

una immagine più aperta alla conoscenza e all'interpretazione delle esigenze popolari. La consapevolezza del diritto-dovere del Capo dello Stato di essere completamente e continuamente informato sulle situazioni internazionale ed interna da parte del governo, nonché dell'attività degli altri organi costituzionali ha consentito al Presidente Pertini di inserirsi in una positiva funzione equilibratrice e di stimolo di mediazione e di sintesi nei rapporti tra i tre fattori attivi concorrenti nella determinazione dell'indirizzo politico: il popolo, il parlamento ed il governo; ed ha contribuito a rassicurare e confortare un Paese precipitato gravemente nel dubbio, in un contesto di guerra civile strisciante. Lo storico futuro riconoscerà il coraggio, l'abnegazione, la forza morale di Sandro Pertini, un *hombre vertical*, come lo definì Borges, un vero e proprio *defensor reipublicae*.

I DECRETI LEGISLATIVI « INTEGRATIVI E CORRETTIVI »: IL PARADOSSO DELL'EFFETTIVITA' (*)

di MARTA CARTABIA

SOMMARIO: 1. L'anticipazione del problema dell'effettività al momento decisionale come origine di una nuova struttura procedimentale: le deleghe legislative con previsione di decreti « integrativi e correttivi ». 2. L'origine dei decreti legislativi « integrativi e correttivi ». 3. I decreti legislativi « integrativi e correttivi » e il principio della « istantaneità dell'esercizio della delega ». 4. Il prezzo della clausola dei decreti correttivi ed integrativi: la provvisorietà dei decreti principali. 5. La sperimentazione come ragion d'essere delle deleghe per i decreti integrativi e correttivi. 6. Il problema della trasparenza dei dati nell'esercizio del potere normativo delegato di integrazione e correzione. 7. Una proposta: l'obbligo di relazione del governo alle Commissioni competenti.

1. Tradizionalmente il problema di assumere le decisioni giuridiche e quello di renderle effettive costituiscono momenti separati della vita di un ordinamento e persino compiti imputabili a soggetti diversi. Il processo decisionale è di norma considerato una fase autonoma, conclusa e precedente rispetto a quella di dare attuazione alla decisione giuridica, tanto che anche sul piano soggettivo si tende a distinguere l'organo o il soggetto dotato del potere decisionale da quello caricato del compito dell'attuazione: così, ad esempio, il problema di rendere effettive le norme costituzionali non è un problema del costituente, ma ricade sulla totalità dei consociati, oltre che nella sfera di responsabilità della Corte costituzionale, del legislatore e della pubblica amministrazione, nè il problema di rendere ef-

(*) Questo scritto anticipa una parte dei risultati di una indagine, svolta nell'ambito di una ricerca del CNR, diretta dai professori A. Bardusco e F. Pizzetti, su « L'effettività delle decisioni giuridiche ».

fettive le norme legislative riguarda il legislatore, ma piuttosto la pubblica amministrazione e i cittadini, e così via.

Di recente, però, si può osservare che il problema degli effetti, o meglio degli effetti presunti e possibili, viene almeno in parte anticipato fino a condizionare il contenuto della decisione, sicché il presunto « impatto ordinamentale » della decisione viene incluso tra gli elementi valutativi che orientano le scelte. A questa tendenza si potrebbero ascrivere molti cambiamenti recenti intervenuti in ordine alle regole processuali e procedimentali che disciplinano la produzione di atti normativi, amministrativi o giurisdizionali. Persino nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1), che tradizionalmente viene considerata lontana dai problemi di fatto, compare un'attenzione sempre più assidua ad assumere come elementi valutativi delle decisioni gli effetti che esse potrebbero produrre, attenzione che non rimane confinata nel segreto della camera di consiglio, ma spesso viene esplicitata nelle motivazioni delle decisioni (2). In una parola,

(1) Ma, ovviamente, le decisioni della Corte costituzionale non sono che un esempio di una tendenza generale. Basti ricordare la problematica della cd. fattibilità delle leggi, impostasi all'attenzione di molti in occasione dei lavori della Commissione BARETTONI ARLERI i cui lavori sono pubblicati in *Fattibilità ed applicabilità delle leggi*, (a cura di Barettoni Arleri A.), Rimini, 1983. In dottrina, tra i numerosi interventi, RESCIGNO G.U., *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, in *Pol. dir.*, 1992, 351 ss.; ANIS M., *Regole di drafting e regole sul drafting: l'esperienza positiva*, in *Rays. parl.* 1990, 47 ss.; BILANCIA P., *Sulla tecnica legislativa per migliorare gli enunciati legislativi*, *ivi*, 57 ss.

(2) Significative a questo proposito sono la sent. n. 131 del 1996 sull'incompatibilità tra giudice delle misure cautelari e giudice del dibattimento e la sent. n. 243 del 1993, sul computo della indennità integrativa speciale nel calcolo della buona uscita, in cui la Corte esplicitamente ammette di aver tenuto conto degli effetti possibili dei diversi tipi di soluzione. Su questo punto merita di essere segnalata la testimonianza del giudice Spagnoli il quale in una riflessione su « I problemi della Corte », pubblicata pochi mesi dopo la fine del suo mandato, riserva il primo posto alla esigenza di una più adeguata conoscenza degli effetti, dei dati provenienti dal contesto, dell'impatto, delle conseguenze della decisione, affinché la Corte possa assumere le proprie decisioni con una consapevolezza più piena. Il riferimento è al libro di SPAGNOLI U., *I problemi della Corte*, Torino, 1996. La problematica che qui interessa è trattata, in particolare, a p. 2 ss., in un paragrafo significativamente intitolato « Conoscere per giudicare meglio ». In dottrina necessità per il giudice di costituzionalità di darsi carico degli effetti — largamente intesi — delle proprie decisioni è sottolineata

sembra che nel nostro sistema giuridico si stia sviluppando la consapevolezza che non si tratta soltanto di individuare i metodi per rendere effettiva la decisione assunta, ma piuttosto di disporre degli strumenti per assumere una decisione idonea a divenire effettiva.

Questa tendenza si rende manifesta in modo emblematico nello speciale procedimento decisionale che conduce alla formazione dei decreti legislativi delegati « integrativi e correttivi », ormai ampiamente diffusi nell'ordinamento, che presenta alcuni aspetti nuovi e peculiari, volti a facilitare l'adozione di norme giuridiche esenti, per quanto possibile, da problemi di attuabilità.

Nel caso dei decreti integrativi e correttivi, infatti, l'esigenza di tenere in adeguata considerazione i problemi connessi all'effettività delle norme si accentua al punto da rimodellare la struttura procedimentale delle leggi delegate. L'iter formativo dei decreti delegati con previsione di integrativi e correttivi viene strutturato in una pluralità di fasi ed una di esse è specificamente consacrata alla valutazione dell'impatto concreto della norma giuridica, in vista di un suo eventuale perfezionamento.

Così, fermo restando che, come per ogni altra delega legislativa, inizialmente il procedimento si presenta come tipicamente « duale », senza particolari novità rispetto a quanto previsto dall'art. 76 della Costituzione — con una prima fase in cui il Parlamento conferisce la delega al Governo e una seconda in cui il Governo provvede a disciplinare gli oggetti indicati nella legge di delegazione con uno o più decreti — successivamente, nelle deleghe legislative con possibilità di correzioni e integrazioni si inserisce una terza fase, che potremmo definire di *speri-*

da tutti quegli autori che si occupano del problema della collocazione della Corte costituzionale nella forma di governo, o come si dice attualmente, nel sistema istituzionale. Tra questi basti ricordare, tra molti lavori di MEZZANOTTE C., *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984; *Id.*, *Corte costituzionale e forma di governo, in Giudizio « a quo » e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 63 ss.; BOGNETTI G., *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, *ivi*, 232 ss.; SORRENTINO F., *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 796 ss.

mentazione delle riforme predisposte dal Governo con i decreti legislativi « di prima attuazione » della delega, al termine della quale — e, come vedremo, sulla base degli esiti della quale — il Governo può ritornare sugli oggetti già disciplinati dai primi decreti legislativi, emanando appositi decreti « correttivi e integrativi », che introducono tutte le modifiche normative che si siano rese necessarie alla luce delle applicazioni dei decreti legislativi di prima attuazione.

In questo procedimento normativo le esigenze dell'effettività delle norme vengono formalizzate nella procedura e ad esse viene consacrata una apposita fase del processo decisionale. Questa formalizzazione, se da un lato testimonia che le implicazioni di fatto delle norme giuridiche sono ormai pienamente acquisite nel mondo del diritto, dall'altro consente di non sacrificare la rapidità, la celerità, e l'efficienza con cui spesso le istituzioni contemporanee debbono provvedere alle riforme normative. Prevedendo, infatti, un periodo di prova e di sperimentazione della riforma, al termine del quale è possibile intervenire nuovamente con uno strumento normativo agile (3), quale è il decreto legislativo, le deleghe che contengono le clausole per le correzioni ed integrazioni incoraggiano il legislatore a varare anche le normative più complesse ed impegnative, sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista politico, nella consapevolezza che esso conserva un'ulteriore opportunità di modifica, prima che le scelte normative predisposte si consolidino. In tal modo, la prima decisione legislativa può essere assunta « di getto », rinviando la soluzione di ogni problema e l'aggiustamento di

(3) Infatti non vi è bisogno che Parlamento conferisca al Governo una nuova delega, e viene così evitata la procedura parlamentare tra i cui pregi non si può annoverare la snellezza e la rapidità. Diversamente, cioè in mancanza dell'opportunità di intervenire con decreti legislativi correttivi, è probabile che il Governo sarebbe tentato di agire con decreto-legge, determinando una situazione ancora più grave dal punto di vista della certezza del diritto e della stabilità delle norme. Sull'uso del decreto-legge per apportare correzioni a riforme predisposte con decreti legislativi si vedano: PACE A., *Sull'uso alternativo del decreto-legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.* 1992, 1786 ss. e LUPO N., *Deleghe e decreti legislativi « correttivi »: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996, in particolare 71 ss.

ogni incongruenza della normativa alla successiva fase di integrazione e correzione.

Come si può intuire, questa tecnica, pur pregevole per moltissimi aspetti, non è però esente da rischi, né è immune da osservazioni critiche. Primo e più evidente degli inconvenienti cui tale procedimento può dare luogo è che siano immesse nell'ordinamento norme precarie e di scarsa qualità, quelle dei decreti legislativi di prima attuazione, e che, quindi, i comandi giuridici da esse posti rischino di degradare a semplici suggerimenti, quasi fossero progetti normativi non ancora in vigore.

Ma prima di approfondire queste e altre problematiche connesse alla previsione, nelle deleghe legislative al Governo, di decreti correttivi e integrativi può essere utile volgere l'attenzione alla genesi di questa nuova modalità di esercizio della delega legislativa.

