

LO SVILUPPO DELLE DELEGHE E DEI DECRETI LEGISLATIVI «CORRETTIVI»

di *Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. Le leggi contenenti deleghe ad emanare disposizioni (integrative e) correttive nell'ordinamento italiano. – 2. I decreti legislativi «correttivi» relativi al nuovo codice di procedura penale e alla riforma del pubblico impiego. – 3. I problemi di legittimità costituzionale sollevati in dottrina sulle deleghe «correttive»; in particolare, il principio di istantaneità del potere delegato. – 4. La giurisprudenza costituzionale: il riconoscimento della legittimità delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi».

1. *Le leggi contenenti deleghe ad emanare disposizioni (integrative e) correttive nell'ordinamento italiano*

La previsione di una specifica delega al governo, volta a consentirgli di correggere, per un certo tempo dopo l'entrata in vigore di un decreto legislativo, la disciplina dettata da quest'ultimo, fa la sua comparsa, per la prima volta nel nostro ordinamento, all'inizio degli anni Settanta, nella l. 9 ottobre 1971, n. 825, contenente la delega legislativa per la riforma tributaria.

L'art. 17, c. 2° di tale legge (che segue la delega «principale», contenuta nel c. 1° del medesimo articolo, e precede la delega ad emanare testi unici, di cui al successivo c. 3°) stabilisce infatti che «disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati dalla presente legge e previo parere» di un'apposita commissione bicamerale (composta da 15 senatori e 15 deputati, e incaricata di esprimersi anche sugli schemi dei decreti legislativi «principali»), «potranno essere emanate, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, fino al 31 dicembre 1972»¹.

¹ Per alcune materie (riconducibili all'ordinamento e al funzionamento dell'amministrazione)

Già dalla lettura della disposizione emergono le principali caratteristiche del modello di delega in esame – che d'ora in poi chiameremo, per brevità, delega «correttiva»² –, le quali possono essere così riassunte:

a) per la correzione del decreto legislativo «principale» (che può avvenire, per espressa disposizione della legge di delega, con uno o più decreti legislativi «correttivi») viene posto un ulteriore termine, abbastanza ampio e in qualche modo correlato a quello contestualmente assegnato al Governo per l'attuazione della delega «principale»;

b) è espressamente affermato che anche i decreti legislativi «correttivi» sono tenuti a rispettare i medesimi principi e criteri direttivi indicati nella delega «principale»;

c) si prevede, pure con riferimento all'attuazione della delega «correttiva» l'obbligo di richiedere il parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo, che deve essere espresso dal medesimo organo incaricato di intervenire con il parere sugli schemi dei decreti legislativi «principali».

La scadenza della delega «correttiva» contenuta nella legge di riforma tributaria viene posticipata, per tappe successive, esattamente di dieci anni (dal 31 dicembre 1972 al 31 dicembre 1982)³, sicché in tale materia si hanno decreti legislativi che dettano disposizioni integrative e correttive sino agli ini-

ne finanziaria: cfr. l'art. 11, l. n. 825/1971), l'emanazione di decreti legislativi «correttivi» è consentita per i tre anni successivi all'entrata in vigore della legge.

Per indicazioni più dettagliate (anche sulla genesi di tale norma) si vedano PANDOLFELLI, *Il fisco e la Costituzione: osservazioni sull'uso della delega legislativa*, in *Dir. e prat. trib.*, I, 1984, 1562, e soprattutto SERENA, *La delega legislativa in materia tributaria: il caso della riforma tributaria*, in VISINTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1995, 492 s.

² In realtà, per riferirsi al fenomeno che è oggetto del presente studio, occorrerebbe, più correttamente, parlare di «deleghe legislative al Governo per l'emanazione di disposizioni (integrative e) correttive».

