, in Camera dei Deputati, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Affari sociali (XII)*, 26 luglio 2018, allegato; *Parere su schema di D.Lgs. concernente disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore (Atto del Governo n. 33)*, in Senato della Repubblica, 1° Commissione Affari costituzionali, Resoconto sommario n. 11 del 25/07/2018.

⁷³ Cfr., su questo aspetto, R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 361-363.

costituzionale di alcune disposizioni della legge delega n. 124 del 2015 (c.d. *legge Madia*, in tema di riforma della pubblica amministrazione). Il Giudice delle leggi ha stabilito che il legislatore statale può sì dettare una disciplina che soddisfi l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma della P.A. ma, essendo inestricabilmente connessi fra loro i titoli competenziali statali e regionali coinvolti, ciò deve avvenire nel rispetto del principio di leale collaborazione, individuando «il luogo idoneo» di espressione di tale collaborazione (*intesa* in Conferenza Stato-Regioni o unificata⁷⁴). Non è questa la sede per un approfondimento dei contenuti di questa sentenza, che sono assai significativi sotto il profilo dell'estensione delle procedure e degli istituti della leale collaborazione alle fonti primarie e, in special modo, alla delega legislativa: in tal senso, può dirsi che si registra una innovazione (non certo inattesa, ma dagli esiti ancora tutti da valutare) della giurisprudenza costituzionale⁷⁵.

La declaratoria di illegittimità costituzionale ha riguardato la sola legge di delega, senza dichiarare consequenzialmente l'illegittimità costituzionale dei singoli decreti legislativi adottati, con una soluzione molto "prudente" che ha inteso salvaguardare l'efficacia di disposizioni già entrate in vigore ma *a sospetto di incostituzionalità*, che potrebbe essere rilevata nel corso di successivi giudizi. Afferma, infatti, la Corte che «nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle *soluzioni correttive* che il *Governo* riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione» (*corsivo nostro*). Si tratta di una soluzione che è stata giudicata assai discutibile⁷⁶ e che

⁷⁴ Sullo strumento dell'intesa, si rinvia alle recenti osservazioni di A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 1, 2016, 15 ss.

⁷⁵ Ciò emerge, direttamente, nelle parole della Corte costituzionale laddove afferma *cons. in dir.*, 3, che «è pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa». Sugli effetti della sentenza, cfr. il lavoro di P. RAMETTA, *I riflessi della sentenza C. cost. 251/2016 sul sistema delle fonti ad un anno dalla decisione*, in *questa Rivista*, 3, 2017.

⁷⁶ *Ex multis*, si rinvia alle efficaci osservazioni di P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *questa Rivista*, 1, 2017; G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2017. In dottrina, ipotizzava già questa soluzione M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo*, cit., 99: «una pronuncia di illegittimità costituzionale che colpisce la legge delega fa crollare dalle fondamenta l'intero edificio di una riforma che nel frattempo può essere già giunta al tetto e che magari è frutto di impegnative decisioni e mediazioni politiche. (...) La pronuncia della Corte che riscontrasse un vizio della delega ex art. 76 Cost. farebbe cadere la delega e di conseguenza tutti i decreti legislativi emanati sulla base di essa. Posta di fronte a conseguenze che rischiano di disfare accordi faticosamente

risulta comprensibile, probabilmente, solo tenendo conto della “portata” della legge delega impugnata sul piano istituzionale (e – si aggiunge – dell’indirizzo politico governativo)⁷⁷.

Sull’interpretazione da dare all’espressione “*soluzioni correttive*” si è concentrata l’attenzione per comprendere quali potessero essere le vie d’uscita dall’*impasse* determinata dalla sentenza sui decreti legislativi già emanati (quelli già approvati dal Consiglio dei Ministri ma non ancora emanati dal Presidente della Repubblica, sono stati ritirati)⁷⁸.

Infatti, è sembrato che, nelle parole della Corte, la predisposizione di tali soluzioni non fosse, di per sé, necessaria, ma costituisse una *opzione* a disposizione del Governo al fine di evitare che l’eventuale futuro giudizio di costituzionalità sui singoli decreti legislativi avesse, almeno per quanto concerne tale motivo, esito negativo (peraltro, non scontato: si sarebbe trattato di verificare, in base all’impugnazione, se fosse stato violato o meno il principio della leale collaborazione).

Il punto problematico è apparso, tuttavia, quello di individuare il *modo* in cui realizzare tale correzione con efficacia sanante del vizio della mancata osservanza del vincolo procedurale, introdotto attraverso la pronuncia della Corte costituzionale in quanto costituzionalmente doveroso.

Il Consiglio di Stato⁷⁹, pronunciandosi su richiesta del Governo, individua quale soluzione privilegiata – ma non esclusiva⁸⁰ – l’intesa in Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata (a seconda dell’oggetto) sul testo di un decreto legislativo integrativo e correttivo, sfruttando così la delega attribuita a tale

raggiunti e difficilmente ricomponibili, la Corte costituzionale può sentirsi frenata o intimidita e dare luogo a pronunce accondiscendenti nei confronti degli organi politici».