2. Da alcuni anni nelle più importanti leggi di delega viene fatto uso di un meccanismo che consente al Governo di ritoccare, per un periodo di tempo predeterminato, la disciplina dettata dai decreti legislativi cd. « principali », cioè dai decreti adottati in esecuzione della delega, intervenendo con decreti legislativi « integrativi e correttivi », anch'essi conformi ai principi e ai criteri direttivi della delega e sottoposti, in genere, al parere delle commissioni parlamentari (4).

La previsione, nella legge di delega, di una clausola che

(4) Specificamente dei decreti correttivi e integrativi si è occupato, con diversi interventi, LUPO N., *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1994, 85 ss.; Id., *Un fenomeno in espansione: le deleghe per le disposizioni « correttive »*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè - Italia Oggi*, n. 6 del 1994, 22 ss.; Id., *La legge comunitaria annuale: uno strumento da ripensare?*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè - Italia Oggi*, n. 20 del 1996, 2 ss.; ora ampiamente Id., *Deleghe e decreti legislativi « correttivi »*, cit., che evidenzia i problemi di costituzionalità e l'alterazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa introdotti dalla clausola contenente la delega ad emanare decreti correttivi e integrativi, anche alla luce della prassi più recente. Qualche riflessione in ordine al fenomeno in esame anche in PATRONO M., *Utilizzo « rinnovato » della delega legislativa*, in *Dir. Soc.*, 1980, 662 ss.; CERRI A., *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, vol. X, Roma 1988, ad vocem; CONSO G., *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, in *Giust. pen.* 1991, III, 587 ss.; PACE A., *Sull'uso alternativo del decreto-legge* cit.; CASSESE S., *Il so-*

consente al Governo, entro un periodo di tempo determinato, di rivedere alcune delle norme poste dai decreti legislativi ha fatto la sua prima comparsa nella legge delega per la riforma tributaria del 1971 (5). In quel caso essa era motivata, a quanto risulta dall'esame dei lavori parlamentari, da specifiche esigenze ascrivibili, da un lato, alla complessità tecnica della materia da modificare e, dall'altro, all'urgenza di adeguare il sistema tributario italiano alle direttive comunitarie, che prescrivevano, in particolare, l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto, entro un termine assai breve. Infatti, il termine previsto dalle norme comunitarie era il 1° gennaio 1972 e il disegno di legge delega è stato presentato alla Camera solo il 1° luglio 1969. Se si considera poi che la lunghezza dei lavori parlamentari per l'approvazione della legge di delega ha ridotto ulteriormente il margine di tempo che separava dalle scadenze comunitarie — la legge delega è infatti dell'ottobre 1971 (6) — si comprende come il Governo si sia trovato costretto a varare la riforma in poche settimane (7). In tale occasione, il Governo doveva conseguire, nel contempo, due obiettivi in astratto difficilmente conciliabili: la realizzazione in un tempo molto breve della riforma complessiva del sistema tributario — obiettivo al quale spingevano le scadenze comunitarie —, senza peraltro incorrere nel rischio di alterare il gettito complessivo delle entrate, con pregiudizio per il bilancio statale — obiettivo che imponeva un'attenta e scrupolosa operazione di calcolo delle aliquote di ciascuna imposta. Preso tra due fuochi, il Governo ha ritenuto che per poter varare rapidamente una riforma così complessa, quale è la riforma tributaria, fosse indispensabile una sorta di « rete di salvataggio », costituita appunto dalla « clausola dei correttivi »: non potendo essere del tutto certo che i nuovi tributi e le nuove ali-

fisma della privatizzazione del pubblico impiego, in *Il corriere giuridico*, 1993, 401 ss.; RESCIGNO G.U., *Sul principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1995, 270 ss.

(5) Legge 9 ottobre 1971, n. 825. La clausola è contenuta nell'art. 17, secondo comma.

(6) Si veda la nota precedente.

(7) A.C., V leg., disegno di legge n. 1639, presentato dal ministro delle finanze di concerto con il ministro del tesoro.

quote avrebbero prodotto un gettito equivalente a quello assicurato dai tributi soppressi, il Governo ha inserito nel disegno di legge delega l'art. 16 (divenuto nel testo definitivo art. 18), che — come illustra la relazione governativa al disegno di legge — « prevede che nei due anni successivi al primo biennio di applicazione dei nuovi tributi (biennio che si considera destinato all'avviamento del nuovo sistema) il Governo possa disporre la riduzione o l'aumento delle aliquote al fine di mantenere sostanzialmente immutato il rapporto fra il gettito dei nuovi tributi e il reddito nazionale in confronto al gettito dei tributi soppressi e il reddito nazionale nel biennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge delegata » (8).

Di tutta evidenza è che la clausola dei decreti correttivi è nata in un contesto affatto peculiare, per rispondere ad una concomitanza di esigenze pressoché irripetibile, in vista del perseguimento di obiettivi rigorosamente predeterminati — mantenere la stabilità del rapporto tra entrate e reddito nazionale — e con una delimitazione di oggetto dai contorni molto precisi — l'esercizio della delega poteva essere ripetuto solo per apportare variazioni alle aliquote.

Da questa originaria previsione contenuta nel disegno di legge è successivamente gemmata una più generale clausola di delega alla emanazione di decreti integrativi e correttivi, assai più prossima alle clausole che attualmente sono poste a chiusura delle più importanti deleghe legislative. Il cambiamento è intercorso durante i lavori al Senato, in virtù di un emendamento in-

(8) A.C., V leg., n. 1639, relazione al disegno di legge, p. 7. In senso analogo si veda anche A.C., V leg., 1639-A, relazione della IV Commissione permanente (finanze e tesoro), p. 15 ss., dove si insiste sulla « insicurezza previsionale », insita in ogni riforma tributaria, sulla necessità di una « sperimentazione » e di un « rodaggio » del nuovo sistema impositivo, sulla natura non discrezionale del potere conferito al Governo con la clausola della delega ai correttivi. Alcune obiezioni alla introduzione di tale meccanismo sono state avanzate dalle minoranze che talvolta hanno sottolineato la sottrazione al Parlamento per un periodo di tempo assai lungo della competenza in materia tributaria: ad es., si veda I Commissione permanente (affari costituzionali), parere di minoranza, in A.C., V leg., n. 1639-A, p. 123 e V Commissione permanente (bilancio e partecipazioni statali), parere di minoranza, in A.C., V leg., n. 1639-A, p. 138.

trodotto in commissione (9). Più precisamente, ferma restando la possibilità chiesta dal Governo di intervenire sulle aliquote dopo un periodo di « sperimentazione » e di « rodaggio » della riforma (10), e probabilmente sulla scorta di tale richiesta, la commissione finanze e tesoro del Senato, preso atto del protrarsi dei lavori parlamentari e della esiguità dei tempi rimasti al legislatore delegato, ha ritenuto opportuno ampliare la possibilità per il Governo di ritornare, in seconda battuta e dopo un breve periodo di « prova », sulle scelte normative operate con i primi decreti di riforma. Il testo proposto dalla commissione prevede, infatti, in aggiunta alla clausola per la modifica delle aliquote, una più generale delega per apportare integrazioni e correzioni ai decreti principali, il cui oggetto copre interamente la riforma tributaria (11). Lo scopo di tale previsione è chiaramente quello di evitare un ulteriore rinvio della entrata in vigore della riforma tributaria: « Il disegno di legge governativo presentato alla Camera dei deputati il 1° luglio 1969, se fosse stato approvato negli ordinari tempi tecnici, avrebbe consentito un termine di quasi due anni per la formazione ed emanazione delle norme delegate, cioè in buona sostanza per riformulare, secondo i principi e criteri direttivi della delega, quasi tutta la legislazione fiscale italiana. Ora, invece, a causa del lunghissimo iter parlamentare della legge di delega e della necessità di mantenere per l'entrata in funzione della riforma la data del 1° gennaio 1972 l'anzidetto spazio di tempo si è enormemente ridotto e non consentirà certamente di preparare con la completezza ed armonizzazione richieste tutta la normativa necessaria la quale pertanto potrà risultare inficiata da lacune, in relazione anche alla continua variazione, fino all'ultimo momento, di parte dei criteri di-

(9) A.S., V leg., 1657 e 524 A, relazione della 5° commissione permanente, p. 150.

(10) Come recita la relazione della commissione finanze e tesoro della Camera, A.C., V leg., 1639-A, p. 15.

(11) Si veda sempre legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 17, secondo comma.

rettivi » (12). Di qui l'art. 17, secondo comma, della legge di delega, che consente il perfezionamento della riforma tributaria attraverso le disposizioni integrative e correttive approntate dal Governo in un periodo di tempo di quasi un anno (successivamente trasformatosi in un periodo di ben dieci anni!) più lungo di quello previsto per i primi decreti legislativi di riforma (13).

La metamorfosi della clausola dei decreti integrativi e correttivi si consuma, dunque, nell'ambito dei lavori parlamentari che conducono alla formazione della legge di delega per la riforma tributaria e ne è artefice principale una delle commissioni permanenti.

Di metamorfosi si tratta, perché ben diverse sono la ragione d'essere e l'ampiezza della clausola per la rideterminazione delle aliquote, proposta nel disegno di legge governativo e trasfusa nell'art. 18 della legge n. 825 del 1971, rispetto a quelle della delega per i decreti correttivi e integrativi, introdotta dalla commissione, e poi incorporata nell'art. 17 della medesima legge.

Nel primo caso, si trattava di permettere al Governo di intervenire nuovamente su aspetti squisitamente tecnici — il calcolo delle aliquote — per porre rimedio ad eventuali errori di previsione che avrebbero potuto esporre il bilancio statale a gravi squilibri. Si noti, per inciso, che come è accaduto in altri procedimenti decisionali anche nel caso dei decreti legislativi la prima esigenza che induce a formalizzare come autonomo momento decisionale la valutazione degli effetti prodotti dalle

(12) A.S., V leg., 1657 e 524 A, relazione della 5° commissione permanente, p. 80 ss.

(13) Rilevante è la constatazione che il termine per l'emanazione dei decreti integrativi e correttivi, inizialmente fissato per il 31 dicembre 1972, è stato di anno in anno prorogato fino al 31 dicembre 1982, cosicché in base alla delega originaria, il Governo ha rimaneggiato la normativa tributaria tramite decreti legislativi per 10 anni. Si vedano la legge n. 1036 del 1971, che ha prorogato il termine per i decreti correttivi e integrativi al 31 dicembre 1973; seguita dalla legge n. 321 del 1973 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1974; seguita dalla legge n. 354 del 1974 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1975; seguita dalla legge n. 576 del 1975 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1976; seguita dalla legge n. 114 del 1977 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1979; seguita dalla legge n. 146 del 1980 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1981; seguita dalla legge n. 692 del 1981 che ha prorogato il termine al 31 dicembre 1982.

norme a contatto con i dati di fatto, fino al punto da strutturare in due fasi distinte il processo di produzione normativa, è una esigenza di ordine finanziario. In questa prima ipotesi il potere di correzione normativa affidato al Governo appare decisamente orientato a soddisfare questa esigenza, tant'è vero che i decreti « correttivi » non potevano modificare qualunque aspetto della disciplina posta dai decreti principali di riforma, essendo, al contrario, il loro oggetto rigidamente delimitato al terreno del calcolo delle aliquote.