³ Cfr., da ultimo, l'art. 48, l. 24 aprile 1980, n. 146, per come modificato dall'art. 8, l. 1° dicembre 1981, n. 692 (per le precedenti proroghe, cfr. l'art. 1, c. 4°, l. 6 dicembre 1971, n. 1036; l'art. 2, d.l. 25 maggio 1971, n. 202, conv. in l. 24 luglio 1972, n. 321; l'art. 9, c. 2°, d.l. 6 luglio 1974, conv. in l. 14 agosto 1974, n. 354; l'art. 30, c. 1°, l. 2 dicembre 1975, n. 576; l'art. 22, l. 13 aprile 1977, n. 114).

Al riguardo, si veda, per un dettagliato esame di tali proroghe, SERENA, *La delega*, cit., 512 s., il quale rileva – criticamente – che in alcuni casi le proroghe intervengono a termine ormai scaduto, mentre in altri esse vengono operate con decreto-legge. Tuttavia, la Corte costituzionale non ha mai condiviso tali rilievi, ed ha anzi espressamente affermato la legittimità costituzionale delle proroghe delle deleghe in materia tributaria, e anche di quelle disposte con decreto-legge (cfr., rispettivamente, C. cost. 23 maggio 1985, n. 156, in *Giur. cost.*, 1985, I, 111 s. e C. cost., ord. 22 ottobre 1987, n. 339, in *Giur. cost.*, 1987, I, 2615 s.).

zi degli anni Ottanta. Tuttavia, la delega *ex art.* 17, c. 2°, l. n. 825/1971 resta a lungo un caso isolato: per tutti gli anni Settanta, e per buona parte del decennio successivo, nessuna nuova delega di questo genere risulta infatti più attribuita al Governo.

Si può spiegare così – almeno parzialmente – come mai l'art. 14, l. 23 agosto 1988, n. 400 (che proprio nel corso degli anni Ottanta è stato predisposto, prima in sede governativa e poi durante un lungo *iter* parlamentare)⁴ non faccia alcun accenno all'istituto in questione, mentre disciplina espressamente la diversa fattispecie della delega «ad oggetti distinti». Infatti, il comma 3° del suddetto art. 14 consente al Governo di attuare le deleghe relative a «una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» mediante più decreti legislativi successivi, relativi ciascuno ad uno o a più degli oggetti interessati dalla delega; con ciò riconoscendo con valore generale – soprattutto se si accoglie un'interpretazione non pacifica del valore delle norme dettate dall'articolo in questione, che si dovrebbero intendere come inserite di diritto in tutte le leggi di delega successive, salvo che queste dispongano diversamente⁵ – la possibilità di un esercizio frazionato, o, se si preferisce, «in più tappe» delle deleghe legislative relative, appunto, ad oggetti distinti (o distinguibili), possibilità del resto già precedentemente ammessa dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale⁶.

⁴ I lavori preparatori della l. n. 400/1988 percorrono ben tre legislature (la VIII, la IX e la X) e sono raccolti in tre volumi, curati dalla Camera dei Deputati, *La riforma della presidenza del Consiglio*, Roma, 1989.

⁵ In tal senso, cfr. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, Giuffrè, 1988, 159 s. e BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della l. n. 400/1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1474 s. Conclusioni analoghe sono tratte da GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, 157, ad avviso del quale «si può sostenere che la l. n. 400/1988 costituisca una sorta di frammento (e un complemento) di tutte le deleghe legislative future» e da F. CRISAFULLI, in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1 (le fonti normative), VI ed., Padova, Cedam, 1993, 102 s. Al riguardo, cfr. anche DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in ID. (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1992, 16.

Contra, cfr. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400/1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1488 s. e, più ampiamente, SORRENTINO-CAPORALI, voce *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, 112, i quali ritengono che «una siffatta forma di eterointegrazione della legge di delega non pare, invero ammissibile, alla luce del disposto dell'art. 76 Cost. che vuole indicati dalla stessa legge delegante i limiti di esercizio del potere delegato. Inoltre quella prescrizione, ove fosse ritenuta vincolante, finirebbe col divenire una sorta di impropria integrazione dello stesso art. 76 Cost.».