⁷⁷ Cfr., G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 23-24. Sulla riforma, in generale, e sulla sua rilevanza nel programma politico del Governo, si veda S. VUOTO, *La riforma dell’amministrazione pubblica alla luce della legge n. 124/2015*, in E. CATELANI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI (a cura di), *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa, 2016, 307 ss.

⁷⁸ Cfr., per questi aspetti, A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza in tesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *Federalismi.it*, 25, 2016.

⁷⁹ Consiglio di Stato, Adunanza commissione speciale, 9 gennaio 2017.

⁸⁰ Nel caso in cui il termine per l’esercizio della delega integrativo-correctiva fosse scaduto o non si ritenesse percorribile la via del suo esercizio, sono «ipotizzabili anche altre modalità di intervento a livello primario (quale potrebbe essere – ad esempio – un disegno di legge governativo avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato che andrebbe a sostituire; decreto che oltre tutto, nella versione finale degli schemi poi decaduti, recepiva anche i pareri delle Commissioni parlamentari)». Rimane aperto il problema di come garantire, al di fuori della delega legislativa, il rispetto del principio di leale collaborazione (ad es., nell’ambito dell’approvazione di una legge ordinaria): sul punto, R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 13-14.

scopo ed ancora aperta al momento della decisione al fine di «eliminare o modificare norme ritenute in contrasto con la Costituzione, svolgendo così una funzione di sanatoria di un asserito vizio dell'atto legislativo già adottato».

Sulle modalità per l'esercizio della delega integrativo-correctiva, il Consiglio di Stato ha suggerito al Governo, essenzialmente: a) di riproporre, ai fini dell'intesa, integralmente il decreto legislativo principale nella sua interezza, non essendo possibile distinguere, nell'intricato groviglio di competenze, quali disposizioni debbano essere oggetto dell'intesa e quali, invece, non debbano esserlo; b) che il decreto legislativo integrativo-correctivo, sottoposto ad intesa, si riferisca anche al periodo intercorso tra l'entrata in vigore del decreto legislativo e le misure di correzione, al fine di disciplinare la fase di "passaggio"⁸¹; c) che l'intesa sia ispirata alla struttura procedimentale delineata dal d.lgs. n. 281 del 1997, così come integrata dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prassi in ordine alla previsione di meccanismi anti-stallo, al fine di assicurare che il procedimento possa comunque procedere ancorché in assenza di condivisione con il sistema delle Regioni.

In realtà, così impostata la questione, potrebbe sussistere l'ipotesi che un decreto legislativo integrativo-correctivo, sanando la mancata intesa, introduca anche modificazioni sostanziali e cospicue del contenuto del decreto legislativo principale o ne determini una vera e propria riscrittura, frutto della condivisione con il sistema delle autonomie territoriali. Tale esito pare ridotto – nella prospettiva del Consiglio di Stato – dalla precisazione che, in ogni caso, anche tale decreto legislativo integrativo correctivo sia comunque vincolato al rispetto dei principi e criteri direttivi della legge-delega e che rimanga ferma la delimitazione dell'oggetto compiuta nel decreto legislativo principale (in ossequio a quanto statuito dalla Corte costituzionale nella più volte richiamata sentenza n. 206 del 2001). In altri termini, sembrerebbe potersi sostenere, *prima facie*, che la necessità di sanare un vizio di costituzionalità per violazione del principio di leale collaborazione, di per sé, non determini una totale mutazione genetica dell'integrazione-correzione, consentendo un esercizio rinnovato e tardivo della delega legislativa.

⁸¹ L'efficacia sanante del decreto legislativo integrativo-correctivo dovrebbe operare – a giudizio del Consiglio di Stato – retroattivamente, trovando applicazione agli atti, comportamenti e rapporti attuativi dei decreti legislativi principali. In tal senso, il Consiglio di Stato distingue il caso in esame da quello C. cost. 425 del 2000, in cui la Corte aveva sancito – in una materia assai delicata, come l'anatocismo bancario – l'impossibilità di efficacia retroattiva delle disposizioni contenute nel decreto legislativo integrativo-correctivo, laddove esse avessero una funzione di *sanatoria sostanziale*, ed invoca il precedente di Cass., sez. un., 7 febbraio 1989, n. 733. In questo caso, però, il vizio di costituzionalità rilevato – violazione del principio di leale collaborazione – legittima che nell'ambito dell'intesa le parti possano individuare legittimamente soluzioni per la definizione degli aspetti di diritto intertemporale per il tempo intercorrente fra i due decreti legislativi.

È una posizione che non convince in pieno. Al contrario, mirando l'intervento governativo correttivo alla rimozione di una illegittimità costituzionale (in questo caso derivante direttamente dalla legge-delega e trasferita sul decreto legislativo principale), una attenta dottrina già ammetteva la possibilità di interventi più radicali, che possano spingersi fino alla riscrittura o sostituzione del decreto legislativo principale, proprio sul presupposto che vi sia una decisione della Corte costituzionale che legittimasse una più incisiva soluzione⁸². D'altra parte, se si ammette che l'intervento integrativo-correttivo abbia come finalità, nel caso in esame, il ripristino del principio di leale collaborazione, non si può confinare certo la sua realizzazione entro gli angusti limiti dell'intervento integrativo-correttivo (diversamente, si dovrebbe assumere che la fonte del decreto legislativo integrativo-correttivo non sia quella abilitata ad intervenire).