Inoltre, questa prima previsione di esercizio ripetuto della delega legislativa è circondata da una ulteriore cautela, rappresentata da un elemento che circoscrive ulteriormente i margini di azione del Governo, e che nell'ambito della presente riflessione merita una particolare sottolineatura: la legge di delega richiedeva, infatti, che il Governo prima di procedere alla correzione delle aliquote secondo i criteri predeterminati dalla legge, presentasse alle Camere una relazione contenente « tutti gli elementi analitici occorrenti per determinare le eventuali variazioni delle aliquote » (14). In tal modo gli elementi di fatto sulla base dei quali il Governo poteva intervenire per correggere le aliquote dovevano essere resi noti, al fine di rendere controllabile il potere governativo, sulla base del presupposto che l'esercizio del potere di « correzione » non era del tutto « libero », ma al contrario risultava legittimato solo alla luce di precisi e riscontrabili elementi di fatto (15).

Nella seconda ipotesi, invece, non si ha soltanto una dilatazione dei margini del potere di correzione tale da dare al Go-

(14) Legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 18, quarto comma.

(15) Da questo punto di vista il disegno di legge era ancora più restrittivo, perché prevedeva che il Governo, nell'esercizio del potere di modifica delle aliquote dovesse operare « sulla base dei dati desunti dalla relazione generale sulla situazione economica del paese » e quindi predeterminava le « fonti » dalle quali il governo poteva trarre gli elementi da valutare per l'esercizio di tale potere. Nel testo finale le modalità sono invertite e il Governo risulta libero di trarre i dati dalle fonti che ritiene più opportune, ma permane la logica di rendere controllabile il dato di fatto sulla base del quale il Governo agisce. Sulle relazioni in generale e sulla funzione di controllo alla quale sono finalizzate si veda DEGRASSI L., *Le relazioni al Parlamento*, Milano, 1995.

verno persino la facoltà di ridisciplinare interamente la materia, ma non è nemmeno previsto che l'esecutivo « giustifichi » le correzioni apportate: il potere di correzione non si distingue più in nessun aspetto — per intensità, limiti, procedure, e via dicendo — dall'esercizio del potere legislativo delegato.

In questa seconda veste, quella cioè di un potere equivalente a quello che conduce alla produzione dei decreti legislativi principali, la clausola per i decreti correttivi si radica nel nostro ordinamento, fino a diventare un accessorio ordinario della stragrande maggioranza delle deleghe legislative.

Dapprima essa riemerge occasionalmente, di norma nelle leggi delega che si contraddistinguono per la complessità e la vastità della materia da riformare, quali la delega per la riforma del codice di procedura penale, la legge per la riforma del codice della strada, le deleghe, chieste dal governo Amato, per la riforma della sanità, del pubblico impiego, della previdenza e della finanza territoriale (16). All'apparenza, le medesime ragioni che avevano spinto originariamente il Governo a chiedere, e le Camere a concedere, la clausola dei decreti correttivi in occasione della riforma tributaria giustificano anche nei casi successivi l'opportunità di permettere al legislatore delegato di approntare rapidamente le normative di riforma, salvo ritornare sul suo operato, entro un breve termine e con una procedura assai snella, specie al fine di apportare quei « ritocchi » di carattere tecnico che una normativa varata in breve volger di tempo e riguardante oggetti complessi frequentemente richiede. Tuttavia, ad un esame più attento si può constatare che impercettibilmente, ma inesorabilmente, il ruolo della clausola dei decreti correttivi e integrativi ha mutato di segno: da clausola eccezionale, pensata per affrontare situazioni « di emergenza » e, a un tempo, di grande complessità, strutturata in modo da delimitare rigorosamente il potere di « re-intervento » del Governo, ancorando l'esercizio di tale potere al verificarsi di precise situazioni

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

di fatto, documentate e controllabili, la delega alla emanazione di decreti correttivi si è trasformata — come si poteva presentare nella legge per la riforma tributaria all'art. 17, secondo comma — in un elemento « ordinario » e « normale » delle deleghe governative che, come già si è accennato poco sopra, tende a strutturare l'esercizio della funzione legislativa delegata in più fasi, in particolare aggiungendo alle due fasi tipiche della legislazione delegata, una fase di sperimentazione e una di perfezionamento.

Infatti, a far data, quanto meno, dalle deleghe del 1992 per la riforma del pubblico impiego, del servizio sanitario nazionale della previdenza e della finanza territoriale, le deleghe legislative più importanti prevedono sempre un'opportunità di ripensamento e di perfezionamento da parte del legislatore delegato: così, per citare alcuni dei più significativi esempi, decreti integrativi e correttivi sono previsti nella legge 24 dicembre 1993, n. 537; collegata alla legge finanziaria per il 1994, contenente tra l'altro una delega per il riordino dell'organizzazione della pubblica amministrazione (17), nelle deleghe per la riforma del sistema pensionistico (18), nella delega — peraltro esauritasi senza essere stata esercitata dal Governo — per il trasferimento di nuove funzioni amministrative alle Regioni (19), nella legge comunitaria per il 1993 e in tutte quelle ad essa successive (20), che costituiscono un ambito privilegiato di ricorso alla delega le-

(17) Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1. La delega per le disposizioni correttive è contenuta nell'art. 1, comma 4.

(18) Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 22.

(19) Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 2, comma 53. Si noti peraltro che anche il nuovo disegno di legge delega in questa materia, presentato dal Governo Prodi, prevede lo stesso meccanismo di interventi correttivi da predisporre dopo un primo esercizio della delega.

(20) Come è noto la « legge comunitaria » è uno strumento introdotto dalla legge cd. La Pergola, 9 marzo 1989, n. 86, ed è stata pensata per adeguare annualmente l'ordinamento interno agli obblighi comunitari (ma la cadenza annuale prevista non è mai stata rispettata). Mentre nelle prime leggi comunitarie non era prevista la delega per l'emanazione di decreti correttivi e integrativi [si vedano la legge 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990) e la legge 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991)], viceversa essa è prevista nella legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993) e nella legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994). Nel novero delle leggi comunitarie si può aggiungere anche la

legislativa, e da ultimo nella legge 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla legge finanziaria per il 1997 (21).

Ciò che è più significativo, è che nei lavori preparatori non ci si preoccupa di giustificare tale previsione e nessuna delle forze politiche vi si oppone o ritiene di doverla mettere in discussione (22). Questa circostanza fa pensare che, non dissimilmente da quanto è accaduto per i pareri delle commissioni parlamentari, oggi anche la delega per le integrazioni e le correzioni sia considerata, almeno nella prassi, un ingrediente comune ed un elemento tipico delle deleghe legislative, che non merita specifica considerazione.

3. La prassi ha, dunque, ampiamente superato i dubbi di costituzionalità sull'« utilizzo rinnovato » della delega legislativa (23) da parte del Governo, dubbi fondati sul principio di « istantaneità » della delega legislativa importato tralattivamente dall'ordinamento statutario (24). Le clausole che contengono deleghe per l'emanazione dei decreti legislativi correttivi e integra-

legge 19 dicembre 1992, n. 489 (cd. minicomunitaria, adottata per dare attuazione ad una serie di direttive per il competenza del mercato interno), che non prevede il meccanismo qui in discussione.

(21) Si vedano in particolare l'art. 1, commi 175, 176 e 177, per le deleghe per la revisione e il riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, e l'art. 3, commi 13, 14, 15, 16, 17, 18, per le deleghe in materia di entrate.

(22) Eccezion fatta per il caso della riforma tributaria, di regola la clausola delle disposizioni integrative e correttive viene introdotta *de plano* dalle commissioni parlamentari. Così nel caso della legge delega n. 421 del 1992 la delega per l'emanazione di decreti integrativi e correttivi viene proposto dalla 5° commissione permanente del Senato: cfr. A.S., XI leg., n. 463-A; nel caso della legge n. 537 del 1993, la delega per i decreti correttivi e integrativi è frutto dei cambiamenti introdotti al Senato dalle Commissioni 1° e 5° riunite, A.S., XI leg., n. 1508-A.; nel caso del codice della strada è introdotta alla Camera dalla IX Commissione permanente (trasporti, poste e telecomunicazioni), A.C., X leg., n. 4435-A. Nel caso della legge comunitaria per il 1993 e della legge comunitaria per il 1994, viceversa, la delega alla emanazione dei decreti correttivi è prevista sin dal disegno di legge governativo, si vedano rispettivamente A.S., XI leg., n. 1381, art. 1, comma 5 e A.C., XII leg., n. 1882, art. 1, comma 5.

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

(24) Tale posizione era assai diffusa nell'ordinamento statutario. Per tutti si vedano, CAMMEO F., *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto*

tivi si pongono, infatti, in chiara antitesi con il principio della istantaneità dell'esercizio della delega, che vuole che il potere del Governo si esaurisca in un unico atto di esercizio e quindi non sia più esercitabile, anche nell'ipotesi in cui non sia spirato il termine fissato dal legislatore delegante. In virtù di tale principio, emanati i decreti legislativi, verrebbe meno il potere legislativo delegato, in ossequio all'idea che la delegazione legislativa configurerebbe una delega all'esercizio del potere legislativo e non invece una delega della funzione legislativa (25), o detto altrimenti, una delega di singoli atti, e non invece una delega di funzioni (26), cosicché il potere delegato si consumerebbe con il suo esercizio. Al contrario, i decreti correttivi e integrativi presuppongono che il legislatore delegato possa ritornare sulle proprie decisioni normative, già consacrate in appositi decreti legislativi.

In realtà da tempo la dottrina aveva segnalato l'insussistenza di un radicamento costituzionale del principio di istantaneità dell'esercizio della delega legislativa (27). Esso era nato storicamente in un'epoca in cui era prassi costante conferire al

amministrativo. Legge e ordinanza (decreti e regolamenti), in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di Orlando V.E., III, Milano, 1901, 180 ss.; ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino 1913, 471 ss.; PERASSI T., *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Napoli 1922, 223; e soprattutto TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, 150 ss.

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

(26) Si veda la posizione di PALADIN L., sostenuta, oltre che in scritti precedenti (citati *infra* nota 29) ancora di recente in *Le fonti del diritto italiano*, cit., 218.