⁶ Per quanto riguarda la dottrina, cfr., ad esempio, ISLE, *Indagine sull'attività normativa del governo*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 178, dove si rileva che è opinione tradizionale che «il Go-

Nulla dice, invece, la l. n. 400/1988 quanto al diverso problema dell'esercizio ripetuto della delega, ossia della sua attuazione attraverso decreti legislativi anch'essi emanati in momenti successivi, ma relativi tutti ai medesimi oggetti, e quindi, con un effetto di sovrapposizione (totale o parziale) delle discipline da essi dettate⁷; eppure si trattava di una questione che già era stata sollevata a seguito di alcune deleghe «anomale» concesse nei primi decenni dell'età repubblicana (in materia di fissazione della tariffa generale dei dazi doganali o per l'attuazione di norme comunitarie)⁸, e che si riproponeva, in forme forse lievemente diverse rispetto al passato, anche con riferimento alle deleghe «correttive» contenute sia nella già richiamata legge delega per la riforma tributaria sia nella legge delega per il nuovo processo penale (l. 16 febbraio 1987, n. 81), nel frattempo entrata in vigore (ma non ancora attuata).

L'art. 7 di quest'ultima legge – contenente la delega che ha portato, nel settembre 1988, all'emanazione del primo codice dell'età repubblicana – prevede infatti una delega «correttiva» caratterizzata dai medesimi elementi della delega *ex art. 17, c. 2°*, l. n. 825/1971, con una sola, importante, variazione: al parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi «correttivi» è attribuito, in questo caso, un valore anche giuridicamente vincolante. Più pre-

verno possa emanare, nel termine fissato dalla legge di delegazione, *più atti* con valore di legge ordinaria, in riferimento a *più deleghe* contenute nella medesima legge, o ad *un'unica delega* (anche indipendentemente da un'espressa abilitazione in tal senso da parte della legge di delegazione) soprattutto quando la materia, oggetto della delega, lo consenta». In senso conforme, tra gli altri, PALADIN, voce *Decreto legislativo*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, Utet, vol. VI, 1960, 298 e CERRI, voce *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, Treccani, 1988 (agg. 1993), 11.

Quanto alla giurisprudenza, si veda soprattutto la sent. n. 41/1975 (C. cost. 20 febbraio 1975, n. 41, in *Giur. cost.*, 1975, 169), nella quale la Corte afferma che il Governo può «dare attuazione alla delega conferitagli attraverso una pluralità di distinti decreti legislativi purché emanati, come nella specie è avvenuto, entro i limiti di tempo stabiliti».

In virtù di tale orientamento giurisprudenziale, parte della dottrina ha sottolineato che la norma posta dall'art. 14, c. 3°, l. n. 400/1988 può essere letta come volta a limitare l'esercizio frazionato della delega, piuttosto che a riaffermarne la legittimità: l'esercizio frazionato essendo ora possibile nei soli casi in cui la delega si riferisca «ad una pluralità di oggetti suscettibili di separata disciplina». In tal senso, cfr. LABRIOLA, *Il governo della repubblica. Organi e poteri*, Rimini, Maggioli, 1989, 171; STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990, 232; CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Torino, Giappichelli, 1994, 295.

⁷ Sulla distinzione tra esercizio frazionato ed esercizio ripetuto della delega, cfr., per tutti, SORRENTINO-CAPORALI, voce *Legge*, cit., 110.

⁸ Al riguardo, cfr. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 1972, 118 e 168 s., e PALADIN, *Commento all'art. 76*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1979, 22.

cisamente, nei tre anni successivi all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, al Governo è consentito emanare «disposizioni integrative e correttive» al codice stesso (e alla disciplina del processo per i minorenni), purché su queste disposizioni ottenga preventivamente il «conforme parere» della commissione bicamerale, composta da 20 deputati e 20 senatori, già incaricata di esprimersi – con un doppio, successivo, parere, privo però di alcun vincolo giuridico – sul testo del codice⁹. Si tratta comunque, per questo aspetto, di un vero e proprio *unicum*, dato che l'attribuzione di un valore in qualche modo vincolante¹⁰ al parere parlamentare ha suscitato non poche critiche in dottrina¹¹, e non è più avvenuta, a quanto risulta, in nessun'altra legge di delega¹²; e ciò, né allorquando tale parere è previsto – com'è ormai

⁹ Si veda la procedura del «doppio parere» per come disciplinata dal successivo art. 8, l. n. 81/1987 (che in larga parte corrisponde alla procedura prevista, con riferimento a tutte le deleghe ultrabiennali, dall'art. 14, c. 4°, l. n. 400/1988).