Ciò apre, però, alla possibilità di avere, entro il medesimo decreto, almeno due *statuti differenziati*, in base alla tipologia di norme interessate (che potrebbero essere giudicate con metri differenti, da parte del giudice costituzionale): da una parte, le norme che mirano a sanare l'illegittimità costituzionale, dotate di spazi più ampi di intervento⁸³; dall'altra, le norme di integrazione-correzione – per così dire – *ordinarie*, con margini di azione più stretti come riconosciuto espressamente nelle parole del Consiglio di Stato (a giudizio del quale, «il Governo potrà sempre inserire, negli ambiti di sua competenza esclusiva, altre ed eventuali disposizioni correttive ed integrative, in coerenza con i limiti della legge delega»).

Sul piano della prassi, al di là della rilevanza notevole del caso in esame, la sua incidenza in concreto è destinata a ridursi poiché il legislatore statale, *in*

⁸² In tal senso, cfr. M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 71-73, a giudizio del quale «così come l'intervento governativo correttivo rivolto alla rimozione di illegittimità comunitarie, anche quello finalizzato ad “eliminare” illegittimità costituzionali sembra pertanto costituire una *eccezione* rispetto alla regola che inibisce interventi radicali che si fondino sulla mera abilitazione a correggere il decreto principale». Sul rapporto problematico fra incostituzionalità del decreto legislativo principale e del decreto legislativo integrativo-correttivo e, soprattutto, sull'atteggiarsi del primo – affetto di profili di incostituzionalità – a parametro interposto di legittimità costituzionale del secondo, A. ALBERTI, *La delegazione legislativa*, cit., 113-114.

⁸³ In questo senso, deporrebbe anche la vicenda del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 contenente disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici (nell'ambito della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, c.d. federalismo fiscale). Poiché, in pendenza del termine per l'adozione del decreto legislativo integrativo-correttivo era stata promulgata la legge costituzionale n. 1 del 2012 che, fra l'altro, riconduceva la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nell'ambito della competenza legislativa statale esclusiva, il decreto correttivo sanciva l'abbandono della disciplina per norme di principio, optando per una disciplina contabile di dettaglio con numerosi allegati e schemi, in funzione di adeguamento della disciplina legislativa già dettata in precedenza, al diritto costituzionale sopravvenuto (sicuramente, un intervento eccedente la mera integrazione-correzione).

dubio, ha optato regolarmente per l'inserimento dell'intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze nelle leggi di delega successive⁸⁴. Cionondimeno, il precedente è destinato a riverberarsi sul sistema delle fonti nel suo complesso poiché, risultando l'intesa costituzionalmente necessaria apparentemente nell'ambito della sola delega legislativa, in base all'oggetto assunto, sono rese più attraenti altre fonti primarie che "sfuggono" a tale vincolo procedurale: non a caso, in dottrina, si è subito paventato il rischio di «possibile fuga dalla delega legislativa»⁸⁵, a favore di altre fonti più flessibili sotto il profilo procedurale (e si vedrà che, con riferimento alle deleghe integrativo-correttive, questo già avviene in misura significativa).

4. Gli altri strumenti di integrazione e correzione del decreto legislativo principale affidati a fonti diverse dal decreto legislativo integrativo-correttivo

Eppure, guardando al dato di prassi, sorprende che in numerose occasioni, pur a fronte di oggetti rilevanti e di legge delega di ampia portata, nessun decreto legislativo integrativo-correttivo sia stato adottato (ad es., legge n. 23 del 2014, in tema di riforma fiscale; legge n. 167 del 2015, in tema di nautica da diporto; legge n. 107 del 2015 in tema di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione). In realtà, è nota e trova conferma anche recentemente, la tendenza a dare seguito alle esigenze integrativo-correttivo attraverso un *carnet* di fonti e strumenti, fra loro assai vari, che rispondono all'obiettivo perseguito dal Governo.

Tentando una valutazione complessiva della loro incidenza, si può ipotizzare che tali fonti siano, in realtà, i veri strumenti *ordinari* per la manutenzione dei decreti legislativi, non solo una volta che si è esaurita la delega per effetto del decorso del termine, bensì pure mentre tale termine è ancora aperto.

Tali fonti sono, principalmente, i decreti legge e/o la loro legge di conversione e la legge di bilancio (già legge di stabilità). Sono queste le fonti primarie che, sul piano quantitativo, maggiormente incidono sui contenuti dei decreti legislativi principali, ancorché sia pendente il termine per l'esercizio della delega integrativo-correttiva.

Si tratta di un utilizzo che è frequentissimo e che dà vita a vere e proprie "catene normative"⁸⁶ non costituite, quindi, solo dal succedersi di decreti

⁸⁴ P. RAMETTA, *I riflessi della sentenza C. cost. 251/2016*, cit., 13-14.

⁸⁵ Così R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 3, 2017, 5; in senso analogo, R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa?*, cit., 7. Sul possibile effetto disincentivante derivante dalla possibilità di "ostruzionismo" regionale, si veda G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione*, cit., 15-16.