(27) Particolarmente chiaro in questo senso PATRONO M., *Utilizzo « rinnovato » della delega legislativa*, cit., ma anche PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto (Disposizioni sulla legge in generale)*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma 1977, 252. Viceversa l'istantaneità era ritenuta un requisito dell'esercizio della delega legislativa oltre che nel periodo statutario, come risulta dagli studi citati *supra* nota 24, anche da LIGNOLA E., *La delegazione legislativa*, Milano 1956, 67 ss.; FENUCCI F., *La delegazione legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubb.*, 1965, 852 ss.; MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 771; MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, 69 ss. e ancora di recente da RESCIGNO G.U., *Sul principio di legalità*, cit. Ampie considerazioni sulle diverse po-

Governo deleghe quasi del tutto prive di vincoli e, ciò che più rileva, per periodi di tempo indefiniti. In quel contesto, per arginare il potere governativo e mantenere il corretto equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento è stata elaborata la teoria del principio di istantaneità, ad impedire un'espropriazione permanente della funzione legislativa dalle Camere, in ambiti spesso ampi e di importanza vitale per l'ordinamento. In breve, nel periodo statutario il principio di istantaneità della delega doveva sopperire alla mancanza di un termine predeterminato, spesso assente nelle deleghe legislative dell'epoca. Per questo oggi il principio di istantaneità ha perso in buona misura la sua importanza, dato che i principi costituzionali fissati nell'art. 76 della Costituzione già provvedono a circoscrivere i poteri normativi del legislatore delegato, per oggetto, contenuti e in special modo per tempi.

Del resto, anche la Corte costituzionale ha in varie occasioni lasciato intendere che l'esercizio reiterato della delega legislativa, purché rispettoso dei limiti fissati dalla legge delega, non presenta vizi di incostituzionalità. Particolarmente esplicita, da ultimo, è la sentenza n. 422 del 1994 della Corte costituzionale, dove, sulla scorta della precedente sentenza n. 156 del 1985, si afferma che « al legislatore delegato è consentito [*sic*] in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega [...], purché nel rispetto dell'art. 76 Cost. » (28).

Questa affermazione non ha solo l'effetto di fugare i dubbi di costituzionalità dell'utilizzo reiterato della delega, ma getta anche un'ombra sulla posizione di chi ritiene che l'istantaneità, pur non essendo un principio di ordine costituzionale debba essere, non di meno, considerato un carattere « normale » della delega legislativa (29), da ritenersi implicitamente operante quando non sia possibile evincere una diversa volontà del legi-

sioni della dottrina in ordine all'istantaneità della delega in FERRI G.D., *Sulla delegazione legislativa (Contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano 1952, 167 ss.

(28) Sentenza 14 dicembre 1994, n. 422, punto 4 del Considerato in diritto.

(29) Questa è la posizione in particolare di PALADIN L., *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, 152; *Id.*, *La forma-*

slatore delegante. Meglio. La dottrina dell'istantaneità come carattere « normale » della legislazione delegata presenta, al fondo, un'ambiguità. A prima vista, e soprattutto nelle prime formulazioni (30), essa sembra volere confinare nell'ambito dell'eccezione l'ipotesi della ripetizione dell'uso della delega legislativa. In tal caso la clausola dei decreti correttivi e integrativi potrebbe essere contemplata dal legislatore delegante solo di fronte ad esigenze in qualche modo straordinarie (sulla scorta ad esempio delle pressioni alle quali si trovava sottoposto il legislatore all'epoca della riforma tributaria). D'altra parte, la medesima dottrina sembra talvolta assumere il più limitato significato di richiedere una espressa disposizione (31) nella legge delega affinché sia consentito al Governo di intervenire ripetutamente con decreti legislativi « sovrapposti ».

È chiaro che le due versioni divergono profondamente. Altro è ritenere che una determinata forma di produzione normativa, quale è quella della decretazione legislativa di correzione e integrazione, possa trovare spazio nell'ordinamento italiano solo di fronte al verificarsi di circostanze inusuali — e qui è fin troppo facile richiamare, per analogia, le circostanze eccezionali di necessità e urgenza che giustificano il ricorso alla decretazione di urgenza, stando all'originario intento del dettato costituzionale. Altro è affermare che la medesima forma di produzione normativa debba trovare un fondamento esplicito in un testo di legge. Infatti, mentre nel primo caso il legislatore delegante potrebbe essere censurato per avere delegato all'esecutivo la facoltà di emanare decreti correttivi e integrativi al di fuori di comprovate circostanze eccezionali, viceversa nel secondo caso l'effetto della tesi della « normale istantaneità » non sarebbe altro che

zione delle leggi, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. II, Bologna-Roma, 1979, 22.; ID., *Decreto legislativo*, in *N. ssimo dig. it.*, V, Torino, 1957, 293 ss.; ID., *Diritto costituzionale*, Padova 1991, 185 ss.; ID., *Le fonti del diritto italiano*, cit., 219 ss. ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 167 ss. e CERRI A., *Delega legislativa*, in *Enc. Giur. It.*, vol. X, Roma, 1988, ad vocem, 12.

(30) In tal senso si veda ad esempio PALADIN L., *La formazione delle leggi*, cit.

(31) Questa è chiaramente la posizione espressa da ultimo da PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, cit., 219, ma anche da CERVATI A., *La delega legislativa*, Milano, 1972, 117 ss. e da ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale*, cit. 167.

quello di impedire al Governo l'esercizio del potere di integrazione e di correzione in assenza di una delega specificamente a ciò diretta, delega che il Parlamento sarebbe però sempre libero di concedere.

In questa seconda, e direi più recente accezione, la tesi della istantaneità della delega come requisito « normale » appare accettabile. Ma a questa conclusione mi pare si possa giungere seguendo un percorso diverso, che non passa attraverso l'elaborazione del carattere dell'istantaneità, sconosciuto all'esperienza costituzionale contemporanea, e fonte, come si è visto, di ambiguità. In effetti, che il legislatore delegato non possa esercitare un potere di correzione e integrazione dei decreti legislativi « principali », deriva, pianamente e semplicemente, dal limite di oggetto, previsto dall'art. 76 della Costituzione: muovendo dalla considerazione che la correzione e l'integrazione dei decreti legislativi principali costituiscono altrettanti oggetti della delega, è agevole inferire che se tali oggetti — al pari di tutti gli altri — non sono esplicitamente contemplati nella legge delega, non possono essere disciplinati dal Governo con decreti delegati. Dunque, anche per l'esercizio del potere di integrazione e correzione occorre una delega espressa. Detto in altri termini, le leggi di delega che contemplano il potere di integrazione e di correzione contengono in realtà due distinti atti di delega, riguardanti il medesimo ambito materiale — in ipotesi la materia tributaria — e perciò comprensibilmente ispirati ai medesimi principi e criteri direttivi, ma aventi oggetti (e tempi) diversi: con il primo, il legislatore conferisce al Governo una delega per la riforma di un dato settore dell'ordinamento, con il secondo, invece, esso delega al Governo il più limitato potere di « perfezionare » la riforma predisposta in forza della prima delega, correggendola ed integrandola. Senza il conferimento esplicito di questo secondo ordine di poteri, il Governo non può emanare atti di integrazione e di correzione, i quali non potrebbero in alcun modo essere ricondotti all'oggetto della prima delega.

Questa ricostruzione mi pare preferibile, perché non si presta alla ambiguità — alla quale si espone, invece la tesi dell'istantaneità come carattere normale della delega legislativa — di esi-

gere che ricorrano particolari evenienze perché sia delegabile anche un potere normativo di correzione e integrazione. Non solo. Ascrivendo il problema della « correzione ed integrazione » dei decreti legislativi principali alla tematica della delimitazione dell'oggetto della delega si finisce per circoscrivere con maggior precisione il campo di azione governativa di quanto non faccia il principio della istantaneità.

4. Infatti, se lo scopo della teoria della istantaneità come carattere ordinario della delega è quello di impedire al Governo di ritornare sugli oggetti già disciplinati in assenza di una espressa clausola di abilitazione contenuta nella legge delega, tale teoria finisce per aprire il varco, nei casi in cui invece tale clausola vi sia, ad un rimaneggiamento della normativa predisposta con i decreti principali, ad opera di successive catene di decreti legislativi, senza altro limite che non sia riconducibile al termine temporale prefissato. La clausola per le integrazioni e le correzioni funzionerebbe puramente e semplicemente come una dilatazione del termine (32), incoraggiando l'esecutivo a predisporre intanto i decreti legislativi di prima attuazione, nella consapevolezza di poter tutto revisionare a breve termine, tramite i successivi decreti correttivi.

Questa è la tendenza che si riscontra nella più recente prassi, in cui i decreti correttivi spesso hanno « riscritto » la disciplina dettata dai decreti precedenti, eccedendo ampiamente dai limiti della « integrazione » e « correzione » (33).

Questa trasformazione della delega per le correzioni e le integrazioni in una pura semplice dilatazione del termine solleva più di un problema di pregio costituzionale, e mi preme qui sottolineare la grave incertezza del diritto che essa genera, incertezza che a sua volta induce verosimilmente una scarsa osservanza delle norme poste dai decreti principali, almeno finché

(32). In questo senso le osservazioni di LUPO N., *Le deleghe del governo Amato*, cit., specialmente p. 130.

(33) Su questo punto rinvio alle osservazioni, e alle esemplificazioni, di LUPO N., *Le deleghe del governo Amato*, cit., specialmente 134 ss.

non siano stati emanati i decreti successivi o non sia spirato il termine previsto per la loro emanazione. L'effettività dei decreti legislativi di prima attuazione è esposta al rischio di venire sacrificata dall'aspettativa di una modifica legislativa a breve termine e le norme in essi contenute sarebbero « degradate » al rango di « leggi in prova », o di « disposizioni transitorie ». La clausola delle correzioni ed integrazioni sarebbe fonte sicura di ineffettività delle norme dei decreti principali, se per effettività intendiamo, kelsenianamente (34), l'osservanza media della norma o la conformità del comportamento umano alle norme.

Che i decreti legislativi siano percepiti come scarsamente vincolanti, fin tanto che non siano intervenute le correzioni ed integrazioni « definitive », previste dalla delega, è testimoniato, oltre che da ampi riscontri nella prassi, da una controversia insorta tra il Governo e la Regione Trentino-Alto Adige, e portata all'esame della Corte costituzionale, in merito all'adeguamento dell'ordinamento regionale alla riforma sanitaria, realizzata con decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in attuazione della delega conferita dalla più volte citata legge n. 421 del 1992.

Come è noto, a partire dal decreto legislativo n. 266 del 1992, è stato previsto esclusivamente per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome di Trento e Bolzano un particolare meccanismo di adeguamento ai principi e alle norme statali che vincolano le leggi regionali e provinciali. A differenza di quanto accade per le altre regioni, per le quali sono immediatamente applicabili le nuove norme statali che vincolano la legislazione regionale, determinando l'abrogazione o l'incostituzionalità (35) delle norme regionali ad esse contrarie, il sistema previsto dal d. lgs. n. 266 del 1992 comporta che all'entrata in vigore delle nuove norme statali insorga in capo alla Regione e

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

(35) Su questo punto la giurisprudenza è oscillante. Si veda però di recente la sent. n. 153 del 1995 in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme regionali per contrasto con principi statali sopravvenuti e, tuttavia, ha esplicitamente riconfermato il potere del giudice ordinario di disapplicare le norme regionali nei casi di « accertata e diretta incompatibilità » con i nuovi prin-

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

Nel caso portato all'esame della Corte, il termine di sei mesi previsto per l'adeguamento è decorso senza che la normativa regionale e provinciale sia stata adeguata al decreto n. 502 del 1992 di riforma del sistema sanitario. Quindi il Governo ha sollevato la questione di legittimità costituzionale in via principale. Ma la Provincia di Bolzano ha contestato che il computo del termine di sei mesi potesse, nel caso di specie, decorrere dalla data della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del decreto legislativo n. 502 del 1992, sulla base della considerazione che la legge delega prevedeva la possibilità che fossero emanate disposizioni « correttive » fino al 31 dicembre 1993. Da tale ultima data, ad avviso della Provincia, doveva iniziare a decorrere il termine per l'adeguamento, cosicché il ricorso governativo risultava essere stato presentato prematuramente.

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

La Corte non ha dato seguito alle osservazioni della Provincia, e si è prodigata in un ampio ragionamento diretto ad evidenziare le differenze tra le discipline poste in via provvisoria da decreti-legge — in ordine ai quali sarebbe assurdo chiedere un adeguamento della legislazione regionale e provinciale prima della loro conversione in legge — rispetto a quelle fissate in decreti legislativi, stabili anche se suscettibili di correzioni a breve termine. La previsione di un termine per le correzioni « non può condurre a ipotizzare — dice la Corte — che i decreti soggetti ad eventuali correzioni, entro i limiti temporali ultimi concessi

per lo svolgimento del potere delegato, possano essere considerati per ciò stesso atti provvisori. Al contrario — continua la Corte — ciascun decreto legislativo delegato, una volta emanato, è un atto legislativo a se stante, potenzialmente idoneo produrre effetti normativi stabili nell'ordinamento giuridico, allo stesso modo di una comune legge ordinaria » (36).

La dottrina non ha mancato di sottolineare un netto dissenso rispetto a questa interpretazione della Corte che impone alla Regione e alle Province di innovare le proprie leggi in corrispondenza di ogni « tappa » della riforma statale, mentre sarebbe stato preferibile lasciare che la disciplina statale diventasse davvero stabile e definitiva, prima di esigere l'adeguamento degli ordinamenti regionali (37).

Ed in effetti il ragionamento della Corte appare condivisibile solo se si muove dal presupposto che la clausola dei decreti integrativi e correttivi non abiliti il Governo a riscrivere, introducendo innovazioni radicali, la disciplina dettata dai decreti principali, ma si limiti a permettere modifiche marginali, « integrazioni e correzioni », appunto. Solo in forza di una interpretazione molto rigorosa del potere di correzione ed integrazione, la clausola qui in esame non sortisce l'effetto di rendere precari i decreti legislativi di base, nè quello di insinuare dubbi circa la loro vincolatività. Viceversa, se si consente, come è accaduto, che i decreti correttivi intervengano senza limiti sulla disciplina da poco entrata in vigore, in breve volger di tempo la sola previsione, nelle leggi di delega, del meccanismo dei decreti « integrativi e correttivi » genererà nei destinatari la percezione di essere di fronte ad una riforma *in itinere*, la cui osservanza, di fatto, non è obbligatoria nell'immediato.

(36) Sentenza n. 422 del 1994, punto 3 del Considerato in diritto.

(37) Sul punto vedi Rossi E., « Mettere vino nuovo in otri vecchi »: le prime applicazioni dell'art. 2 del d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in *Giur. cost.* 1994, 1553 ss. Sul meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale previsto per la regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome vedi anche LAMARQUE E., *Per la Provincia di Bolzano la prima applicazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto speciale è solo un buon investimento per il futuro*, in *Giur. it.*, 1995, I.

Il prezzo che l'ordinamento rischia di dover pagare diventerebbe allora davvero eccessivo.

Con la precarietà delle norme verrebbe travolta non soltanto la certezza del diritto — che è un valore che non di rado soccombe, nei sistemi giuridici contemporanei, nel bilanciamento con altri beni, pur non essendo in dubbio il suo radicamento a livello costituzionale (38) — ma ne risentirebbe gravemente anche l'osservanza del diritto, che è un bene che nessun ordinamento si può permettere di sacrificare. Se è vero, infatti, che in generale l'incertezza delle norme tende sempre a scoraggiare l'obbedienza dei destinatari (39), ciò è tanto più vero e tanto più grave quando la mutevolezza delle regole non si manifesta soltanto a livello di fatto, in risposta al consueto avvicinarsi delle esigenze sociali e politiche, ma raggiunge il livello teorico, divenendo una « precarietà annunciata ». Questo è quanto accade con il meccanismo delle correzioni ed integrazioni ai decreti legislativi di prima riforma: si sa a priori, sin dalla loro emanazione, che a breve potrebbe tutto cambiare. E allora perché adeguarsi a regole tanto effimere? Perché comportarsi in conformità di normative in attesa di modifica? In tali casi l'aspettativa e la previsione del cambiamento normativo hanno un fondamento così solido, essendo alimentato proprio da chi ha il potere di attuare il cambiamento, da pregiudicare la possibilità stessa che la norma possa realizzare sul piano dell'effettività il comando che essa pone.

5. Occorre, dunque, individuare precisi limiti per l'intervento governativo in sede di correzione ed integrazione, affinché nel tempo l'uso ripetuto di tale opportunità non giunga ad insinuare nei destinatari il dubbio di non essere vincolati all'osser-

(38) Sul problema della costituzionalizzazione della certezza del diritto negli ordinamenti contemporanei si vedano PEGORARO L., *La tutela della certezza in alcune costituzioni contemporanee*, in *Dir. soc.*, 1994, 21 ss., ROSELLI F., *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in *Giur. it.*, 1994, IV, 266 ss.

(39) Sul punto, ampiamente, LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto* (1942), Milano, 1968, 52 s. e 71 ss.

vanza dei decreti principali, a causa della precarietà che li contraddistingue.

Un cenno sulla necessità di mantenere distinti l'ambito di intervento dei decreti legislativi principali da quello dei decreti secondari, circoscrivendo quest'ultimo a quello della correzione dei provvedimenti già emanati, proviene dalla Corte costituzionale, che nella sentenza n. 265 del 1996 ritiene che il Governo non possa intervenire con decreti correttivi qualora non abbia esercitato la delega con i decreti principali nel termine previsto, sulla base dell'ovvio presupposto che in mancanza di decreti principali non vi sia nulla da « correggere » (40). Da questa pronuncia, pur non potendo trarre elementi precisi per delimitare l'oggetto dei decreti correttivi e integrativi, si desume una prima, minimale, differenziazione tra il potere normativo esercitabile con i decreti principali e quello esercitabile con i decreti secondari, differenziazione che porta ad escludere che la clausola per i decreti correttivi possa trasformarsi in una pura e semplice dilatazione del termine della delega.

Ma a parte questa esclusione, invero minimale, nella giurisprudenza costituzionale non si rinvencono indicazioni che permettano di stabilire quali siano i limiti di oggetto invalicabili da parte del Governo in sede di correzione e di integrazione di decreti legislativi, anche se in realtà la Corte avrebbe potuto pronunciarsi su questo punto nei casi, rari per la verità, in cui erano state sollevate questioni di costituzionalità aventi ad oggetto decreti correttivi o integrativi per violazione dell'art. 76 della Co-

(40) In particolare alcune regioni avevano impugnato l'art. 2, comma 46; lettere d), e), f), e comma 47 lettera b) della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) che delegavano il Governo ad emanare decreti legislativi per predisporre una ulteriore delega di funzioni amministrative alle regioni entro il termine di cinque mesi dalla entrata in vigore della legge delega (1° gennaio 1996). Spirato il termine senza che il Governo abbia esercitato la delega, la Corte dichiara inammissibile il ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse da parte delle regioni. Tale pronuncia processuale fa leva sulla considerazione che il Governo non è più in grado di esercitare la delega e che tale situazione non è scalfita dal fatto che il comma 53 dell'art. 2 della medesima legge contempra la possibilità che siano adottate disposizioni correttive dei primi decreti legislativi di attuazione della delega entro il 31 dicembre 1997.

stituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega (41). Fin dove, dunque, il legislatore delegato si può spingere senza timore di sconfinare dal potere di correzione e integrazione, con tutti i rischi che tali sortite potrebbero comportare?

Si potrebbe essere tentati di far leva sul significato lessicale dei termini « correzione » ed « integrazione », per circoscrivere — come si è talvolta proposto in sede di dibattito parlamentare — il potere governativo alla sola « correzione di errori materiali ». Ma, come è stato giustamente osservato (42), tale rigidissima interpretazione mal si combina, a tacer d'altro, con la previsione che i decreti recanti disposizioni integrative e correttive si debbano comunque attenere ai principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, perché non avrebbe senso imporre un limite di contenuto ad un potere — quello di correzione degli errori materiali — che si spiega interamente sul piano formale.

L'ambito della correzione ed integrazione raggiunge, dunque, la sostanza, ovverosia i contenuti normativi predisposti con i decreti legislativi di prima attuazione.

Ma una volta ammessa questa irruzione a livello sostanziale, come individuare le modifiche che per ampiezza o importanza sarebbero precluse ai decreti correttivi ed integrativi?

Le correzioni, si dice, debbono limitarsi ad apportare alcuni ritocchi marginali, senza stravolgere il disegno della riforma predisposta dai decreti principali. Ma quali norme dei decreti legislativi non sono in qualche modo « di contorno », posto che il cuore della riforma dovrebbe essere stabilito dal Parlamento con i principi della legge di delega?

Credo che seguendo questo ordine di ragionamenti non si possa giungere ad una definizione appagante dei limiti che incontra il Governo in sede di correzione ed integrazione. Ciò nondimeno credo che esista un'alternativa per dimensionare cor-

(41) Tali questioni erano state oggetto in particolare della sentenza n. 156 del 1985, riguardante i decreti correttivi della riforma tributaria. Da tale pronuncia, peraltro, non si evincono affermazioni di principio sui confini delle correzioni ed integrazioni apportabili ai decreti principali.