⁸⁶ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 216 utilizza l'espressione «catene normative».

legislativi principali e decreti legislativi integrativo-correttivi, bensì sequenze *spurie* nelle quali si succedono ed alternano, con una analoga finalità integrativo-correttiva, decreti legislativi e modifiche apportate da altre fonti primarie, prescelte a seconda di quale sia il “veicolo” più conveniente allo scopo ed al momento nel quale è necessario apportare la modifica⁸⁷. Appare chiaro immediatamente che, anche solo scorrendo queste catene normative, gli effetti dei diversi interventi di integrazione e correzione si succedono con efficacia temporale differente, a seconda che si tratti di norme introdotte mediante decreto-legge (quindi, immediatamente efficaci), oppure nell’ambito del procedimento di conversione o, ancora, nelle legge di bilancio (il contenuto, in questo caso, sarà generalmente noto in anticipo nel corso dell’esame parlamentare ed oggetto, eventualmente, di dibattito).

Si può ipotizzare, volendo rintracciare una *regolarità* in questa prassi così frammentata, che il decreto legislativo integrativo-correttivo mantenga una sua efficacia allorché sia necessario un intervento di manutenzione più profondo e sistemico, in quanto tale meno urgente e soggetto a maggiore discussione con le autonomie territoriali, le commissioni parlamentari, i portatori di interesse; qualora, invece, le modifiche siano più puntuali o contenute (ma non per questo meno rilevanti), esse vengono generalmente inserite nel primo provvedimento utile da sottoporre all’esame parlamentare, dotato di tempi certi di approvazione.

In questo senso, la prassi non sembra aver confermato alcune ricostruzioni dottrinali che sostenevano il maggior *appeal*, sul piano istituzionale e procedurale, dei decreti legislativi integrativo-correttivi poiché essi erano già

⁸⁷ Alcuni casi possono aiutare comprendere la rilevanza del fenomeno. Ad es., d.lgs. n. 107 del 2015, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*, contiene una delega accessoria «al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge» (art. 1, c.180), corredata da una delega integrativo-correttiva da esercitarsi entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi principali (art. 1, c. 184). Ebbene, in attuazione di questa di questa delega principale sono stati adottati otto decreti legislativi (nn. 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 66 del 2017). Pur essendo “aperta” la delega integrativo-correttiva, numerose modifiche sono state apportate a tali decreti legislativi, attraverso decreti-legge (in particolare, n. 91 del 2018, c.d. proroga termini; nn. 86 e 109 del 2018) e tramite la legge di bilancio (n. 145 del 2018). Caso altrettanto significativo è rappresentato dalla (invero complessa) legge delega n. 23 del 2014, *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*, la quale prevedeva altresì una delega integrativo-correttiva di diciotto mesi a decorrere dall’entrata in vigore dei decreti legislativi principali. In attuazione della delega principale, sono stati adottati sette decreti legislativi (n. 175 del 2014 e nn. 127, 128, 156, 158, 159, 169 del 2015). Nessun decreto legislativo “formalmente” correttivo (sebbene il d.lgs. n. 156 del 2015 sia in parte principale ed in parte correttivo degli altri già emanati), ma una serie di decreti-legge e leggi di bilancio che, pendente la delega integrativo-correttiva, hanno innovato la disciplina recata dalla prima attuazione della delega.

stati previsti all'interno della delega principale e potevano essere sfruttati senza complicazioni procedurali, politiche e clamore mediatico; al contrario – si sosteneva – la legge ordinaria ed il decreto-legge avrebbero costretto il Governo ad affrontare nuovamente il passaggio dell'approvazione parlamentare, con una sensibile dilatazione dei tempi delle decisioni⁸⁸.

In realtà, tale ipotesi non pare confermata poiché, sebbene sia vero che la delega integrativo-correctiva sia già “incorporata” nella legge-delega, i procedimenti per l'adozione dei decreti legislativi si sono fatti, nel corso del tempo, sempre più complessi e coinvolgenti, chiamando “in causa”, come consulenti, una pluralità di soggetti (commissioni parlamentari di Camera e Senato, Conferenza Stato-Regioni o unificata, Consiglio di Stato, eventuali ulteriori soggetti⁸⁹) ed introducendo molte varianti procedurali (doppi pareri, comunicazioni alle Camere, relazioni, ecc.): in tal modo, il dover rispettare tale procedimento anche in sede di integrazione-correzione, lungi dal liberare il Governo, lo vincola non solo al rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti nella legge delega ed alla delimitazione di oggetto definita dal decreto legislativo principale, ma pure (e fortemente) *in procedendo*, potendo avere l'Esecutivo solo un limitato controllo del fattore-tempo e, soprattutto, esponendosi alle alterne vicende dei diversi pareri. Al contrario, le torsioni che, specialmente la prassi più recente, si sono affermate nell'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (ad es., attraverso la tecnica della posizione della questione di fiducia o il rimedio della c.d. *ghigliottina*, oramai applicata sia alla Camera sia al Senato) o della legge di bilancio (si pensi all'approvazione della legge di bilancio per il 2019), assicurano al Governo la possibilità di incidere sul tessuto normativo dei decreti legislativi principali in tempi certi, senza limiti derivanti dalla legge delega, senza osservare il limite dell'integrazione e correzione (a presidio del quale pare essere schierato il Consiglio di Stato!) e senza dover attivare (almeno nelle forme previste dalla legge delega) i diversi soggetti consulenti. Ciò risulta viepiù confermato alla luce della sentenza n. 251 del 2016 (sulla quale *supra*).