(42) V. sempre gli attentissimi studi di Lupo N., *Le deleghe del governo* Amato, cit., 130 e 131.

rettamente il potere discrezionale del Governo chiamato a legiferare per la correzione e l'integrazione di decreti legislativi. E quest'alternativa potrebbe scaturire dalla *ratio* stessa dei decreti correttivi ed integrativi, che sembrerebbe essere quella di consentire per un breve periodo la sperimentazione delle riforme normative più complesse, prima di radicarle definitivamente nell'ordinamento giuridico. Come è emerso dall'analisi delle prime deleghe che contemplavano la facoltà di « ritoccare la riforma » con decreti legislativi di secondo grado, e in particolare dalla riforma tributaria (43), la verifica, dopo un breve periodo di sperimentazione, delle riforme più impegnative e complesse, si rende utile (se non indispensabile) al fine di porre rimedio agli inconvenienti che le prime esperienze applicative dovessero rendere manifesti.

Tale conclusione non è smentita dal fatto che in alcuni casi il meccanismo dei decreti correttivi si presterebbe, in astratto, a svolgere altre funzioni e a soddisfare altre finalità.

Si potrebbe ritenere, infatti, che ad esempio nel caso delle deleghe contenute nelle cd. leggi comunitarie annuali, predisposte al fine di adeguare le normative interne agli obblighi provenienti dalla Comunità e dall'Unione europea, la previsione dei decreti correttivi serva piuttosto a consentire al Governo di adeguare tempestivamente l'ordinamento interno alle norme comunitarie, qualora queste nel frattempo vengano modificate ad opera delle istituzioni europee oppure nel caso in cui nelle more dell'adeguamento dell'ordinamento nazionale intervenga la Corte di giustizia a chiarire il significato delle norme europee con una pronuncia interpretativa o a caducare in tutto o in parte norme di diritto comunitario derivato per contrasto con le fonti superiori del diritto europeo. Il caso delle leggi comunitarie sarebbe, poi, particolarmente significativo, perché, come rileva anche la Corte dei conti nelle relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato (44), il settore dell'esecuzione delle norme europee è quello in cui più frequentemente, e costantemente, si fa

(43) Cfr. *supra* par. 2.

(44) Si vedano a titolo esemplificativo la relazione sul rendiconto generale

ricorso allo strumento della delega legislativa. In un vasto e importante ambito, dunque, la *ratio* della delega a correggere e integrare i decreti principali sembrerebbe non essere quella della sperimentazione normativa, bensì quella di consentire l'adeguamento aggiornato al sistema comunitario, sempre soggetto a continua e rapida evoluzione.

In questo senso sembrerebbe, del resto, deporre un'antica tradizione, risalente alle prime deleghe per l'adempimento degli obblighi comunitari in vista del perfezionamento delle tre fasi transitorie previste dal trattato di Roma (45), deleghe che consentivano al Governo di esercitare la funzione legislativa in modo continuativo, anche ritornando sulle proprie scelte, in conseguenza delle variazioni che subivano le norme comunitarie, fino allo scadere del termine previsto dalla legge delega. Nè, d'altra parte si può negare che l'esigenza di mantenere l'ordinamento italiano aggiornato rispetto agli obblighi comunitari, dopo averlo inizialmente adeguato, sia una esigenza di second'ordine. Non di meno, si può con tranquillità affermare che

dello Stato per il 1995, cap. VII, par. 2.2.; la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994, cap. VI, par. 2.2.; la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, cap. VI, par. 2.2.; la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1992, cap. VII, par. 2.2.; la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1991, cap. VIII, par. 2.2. in cui ricorre l'affermazione che il ricorso alla delega legislativa avviene nella maggior parte dei casi nel settore dell'attuazione delle norme comunitarie.

(45) Si vedano in particolare leggi 14 ottobre 1957, n. 1203, 13 luglio 1965, n. 871, 13 ottobre 1969, n. 740. In dottrina specificamente dedicati al problema delle deleghe legislative per l'attuazione delle norme comunitarie si vedano: BERNARDINI A., *Sulla delega legislativa al Governo per l'attuazione di norme internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1965, 568 ss.; GAJA G., *Quali « principi e criteri direttivi » nella delega al Governo per attuare le direttive comunitarie?*, in *Riv. dir. int.*, 1983, 423 ss.; GRASSI S., *Parlamento, Governo, Regioni e attuazione delle direttive comunitarie*, in *Le Reg.*, 1983, 652 ss.; CARETTI P., *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. n. 86 del 1989 alla prova: la « prima legge comunitaria »*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1991, 331 ss.; BRUNELLI G., *Testi unici interferenti con norme comunitarie: problemi di struttura, efficacia e sindacabilità*, in *Giur. cost.*, 1992, 3665 ss.; *Id.*, *Modello costituzionale e prassi legislativa nelle delega [sic] per l'attuazione di norme comunitarie*, *ivi*, 1993, 2034 ss.; CARTABIA M., *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, *ivi*, 2044 ss.

non è questa la finalità alla quale è rivolta la clausola dei decreti correttivi contenuta nelle più recenti leggi comunitarie.

A questa conclusione conduce l'osservazione che tale scopo risulta assicurato da altri meccanismi, presenti in tutte le leggi comunitarie finora emanate. Infatti, nelle leggi comunitarie talvolta compare un principio o un criterio direttivo che esige che i decreti legislativi di attuazione assicurino che la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle norme comunitarie da attuare, « tenuto anche conto delle eventuali modificazioni intervenute entro il termine della delega » (46); talaltra, e in aggiunta a detto criterio direttivo, compare altresì una disposizione che consente una proroga di sei mesi del termine della delega per l'attuazione di quelle norme comunitarie che siano state modificate nel secondo semestre dell'anno di riferimento della legge comunitaria (47). In tutte le leggi comunitarie finora approvate, comunque, esistono meccanismi che consentono di emanare decreti legislativi di attuazione delle norme europee nel testo vigente, tenendo conto, eventualmente degli interventi delle istituzioni comunitarie.

È chiaro, dunque, che se a tali meccanismi si affianca anche la clausola dei decreti correttivi e integrativi (48) è perché essa serve scopi diversi. Nell'emanare i decreti correttivi il Governo, infatti, non risulta vincolato ad agire in correlazione ai cambiamenti normativi introdotti a Bruxelles. Anche nel caso dell'attuazione delle norme comunitarie, piuttosto, il Governo può fare uso di questa possibilità per affinare la disciplina predisposta con i decreti principali, alla luce dei risultati emergenti

(46) Si vedano in questo senso la legge 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990), art. 2, lett. f); l. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991), art. 2, lett. f); l. 19 dicembre 1992, n. 489 (cd. mini-comunitaria), art. 2, lett. f); l. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993), art. 2, lett. h); legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994), art. 3, lett. h).

(47) Legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993), art. 1, comma 2; legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994), art. 1, comma 2.

(48) Decreti integrativi e correttivi sono previsti nella legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993), art. 1, comma 5; legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994), art. 1, comma 5.

dalle prime applicazioni, come è accaduto, per menzionare una delle più note e « ritoccate » riforme introdotte in attuazione di norme comunitarie, con il decreto legislativo n. 626 del 1994, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Come altri istituti del nostro ordinamento — primo fra tutti (e non sembri forzato il paragone) il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale — la previsione delle disposizioni correttive ed integrative è frutto della consapevolezza che il significato e la portata delle norme non sono interamente intelligibili nella loro formulazione astratta, ma piuttosto si rendono manifesti nel momento dell'applicazione. Unitamente al significato di ciascuna norma in sede di applicazione emergono, di regola, i problemi, le difficoltà, i costi, le contraddizioni; insomma gli aspetti negativi che richiedono di essere rimossi. L'intervento normativo di correzione e di integrazione dovrebbe quindi caratterizzarsi per essere finalizzato ad aggiustare gli inconvenienti (o i dubbi di costituzionalità) che la prima prassi lascia venire a galla. L'entità delle correzioni e delle integrazioni potrà, dunque, variare anche sensibilmente: non è detto che al Governo non sia consentito operare modifiche significative ed importanti. Ciò che importa è che in sede di correzione e di integrazione il Governo *legiferi in risposta* alle esigenze emerse dalla sperimentazione. Dai riscontri della prassi, dunque, discendono i limiti entro i quali l'esecutivo si deve attenere in sede di correzione e integrazione dei decreti legislativi di riforma.

6. Un « limite ulteriore » — per parafrasare una celebre espressione ormai invalsa nel comune linguaggio giuridico (49) — dovrebbe vincolare, dunque, il Governo nell'esercizio del potere di correzione e integrazione dei decreti legislativi. Le scelte

(49) L'espressione è, come noto, di CICCONE S.M., *I limiti ulteriori della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1966, 574 ss. Con tale espressione si designano comunemente i vincoli che la legge delega pone al Governo in aggiunta a quelli costituzionalmente imposti dall'art. 76 della Carta Costituzionale. Come è noto nella prassi tali « limiti ulteriori » sono per lo più di carattere procedurale e si sostanziano di norma nell'obbligo gravante sul Governo di assumere il parere delle Commissioni parlamentari competenti sugli schemi dei decreti legislativi.

dell'esecutivo in sede di predisposizione dei decreti correttivi ed integrativi dovrebbero ridursi rispetto a quelle consentite usualmente per l'elaborazione dei decreti legislativi. E tale riduzione discenderebbe dal fatto che il potere di correzione e integrazione è finalizzato allo scopo di perfezionare il disegno normativo intessuto dai decreti principali, sulla base delle sollecitazioni provenienti dall'esperienza delle prime applicazioni.

Le disposizioni correttive e integrative dovrebbero essere risposte alle richieste scaturenti dalla prassi, idonee a porre rimedio ad eventuali effetti indesiderati da parte del legislatore o dei destinatari delle norme.

Volendo verificare se questa sia effettivamente la dinamica finora seguita nel processo di elaborazione dei decreti correttivi e integrativi ci si scontra con una difficoltà pressoché insormontabile, costituita dalla assoluta opacità del processo decisionale governativo. Non è un fatto nuovo (50), nè originale è l'osservazione, che la trasparenza non costituisce il maggior pregio dell'azione del potere esecutivo. Nonostante la grande apertura attuata negli anni più recenti da alcune importanti leggi di riforma della pubblica amministrazione, il procedimento normativo che si svolge in seno all'esecutivo rimane una fortezza inespugnabile, singolarmente immune sia dalle regole di pubblicità che caratterizzano i procedimenti di formazione delle leggi in seno al Parlamento, sia dalle nuove forme di trasparenza che contraddistinguono i procedimenti amministrativi. Anche la legislazione delegata segue ossequiosa questa tradizione; sicché risulta quasi impossibile conoscere che cosa sia accaduto (e che cosa accada) negli uffici legislativi del Governo tra l'emanazione dei decreti legislativi principali e quella dei decreti correttivi ed integrativi. Parimenti oscure rimangono le valutazioni e gli elementi di fatto sulla base dei quali il Governo ha deciso di volta in volta di correggere o integrare (o di non correggere e non integrare) i decreti legislativi di riforma. Non vi è traccia dei percorsi che

(50) Basti rinviare su questo punto a RODOTÀ S., *La circolazione delle informazioni nell'apparato di Governo*, in *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, 1977, 63 ss.

hanno condotto alla elaborazione dei decreti integrativi e correttivi, salvo una importante eccezione.

In occasione del perfezionamento della riforma del pubblico impiego, avviata con decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e poi ripetutamente corretta (51), il Dipartimento della funzione pubblica, presso la Presidenza del Consiglio, ha incaricato un apposito « Comitato istruttorio » del compito di fornire un quadro di sintesi dello stato di attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, delle richieste di modifica dello stesso provenienti da amministrazioni, enti, organizzazioni sindacali e in genere dai soggetti interessati, nonché dei quesiti pervenuti al Dipartimento della funzione pubblica dalle amministrazioni in ordine alla applicazione della normativa. I lavori del Comitato istruttorio sono poi stati fatti oggetto di una apposita pubblicazione (52); di modo che degli esiti del monitoraggio da esso svolto possano beneficiare, oltre alle Commissioni di studio incaricate di elaborare le disposizioni correttive, che sono state regolarmente rese partecipi dei risultati mano a mano conseguiti — perché, come afferma il ministro Cassese nella presentazione di tale pubblicazione, « si possa conoscere prima di deliberare » (53) — anche ogni altro soggetto interessato.

Per quanto isolato, questo tentativo di razionalizzazione dell'attività conoscitiva del legislatore, delegato in vista della predisposizione delle disposizioni correttive e integrative presenta spunti di grande rilievo.

Due aspetti meritano una particolare sottolineatura.

Il primo riguarda il tipo di dati e di valutazioni presi in considerazione o comunque ritenuti degni di segnalazione. Ciò che colpisce in prima battuta è l'ampio spettro di dati analizzati dal Comitato istruttorio e la grande ricchezza di informazioni

(51) Si vedano: d. lgs. 19 luglio 1993, n. 247, d. lgs. 10 novembre 1993, n. 470, d. lgs. 23 dicembre 1993, n. 546.

(52) Si tratta della pubblicazione curata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 in materia di pubblico impiego — Correttivi proposti da Amministrazione, Enti e Organizzazioni sindacali*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.

(53) Op. cit., 7.

assunte: accanto ai rilievi provenienti dalle numerosissime amministrazioni — che per la riforma del pubblico impiego, è appena il caso di segnalarlo, sono i destinatari principali delle norme — si rinvencono osservazioni e proposte elaborate dalle organizzazioni sindacali, vengono recepite le critiche formulate dalla dottrina soprattutto attraverso l'analisi degli atti di convegni e seminari, oltre naturalmente a essere riservato un ampio spazio a quelli che sinteticamente potrebbero essere definiti gli « atti istituzionali », quali le sentenze della Corte costituzionale, i pareri delle Commissioni parlamentari, e via dicendo. Se dunque l'impressione è anzitutto quella di avere di fronte un vasto universo di *inputs* pervenuti al ministro della funzione pubblica a commento del « riformando » decreto legislativo n. 29 del 1993, non occorre approfondire di molto la riflessione per accorgersi che i dati e le valutazioni provengono in gran parte dai *destinatari delle norme*. E se è vero che nel caso specifico l'ambito di applicazione della normativa poneva, forse, il ministro in una posizione privilegiata nel rapporto con i destinatari della normativa da modificare, non è men vero che le, sia pure scarse, verifiche che è stato possibile effettuare in relazione ad altri casi di decreti correttivi ed integrativi, conducono al medesimo risultato, e cioè alla constatazione che ove il Governo ha voluto raccogliere dalla prassi delle prime applicazioni i suggerimenti per l'esercizio del potere di correzione ed integrazione, lo ha fatto rivolgendosi ai destinatari delle norme, di regola attraverso le associazioni di categoria, gli ordini professionali e le associazioni sindacali. In particolare questo sembra essere accaduto in occasione delle norme di correzione al codice di procedura penale, per le quali una apposita commissione insediata presso il Ministero di grazia e giustizia recepiva le segnalazioni della Associazione nazionale magistrati e del Consiglio nazionale forense, in rappresentanza, appunto, di magistrati e avvocati, che del codice sono i principali destinatari (54).

Le fonti principali di osservazioni, critiche, richieste, sugge-

(54) Ringrazio vivissimamente per queste preziose informazioni il Consigliere Giovanni Conti, stretto collaboratore dell'allora ministro Giuliano Vassalli.

rimenti, segnalazioni, e via dicendo, relative alle riforme da perfezionare tramite le disposizioni correttive ed integrative sono date principalmente dalle amministrazioni pubbliche direttamente interessate, e dalle formazioni sociali che rappresentano le diverse categorie (economiche o non) dei destinatari privati delle norme. A quanto pare di capire dai pochi indizi a disposizione, tra la prima fase di riforma, sanzionata nei decreti legislativi principali, e il suo assestamento definitivo, frutto delle modifiche apportate con i decreti legislativi di secondo grado, si inserisce una fase di consultazione e di negoziazione, indispensabile al Governo per conoscere gli inconvenienti da eliminare al fine di migliorare la qualità della legislazione. In qualche modo, dunque, nel procedimento a tappe successive che conduce alla formazione dei decreti correttivi e integrativi viene formalizzato il fenomeno della negoziazione legislativa, che pure non è una tecnica inedita per il nostro ordinamento (55).

Il secondo aspetto del rapporto istruttorio relativo al decreto n. 29 del 1993 che merita di essere sottolineato è che il dipartimento della funzione pubblica, se bene ho interpretato, oltre a fungere da punto di raccolta delle *doléances* provenienti dalle diverse amministrazioni, ha predisposto una sorta di questionario inviato ad alcune amministrazioni pubbliche « campione », per ottenere alcune informazioni ritenute essenziali « sullo stato di attuazione del decreto legislativo n. 29/93, in particolare: a) sulle disposizioni attuate o in via di attuazione; b) sugli eventuali adattamenti ritenuti necessari; c) sulle eventuali iniziative intraprese per l'attuazione del decreto » (56). In tal modo il ministero, oltre a darsi carico dei problemi che gli interessati spontaneamente prospettavano, ha guidato ed indirizzato l'attività di raccolta delle informazioni, sia sul piano della scelta degli interlocutori, sia sul piano dei dati ritenuti meritevoli di valutazione.

(55) Sul punto rinvio, sinteticamente, a DE MARCO E., *La « negoziazione legislativa »*, Padova, 1984.

(56) Cfr. la pubblicazione curata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 in materia di pubblico impiego*, cit., 11, e Allegato C.

In breve, il rapporto istruttorio pubblicato dal dipartimento della funzione pubblica in occasione della riforma del pubblico impiego (corroborato, peraltro, da alcune testimonianze raccolte oralmente) lascia intuire quale sia il metodo seguito dall'esecutivo per verificare l'impatto delle riforme più rilevanti tra gli operatori interessati e in generale nell'ordinamento, in vista della predisposizione delle correzioni e delle integrazioni necessarie. Tale metodo sembra basarsi principalmente sulla raccolta di informazioni e di osservazioni tra i soggetti direttamente interessati, che talvolta possono essere amministrazioni pubbliche, ma non di rado sono soggetti privati. In questo secondo caso gli interlocutori diretti del legislatore risultano essere le organizzazioni rappresentative delle categorie interessate, essendo impossibile un contatto diretto con i troppo numerosi individui coinvolti.

Ma se questa è la strada prescelta, e forse l'unica agevolmente praticabile per ottenere un riscontro significativo e in tempi brevi delle problematiche sollevate dall'attuazione di determinate riforme, non convince appieno nè che queste consultazioni accadano dietro un sipario impenetrabile, secondo criteri imperscrutabili e non predeterminati, nè, tanto meno, che degli esiti di tali consultazioni non vi sia traccia, cosicché essi possano essere ignorati o valorizzati, disattesi o distorti, a totale discrezione dell'esecutivo.

7. In realtà, la struttura del procedimento di formazione dei decreti legislativi correttivi ed integrativi offre agevolmente il fianco a una semplice riforma di carattere procedimentale che potrebbe contribuire a elevare il tasso di trasparenza dell'esercizio della funzione legislativa delegata da parte del Governo e soprattutto potrebbe costituire un adeguato strumento di controllo affinché il Governo in sede di predisposizione dei decreti « di secondo grado » non ecceda dai confini della correzione e della integrazione, per cui il potere normativo gli viene delegato.

Il rimedio potrebbe essere costituito da una ulteriore valorizzazione delle Commissioni parlamentari permanenti, il cui ruolo, già significativo nella formazione dei decreti legislativi, sta

assumendo un'importanza crescente anche nell'elaborazione dei decreti di correzione e di integrazione.

Benché la disciplina delle fonti normative del Governo non lo preveda obbligatoriamente, salvo il caso delle deleghe superiori ai due anni, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 400 del 1988 (57), di regola le leggi di delega prescrivono che i decreti integrativi e correttivi siano sottoposti al parere obbligatorio e preventivo delle Commissioni parlamentari. Talvolta si è richiesto persino il parere conforme di un'apposita Commissione bicamerale, come è accaduto nel caso della riforma del codice di procedura penale e di recente nel caso delle numerose deleghe in materia di entrate, previste dalla legge collegata alla finanziaria per il 1997 (58); più frequentemente le leggi di delega prescrivono che gli schemi dei decreti integrativi e correttivi siano assoggettati al parere obbligatorio, ma non vincolante, delle Commissioni permanenti di ciascuna Camera. In tal modo, come si è da più parti osservato, si cercherebbe di ovviare al rischio di esclusione o di marginalizzazione delle Camere dalla produzione di fonti primarie (59), coinvolgendo gli organi rappresentativi nella fase intermedia delle riforme riguardanti i più importanti settori dell'ordinamento che, per essere stati delegati all'esecutivo, altrimenti sfuggirebbero per lungo tempo al controllo parlamentare (60).

Il coinvolgimento delle Commissioni, già previsto dalle

(57) Come è noto il parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi non è previsto dall'art. 76 della Costituzione. È stato introdotto dapprima occasionalmente in alcune leggi delega; successivamente è stato ritenuto un elemento obbligatorio per le deleghe con termine superiore a due anni dalla legge n. 400 del 1988, art. 14; e ancora tale previsione minimale è stata di nuovo superata dalla prassi che spesso introduce il vaglio parlamentare sui decreti legislativi, sia pure, di norma, in forma di parere obbligatorio ma non vincolante. Di questo problema si occupa tutta la letteratura classica in materia di delega legislativa, ma in particolare cfr. CICCONE S.M., *I limiti ulteriori della delegazione legislativa*, cit.