Al fine di rimanere *dominus* delle riforme realizzate mediante delega legislativa, il Governo utilizza, quindi, un *set* più ampio di fonti, le quali risultano, in definitiva, fra loro *fungibili*, interscambiabili rispetto allo scopo perseguito, al tempo a disposizione ed alle condizioni istituzionali: non c'è o, quantomeno, non si coglie una preminente finalità *elusiva* dei principi e criteri direttivi, bensì l'esigenza di rispondere rapidamente alle urgenze che vengono segnalate, senza attendere il consumarsi della procedura prevista dalla delega.

⁸⁸ M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo*, cit., 73.

⁸⁹ Sul punto, si rinvia al contributo di F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative in questa Rivista*.

È questa una manifestazione specifica del più ampio fenomeno, già colto in dottrina, dell'attuazione della delega legislativa mediante altre fonti⁹⁰, che si pongono in concorrenza, su un piano di sostanziale parità, agli occhi dell'Esecutivo.

Sul piano della percezione dell'instabilità della normativa approvata l'effetto è vieppiù amplificato: se già la dottrina ha da tempo additato la provvisorietà del decreto legislativo principale per effetto della previsione di una delega integrativo-correttiva, la prassi ci restituisce l'immagine di una sorta di "alluvione" normativa che inonda i decreti legislativi principali da ogni parte, senza neppure quell'effetto-*preavviso* che è costituito dalla formale attivazione del procedimento di adozione delineato dalla legge delega mediante la delibera dello schema di decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri.

D'altra parte, la Corte costituzionale ha chiarito, a proposito della delega integrativo-correttiva al codice penale (n. 81 del 1987), che «la speciale procedura prevista (...) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive (...) non esclude (...) la possibilità che innovazioni o modificazioni alla disciplina espressa in detto codice possano essere introdotte anche attraverso i diversi canali di produzione normativa primaria previsti in Costituzione» (C.cost. n. 364 del 1993), dato che «la legge delega per l'emanazione del codice di procedura penale non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può, quindi, essere modificata con una legge successiva» (C.cost. ord. n. 225 del 1992)⁹¹.

Se tale quadro appare condivisibile, sul piano teorico, è sul piano della concreta prassi che l'attuazione della delega legislativa diviene assai più complessa. Nella prospettiva di interesse di questo lavoro, tuttavia, il "fuoco" del problema si sposta dalla valutazione sul *quantum* di innovazione recato da ciascun decreto legislativo integrativo-correttivo, al fine saggiarne la reale natura, verso la presa in considerazione di un ampio fascio di fonti primarie, fra loro eterogenee per procedure, contenuti ed effetti, che mirano tutte al medesimo *fine*: integrare e correggere un decreto legislativo principale.

⁹⁰ Si rinvia alla trattazione, assai completa ed interessante ancora oggi, di A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi più recente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, 123-124.

⁹¹ Ciononostante, in dottrina, si era invocata la necessità di rispettare l'apparato di principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge delega allorché, sul medesimo oggetto, pendente il termine per l'esercizio della delega principale o integrativo-correttiva, intervenisse un decreto-legge, al fine di garantire una coerenza fra i contenuti della delega attribuita dal Parlamento ed i poteri normativi attribuiti al Governo: si veda, dal punto, A. PACE, *Sull'uso "alternativo" del decreto legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur.cost.*, 1992, 1786 ss.

5. Alcune modalità particolari di modifica dei decreti legislativi principali

Un diverso *escamotage*, di utilizzo più sporadico, è il ricorso a forme di delegificazione *atipica* già nel decreto legislativo principale, in modo da consentire la modificazione di parte di esso mediante una fonte secondaria: ciò avviene, ad es., nel caso di decreti legislativi ad alto tasso di tecnicità o dotati di allegati⁹².

Sorprende, altresì, che numerosi interventi di modifica dei decreti legislativi principali – specialmente di attuazione del diritto dell’Unione europea – avvengano mediante “avvisi di rettifica” (correzione di errori materiali contenuti nell’originale o della copia del provvedimento inviato per la pubblicazione in G.U., ai sensi dell’art. 15, D.P.R. n. 217 del 1986, che qualifica la fattispecie come il caso in cui il testo pubblicato «presenti difformità rispetto al testo effettivamente approvato dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri e tale difformità influisca sul contenuto normativo dell’atto», nella sua proiezione all’esterno)⁹³.