(58) Si veda la legge 23 dicembre 1996, n. 662, art., commi 13 e ss.

(59) Come è stato detto da LUPO N., *Un fenomeno in espansione: le deleghe per le disposizioni « correttive »*, cit.

(60) Particolarmente critico verso la delegazione legislativa con possibilità di emanazione dei decreti correttivi e integrativi, proprio perché essa comporta la sottrazione del potere legislativo alle istituzioni rappresentative per un tempo eccessiva-

leggi di delega che contemplano l'eventualità di disposizioni correttive e integrative, potrebbe essere assai più penetrante se anziché sottoporre alla loro valutazione, come accade attualmente, solo il canovaccio normativo dei decreti legislativi di correzione e integrazione, fosse loro consentito di conoscere i dati, le fonti e le ragioni che inducono il Governo a proporre gli aggiustamenti normativi contenuti nei decreti integrativi e correttivi. La conoscenza di questi elementi permetterebbe alle Commissioni di verificare se il Governo nel predisporre i nuovi decreti si sia limitato effettivamente a correggere e integrare, abbia cioè agito per migliorare la legislazione sulla base delle sollecitazioni raccolte, e non per seguire un comune cambiamento di linea politica, liberamente individuata, come può facilmente accadere quando tra i decreti legislativi principali e i decreti correttivi si insinua una crisi di governo (61). In un certo senso le Commissioni verrebbero a svolgere una sorta di controllo preventivo sugli eventuali vizi di eccesso di delega dei decreti integrativi e correttivi, simile per certi aspetti a quello svolto dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato sui requisiti dei decreti-legge (ma auspicabilmente più efficace).

Questo risultato sarebbe agevolmente conseguibile richiedendo al Governo di accompagnare gli schemi dei decreti integrativi e correttivi con una apposita relazione diretta alle Commissioni permanenti, chiamate ad esprimere il loro parere, dalla quale risultino le indagini istruttorie svolte per giungere alla formulazione delle correzioni, i soggetti interpellati dall'esecutivo o che ad esso spontaneamente abbiano rivolto le loro osservazioni sulle diverse disposizioni dei decreti principali, le valutazioni emergenti dall'analisi dei dati pervenuti, insomma tutti gli esiti della sperimentazione della riforma predisposta dal legislatore delegato, e da esso raccolti, che hanno condotto a proporre le rifiniture contenute nei decreti correttivi e integrativi.

mente lungo, con violazione del principio di legalità RESCIGNO G.U., *Sul principio di legalità*, cit.

(61) E come è infatti accaduto nel caso di alcune deleghe « Amato », contenute nella legge n. 421 del 1992. Su queste vicende rinvio ancora a LUPO N., *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, cit.

Questa relazione, indirizzata come quasi tutte le relazioni previste nel nostro sistema alle Commissioni parlamentari e, come quasi tutte le relazioni, strumentale al controllo parlamentare sull'esecutivo (62), potrebbe rivestire un'utilità sotto diversi aspetti.

Anzitutto imporrebbe al Governo di rendere conto all'istituzione parlamentare delle ragioni che rendono necessario modificare a brevissimo termine una riforma da poco operante nell'ordinamento; ciò è a dire che essa obbligherebbe l'esecutivo a esplicitare e a motivare (63) i presupposti per l'emanazione dei decreti correttivi e integrativi. Il solo fatto di dover giustificare le ragioni del proprio operato dovrebbe, poi, indurre ad un uso moderato e ponderato del potere di integrazione e di correzione e forse contribuire a mantenerlo nei confini che lo legittimano.

In secondo luogo, se è vero che il parere delle Commissioni

(62) Sul punto, ampiamente, DEGRASSI L., *Le relazioni al Parlamento*, cit., sostiene la tesi che la previsione delle relazioni al Parlamento sia sempre funzionale allo svolgimento di un'attività di controllo sul Governo. Probabilmente sarebbe più convincente affermare che le relazioni sono strumenti conoscitivi a disposizione del Parlamento e come tali possono poi servire a molteplici scopi, tra i quali anche all'attività di controllo. Nel senso della polivalenza degli strumenti conoscitivi del Parlamento si veda, per tutti, MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 1991, 138 ss. Per quanto riguarda il ruolo delle Commissioni, si veda sempre DEGRASSI L., *op. cit.*, in particolare 388 ss., ove l'Autrice mette in rilievo come tutte le relazioni genericamente indirizzate al Parlamento, in virtù di procedure interne, finiscano poi per avere come destinatarie le Commissioni competenti.

(63) In qualche modo si tratterebbe di una forma di motivazione del decreto legislativo, secondo le riflessioni di CRISAFULLI V., *La motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubb.*, 1937, 415 ss. che definisce motivazione in senso tecnico l'enunciazione dei motivi che determinano l'emanazione di un atto giuridico, compiuta dallo stesso soggetto dal quale proviene l'atto. In tal modo si aggiungerebbe un nuovo tipo di « legislazione motivata » a quelli già previsti dall'ordinamento giuridico che, come rileva SALAZAR C., *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. parl.*, 1996, 417 ss., oltre ai decreti-legge (secondo le previsioni dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988), sarebbero anche le leggi che predispongono azioni positive. Per ulteriori riflessioni sulla motivazione degli atti legislativi qualche cenno può trovarsi nei lavori di carattere generale sulla motivazione, basti richiamare LOMBARDI G., *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *N. ssimo. dig. it.*, X, Torino, 1965, 656 ss.; CARETTI P., *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur. it.*, XX, Roma, 1990, *ad vocem*; e ora VENTURA L., *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, in particolare 97 ss. e 111 ss.

parlamentari permanenti, essendo di norma (e giustamente) un parere non vincolante, non può impedire in via definitiva l'entrata in vigore di decreti legislativi che eccedono dall'oggetto della correzione e integrazione delegato al potere normativo dell'esecutivo, non di meno può costringere il Governo a una ulteriore riflessione, sulla base dei suggerimenti in esso contenuti, che potranno essere tanto più circostanziati, quanto più approfondito è il bagaglio di conoscenze a disposizione dell'organo consultivo.

La relazione governativa e il parere delle Commissioni, poi, potrebbero giuocare un ruolo importante in sede di controllo di legittimità costituzionale, qualora venisse impugnato davanti alla Corte costituzionale un decreto correttivo o integrativo per vizio di eccesso di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione. In tal caso la Corte potrebbe servirsi degli elementi di fatto e delle valutazioni espresse sia dal Governo, sia dalle Commissioni, per giudicare se ragionevolmente i decreti impugnati possano essere ricondotti al potere di correzione e di integrazione, esercitabile dal Governo in virtù della delega, o se da esso eccedano.

Bisogna considerare, d'altra parte, che a seguito della abolizione da parte della legge n. 400 del 1988 del controllo della Corte dei conti sugli atti aventi forza di legge del Governo nessun altro canale di informazioni e osservazioni rimane a disposizione del Parlamento per valutare caso per caso i decreti legislativi del Governo. E se è vero che nelle relazioni annuali della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato uno spazio è dedicato all'attività normativa del Governo latamente intesa, comprendente, cioè, sia i regolamenti governativi e ministeriali, sia gli atti aventi forza di legge, è altresì vero che per ovvie ragioni in tale sede si dà conto in sintesi delle tendenze macroscopicamente rilevabili e non si scende in giudizi analitici, minuziosi e puntuali sull'uso che di volta in volta il Governo ha fatto del potere normativo. Tant'è vero che, a quanto risulta, la Corte dei conti, in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato, non ha mai mosso rilievi, nè evidenziato problemi, in ordine all'uso del potere di correzione e integrazione nell'ambito della legislazione delegata.

Di conseguenza un rafforzamento del controllo parlamentare, e di riflesso del controllo di costituzionalità, attraverso la previsione di un obbligo di relazione motivata da allegare ai decreti correttivi e integrativi potrebbe costituire un valido contrappeso all'ampiezza dei poteri normativi delegati al Governo. L'obbligo di relazione potrebbe soprattutto servire da argine in grado di costringere l'esecutivo a rimanere sul terreno della correzione e della integrazione, vincendo la tentazione di riscrivere intere pagine del sistema giuridico italiano attraverso quei decreti che, invece, per volontà del legislatore delegante dovrebbero limitarsi ad apportare le modifiche manifestatesi indispensabili in occasione delle prime sperimentazioni della riforma.

Se così non accadesse, e cioè se il legislatore delegato utilizzasse in modo spregiudicato l'opportunità di correggere e integrare al fine di ripensare financo le linee politiche delle riforme legislative avviate con i decreti principali, si darebbe luogo a quello che potrebbe essere definito *il paradosso dell'effettività*, perchè l'effettività costituirebbe ad un tempo il presupposto dei decreti legislativi correttivi e integrativi e la loro potenziale vittima. Infatti l'effettività, intesa come concreto modo di operare di una norma, è il presupposto della delega ad emanare i decreti correttivi, poiché la *ratio* di tale istituto sta proprio nell'invito a verificare l'applicazione delle riforme introdotte dai decreti principali e ad apportarvi le correzioni che la prima prassi abbia mostrato come necessarie. D'altra parte l'effettività, intesa come il medio conformarsi dei comportamenti umani e dell'esperienza alla norma, potrebbe risultare sacrificata, o quantomeno scoraggiata, dalla potenziale « precarietà » delle norme contenute nei decreti legislativi cd. principali, a sua volta originata dal fatto che tali norme si presentano come la prima tappa di una riforma *in itinere*, il cui compimento si realizza con l'emanazione dei decreti correttivi (o con la decorrenza del termine per adottare i decreti correttivi), abilitati a ritornare sui contenuti dei decreti principali per aggiustarli. In altri termini, la previsione *a priori* della possibilità che i decreti principali siano anche profondamente modificati a breve dai decreti correttivi, potrebbe imprimere loro un carattere di provvisorietà, in attesa di

una stabilizzazione che avverrà solo con i decreti correttivi, in grado di generare nei potenziali destinatari un'aspettativa di mutamento normativo, che potrebbe scoraggiarne l'applicazione o il rispetto. Nata per consentire la sperimentazione di riforme impegnative, e cioè per permettere di testare le nuove norme sul piano della loro effettività, la delegazione legislativa con possibilità di correzioni e integrazioni, se non si mantenesse entro argini rigorosamente delimitati, rischierebbe di dare vita ad una nuova forma legislazione in prova o transitoria, precaria o provvisoria, che rapidamente instillerebbe nei cittadini la percezione di non essere obbligatoria e vincolante, perchè soggetta, sicuramente e a breve termine, a profonde revisioni e a radicali modifiche. Così l'osservanza delle riforme tenderebbe a diminuire sensibilmente, impedendo, perchè ineffettiva, la verifica del suo operare in concreto, che solo dovrebbe condurre alla predisposizione delle correzioni e delle integrazioni da parte del Governo.