Si tratta di una eventualità non infrequente⁹⁴ che non riguarda solo i decreti legislativi, bensì tutti gli atti soggetti a pubblicazione in Gazzetta ufficiale, e che rappresenta un ulteriore strumento a disposizione del Governo per intervenire con finalità correttiva sul testo del decreto legislativo principale, sebbene con un margine molto limitato. Ciò apre, tuttavia, una serie di interrogativi – che non si possono qui affrontare, ma solo accennare – a proposito della tutela dell’affidamento dei soggetti nella certezza del diritto vigente, alla modulazione degli effetti temporali delle modifiche recate tramite avvisi di rettifica, alla sorte dei rapporti giuridici già sorti, in base alle norme

⁹² Cfr., ad es., art. 14, d.lgs. n. 131 del 2017, che consente la modifica di alcuni allegati tecnici al d.lgs. mediante D.M., ipotesi, peraltro, già prevista nella legge delega n. 154 del 2016, art. 31, c.1, lett. f) (a tenore della quale è rimesso al decreto legislativo la «definizione in uno o più allegati tecnici, *modificabili con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali*, delle varietà che possono fregiarsi della denominazione di vendita, delle caratteristiche qualitative per il riso e il riso parboiled con indicazione dei valori massimi riconosciuti, dei gruppi merceologici e delle caratteristiche qualitative, dei metodi di analisi per la determinazione delle caratteristiche del riso» (corsivo nostro).

⁹³ Si distingue dall’avviso di rettifica, l’ipotesi di *errata corrige*, ovvero di errori verificatisi nella stampa del provvedimento). Per un inquadramento generale del tema, si può rinviare al lavoro di A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963 e di E. LUPO, *La nuova disciplina degli atti normativi statali*, in *Giur.cost.*, 1986, 1167 ss.

⁹⁴ Ad es., sono stati adottati avvisi di rettifica a proposito del d.lgs. n. 28 del 2015, in tema di riforma delle pene detentive; n. 179 del 2016 e 218 del 2016 (ben tre), in tema di pubblico impiego; n. 116 del 2017, in tema di riforma della magistratura onoraria e di pace. Ha assunto tratti clamorosi, l’avviso di rettifica pubblicato nella G.U. del 15 luglio 2016, che ha avuto ad oggetto un elevato numero di norme (circa la metà dei 220 articoli) del *Codice dei contratti pubblici* (d.lgs. n. 50 del 2016), ponendo rimedio ad una serie di errori materiali ed omissioni. Nell’attuazione del diritto dell’Unione europea, sono stati emessi avvisi di rettifica, di recente, a proposito dei d.lgs. nn. 74 del 2015; 39 del 2016; 90 del 2017; 129 del 2017; 71 del 2018; 101 del 2018 [2].

oggetto da avviso di rettifica e, non da ultimo, alla necessità di individuare un *iter* procedurale ed una *forma* più consona a tali avvisi⁹⁵.

6. La specificità delle leggi di delegazione europea. Cenni

Le vicende che riguardano le leggi delega europee – come si è detto in apertura di questo lavoro – presentano tratti differenti rispetto alle altre deleghe per gli evidenti disallineamenti con il modello dell'art. 76 Cost., come si è già notato in apertura sotto il profilo metodologico⁹⁶. Meritano, in questa sede, comunque un cenno.

La legge di delegazione europea è il principale strumento necessario per l'attuazione, mediante delega legislativa, del diritto dell'Unione⁹⁷. Anzitutto, bisogna ricordare che la legge n. 234 del 2012 contiene, all'art. 31, c. 5, una disciplina generale della delega integrativo-correttiva (come tale, tuttavia, derogabile da ciascuna legge di delegazione europea successiva) che prevede che, entro il termine ordinario di ventiquattro mesi dall'adozione dei decreti legislativi principali, osservando la medesima procedura e con i medesimi principi e criteri direttivi (invero assai scarni⁹⁸), possano essere adottati decreti legislativi integrativo-correttivi.

Esiste, tuttavia, un altro strumento rilevante, disciplinato dall'art. 31, c.6 della legge n. 234 del 2012. Si prevede, infatti, che, entro ventiquattro mesi, il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi già emanati «al fine di recepire atti delegati dell'Unione europea di cui all'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che modificano o integrano direttive recepite con tali decreti legislativi». Si tratta di un adattamento della delega legislativa al nuovo sistema delle fonti del diritto europeo, che prevede che la Commissione possa essere delegata, sulla base di un atto legislativo, ad adottare atti non legislativi di portata generale che modifichino o integrino determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo⁹⁹. In questo modo, sebbene entro un limitato periodo di tempo, il

⁹⁵ Insiste su tale ultimo aspetto R. CHIEPPA, *Rettifiche di leggi e decreti legislativi, tra prassi antiche e recenti, intensificazione dei fenomeni, rischi e norme regolamentari inadeguate*, in *Giur.cost.*, 2006, fasc. 1, 705 ss.

⁹⁶ Sulla prassi più recente, si veda A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura*, cit., 7-8.

⁹⁷ Isolati, per il momento, i casi di deleghe legislative inserire nella legge europea anziché nella legge di delegazione europea, sui quali si rinvia all'analisi di M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea*, cit., 98-99.

⁹⁸ Sul punto, assai criticamente, cfr. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa*, cit., 2016, 113-114.

⁹⁹ Sulla previsione normativa del Trattato e sulla difficoltà di distinguere, in concreto, l'esercizio di una potestà legislativa delegata e di una attività esecutiva, da parte della Commissione europea, si rinvia alle considerazioni di R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2, 2011, 293 ss.

Governo dispone di una previsione di delega integrativo-correttiva *ad hoc* tramite la quale modificare i decreti legislativi di recepimento già adottati. Si tratta, quindi, di una delega integrativo-correttiva ad attivazione eventuale, allorché si presenti tale necessità¹⁰⁰.

A seguito della loro adozione, i decreti legislativi di recepimento del diritto euro-unitario paiono godere una stabilità più accentuata nel corso del tempo e vivono vicende normative meno travagliate degli altri decreti legislativi: ciò non stupisce poiché si tratta di fonti che recepiscono, dando loro attuazione, fonti dell'Unione europea e, quindi, i margini di modificabilità da parte del legislatore successivo sono abbastanza ristretti. Infatti, nel periodo considerato, i decreti integrativi e correttivi sono relativamente pochi (appena quattro). In ogni caso, anche in questo ambito, le eventuali modifiche sono recate prevalentemente da decreti-legge e leggi di bilancio, pendente ancora il termine per l'adozione degli eventuali decreti integrativi e correttivi.

Fenomeno peculiare è quello dei decreti legislativi integrativi e correttivi adottati per la composizione di procedure di infrazione europee, tecnica sulla quale il Consiglio di Stato si è espresso favorevolmente¹⁰¹.

Come si è anticipato, è molto rilevante e frequente (nonché preoccupante) il ricorso ad avvisi di rettifica (cfr. *supra*).

7. Spunti conclusivi: verso un «fine» integrativo-correttivo permanente del decreto legislativo (delle fonti primarie, in generale?) affidato a fonti primarie fungibili?

Provando a trarre alcune considerazioni di sintesi, pare potersi affermare che la prassi ci consegna una fisionomia della delega integrativo-correttiva diversa da quella ipotizzata dalla dottrina che, per prima, se n'è occupata. La patologia più preoccupante di tali decreti era sembrata essere il possibile eccesso rispetto alla finalità autenticamente integrativo-correttiva e, quindi, il loro tramutarsi in un esercizio tardivo della delega principale: cosicché si è invocato il rimedio di un intervento della Corte costituzionale ad irrigidire il modello¹⁰², onde evitare

¹⁰⁰ M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea*, cit., 68 parla di previsione che «modella i meccanismi di attuazione interna degli atti europei alla luce della nuova gerarchia degli atti dell'Unione europea introdotta dal Trattato di Lisbona».

¹⁰¹ Consiglio di Stato, sez. atti normativi, 14 luglio 2008, n. 2357. In dottrina, cfr. B. CIMINO - S. MORETTINI - C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, cit., 200-201.

¹⁰² Arriva a questa conclusione autorevole dottrina: in particolare, si rammenta la posizione di M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 40 che inquadra il tema della valutazione, da parte della Corte costituzionale, della "carica innovativa" del decreto legislativo integrativo-correttivo nel quadro di un irrigidimento più ampio dello scrutinio sui requisiti della legge delega ai sensi dell'art. 76 Cost., non nascondendosi i rischi di un «eccessivo irrigidimento» sul processo di integrazione politica e sulla forma di governo; M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo*, cit., 95, a giudizio della quale «nel momento in cui il Parlamento delega

che si consumi una deformazione tale del sistema delle fonti da determinare quasi la creazione di una nuova fonte atipica (con significativi effetti sulla forma di governo).

Bisogna però riconoscere che quello dei decreti legislativi integrativo-correttivi è, almeno in parte, l'effetto di una inadeguata predisposizione di decreti legislativi principali. L'integrazione-correzione, infatti, dovrebbe essere un fenomeno che si pone in via ordinaria quale rimedio a disfunzioni applicative rilevanti alla luce dell'esperienza, e l'attuazione della delega dovrebbe aspirare a durare nel tempo, con una stabilità per un periodo di tempo accettabile in quanto strumento privilegiato a dare attuazione ad ampie riforme di settore. Al contrario – come si è visto – non solo la rarefazione di principi e criteri direttivi nonché dell'oggetto, ma anche una non ponderata definizione del termine, il cospicuo rinvio a fonti sub-primarie di attuazione (variamente qualificate), la scarsa qualità (anche formale) del testo e dell'analisi di impatto della regolamentazione, rendono l'intervento integrativo correttivo viepiù necessario *già all'origine*¹⁰³.

La prassi rivela che il Governo persegue il fine di integrare e correggere i decreti legislativi principali, anche a ridosso della loro adozione e pendente il termine per la delega integrativo-correttiva, con una pluralità di fonti primarie, tutte generalmente dotate di un *iter* in tempi certi (decreto-legge, legge di conversione di decreto-legge, legge di bilancio). In questo quadro, il decreto legislativo integrativo-correttivo persegue lo stesso fine, ma con un procedimento assai più articolato, negoziato e lungo: così, qualora le integrazioni-correzioni necessitino di una condivisione istituzionale più ampia e non rivestano quel carattere di urgenza (intesa in senso ampio, anche meramente politica o mediatica), la delega legislativa integrativo-correttiva costituisce uno strumento all'uopo efficace ed a cui il Governo sceglie di ricorrere, nel quale si realizza il concorso corale di tutti i soggetti titolari ad intervenire (Esecutivo, Parlamento per il tramite delle commissioni parlamentari, sistema delle autonomie territoriali, Consiglio di Stato), secondo modelli procedurali sempre più complessi. La vicenda apertasi a seguito della sentenza n. 251 del 2016, dimostra proprio l'idoneità della fonte rispetto a questo fine.

Qualora, invece, le integrazioni-correzioni siano più urgenti e, in ogni caso, difetti la volontà di affrontare l'*iter* prefigurato dalla legge-delega (anche per il

al Governo il compito di svolgere un'attività legislativa di "integrazione e correzione", questa definizione dovrebbe contribuire a tracciare il perimetro entro cui il Governo abilitato ad agire, e la Corte costituzionale dovrebbe vegliare affinché tali confini non vengano impropriamente superati»; cfr., anche, A. CELOTTO – E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 712.

¹⁰³ Sul punto, si veda E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 220.

tasso di trasparenza e conoscibilità delle scelte *in itinere* che offre), si utilizzano, in maniera fungibile ed assai discutibile, altre fonti primarie. In tal modo, tuttavia, pur di raggiungere il “fine” integrativo-correttivo, il Governo, sfruttando i procedimenti *motorizzati*¹⁰⁴ affermatosi nella prassi, finisce per dettare le condizioni di esercizio della delega, ridisegnando *de facto* il sistema dei principi e criteri direttivi (ai quali non risulta vincolato, in tal caso), prolungando il termine finale¹⁰⁵ e, in definitiva, determinando, sul piano della forma di governo, una incisione delle prerogative parlamentari. Per altro verso – come la vicenda della sentenza n. 251 del 2016 mette in luce – condiziona fortemente il modo in cui il sistema delle autonomie territoriali può partecipare all’*iter* di adozione della norma, ponendosi al di fuori dello schema della delega legislativa (con riflessi – potrebbe sostenersi – sulla forma di Stato).

Appare chiaro, dunque, come concentrarsi solo sul rapporto fra decreto legislativo principale e decreto legislativo integrativo-correttivo finisca per appiattire la visione su un singolo aspetto, sicuramente rilevante, ma non il solo né quello decisivo.

L’auspicato irrigidimento della Corte costituzionale nello scrutinio sui requisiti propri dei decreti legislativi integrativo-correttivi, quindi, rischia di fallire il proprio obiettivo, aumentando paradossalmente il *riflusso* delle esigenze integrativo-correttive verso altre fonti primarie; d’altra parte, anche ipotizzare una reazione del giudice costituzionale ad alcuni casi maggiormente patologici (come il tentativo di modificare surrettiziamente, tramite decreti legislativi integrativo-correttivi, l’orientamento di una delega legislativa già attuata, al verificarsi del cambio di maggioranza) appare di difficile verifica, poiché essa presupporrebbe una sorta di trasformazione del giudizio di costituzionalità verso una verifica della conformità fra indirizzi politici che possono essere perseguiti da parte del legislatore delegato, nell’ambito della propria discrezionalità (talora assai ampia, data la rarefazione di oggetti, e principi e criteri direttivi), arrivando financo a sindacare i *motivi* o le *intenzioni* (quando, infatti, una modifica più radicale è compiuta per perseguire finalità autenticamente integrativo-correttive sulla base delle risultanze della prima prassi applicativa, e quando, invece, per finalità di mutamento dell’indirizzo politico?). In ogni caso, sulla base delle evidenze di questa ricerca, quelle istanze di integrazione e modifica radicale, troverebbero spazio – in assenza di altri argini di “sistema” e di una seria politica delle fonti del diritto – in altre fonti primarie.

¹⁰⁴ Utilizzano questa espressione, R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 333.

¹⁰⁵ Sul punto, si vedano le osservazioni di G. DI COSIMO, *Il parametro in quiescenza*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 236 ss.

Se questo quadro è corretto, dunque, la fase di integrazione-correzione rappresenta un sintomo (e non la causa) di una trasformazione della delega da fonte «avente una forte capacità ordinatrice e riformatrice della legislazione», in una fonte che – assecondando un *trend* ben conosciuto nell'ordinamento – produce «una legislazione fortemente instabile, anche grazie alle frequentissime sovrapposizioni e collegamenti tra le procedure di legislazione delegata e altri interventi legislativi mediante decreto-legge o altre fonti¹⁰⁶».

¹⁰⁶ Sul punto, si veda E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 220. Cfr., anche, su questo aspetto, S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica, Sole 24 Ore*, 8, Milano, 2008, 786 ss. Nello stesso senso, già notavano questo percorso A. CELOTTO – E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 708 vedendo nell'utilizzo della delega legislativa i segnali della trasformazione del decreto legislativo «da atto stabile e destinato a durare» in «atto tendenzialmente instabile e destinato ad avere piena effettività solo in un momento successivo alla sua entrata in vigore» (gli A. riconducevano tale trasformazione principalmente all'utilizzo dei decreti legislativi integrativo-correttivi: ma – come si è tentato di dimostrare in questa sede – essi non sono che una manifestazione della trasformazione, non l'unica).