¹⁰ Si può supporre che il legislatore abbia, nell'occasione, seguito quella dottrina amministrativa che opera una distinzione tra pareri vincolanti (in senso stretto) e pareri conformi: mentre i primi sono «quei pareri obbligatori, a seguito dei quali l'autorità attiva è tenuta necessariamente a provvedere, e a farlo [...] uniformandosi ad essi», si parla invece di parere conforme nei casi in cui «l'autorità attiva dispone della potestà discrezionale di provvedere o non nel senso del parere che è obbligata a richiedere, ma se provvede non può farlo se non uniformandosi al parere» (così SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, XIV ed., Napoli, Jovene, 1984, 620). E, in effetti, pare trattarsi di una qualificazione corretta del parere previsto dall'art. 7, l. n. 81/1987, dato che il Governo può sempre decidere di non emanare il decreto legislativo correttivo (ovvero di emanarne solo una parte) se non concorda con le modifiche contenute nel parere della commissione parlamentare.

¹¹ Per le argomentazioni volte a sostenere l'illegittimità costituzionale di un parere in qualche modo vincolante delle commissioni parlamentari sui decreti legislativi, cfr., tra gli altri, PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, Padova, Cedam, 1981, 82; SICLARI, *Il parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 827 (e ora anche, con espresso riferimento alla l. n. 81/1987; ID., *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992, 40, nt. 9), e PALICI DI SUNI, *La regola*, cit., 123). In senso invece favorevole alla legittimità dei pareri parlamentari vincolanti su schemi di decreti legislativi, cfr. CERVATI, *La delega*, cit., 54 (purché resti «fermo il principio che è il Consiglio dei Ministri a deliberare, sotto la propria responsabilità, se adottare o meno il decreto delegato»), PALADIN, *Commento*, cit., 28, CERRI, voce *Delega legislativa*, cit., 9 e, volendo, LUPO, *Le deleghe del governo Amato in parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 132 (con specifico riferimento alla delega per il nuovo processo penale).

¹² Vi è stato invece, nel frattempo, almeno un esempio di parere conforme di commissioni parlamentari su atti amministrativi «di tipo normativo»: cfr. l'art. 10, l. n. 245/1990, che richiede il parere conforme delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreto relativi all'istituzione della II Università di Napoli, riportato e discusso in DI PORTO-ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare dell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, 88 e 108.

d'uso, quanto meno per le deleghe più importanti – nel procedimento di attuazione delle normali deleghe legislative, né nelle norme di delega che autorizzano l'emanazione dei decreti legislativi «correttivi», norme che tutte pongono al Governo l'obbligo di richiedere il parere parlamentare¹³.

Negli anni Novanta, in effetti, sono assai numerose le leggi delega che abilitano il Governo all'emanazione di decreti legislativi «correttivi»¹⁴, forse anche «incoraggiate» in ciò dalla circostanza (sulla quale si avrà modo di tornare in seguito: cfr. *infra*, il par. 4) che la delega «correttiva» contenuta nella legge per la riforma tributaria aveva nel frattempo, a metà degli anni Ottanta, sostanzialmente superato il vaglio di legittimità della Corte costituzionale¹⁵. Una previsione di tal genere compare infatti: nella legge che delega il Governo all'emanazione del nuovo codice della strada (art. 5, l. 13 giugno 1991, n. 190); in ognuno dei quattro articoli di cui è costituita la già citata maxi-delega del Governo Amato (artt. 1, c. 4°, 2, c. 5°, 3 c. 3°, 4, c. 8°, l. 23 ottobre 1992, n. 421); nel «collegato» alla finanziaria per il 1994; quanto alla riforma dei ministeri (art. 1, c. 4°, l. 24 dicembre 1993, n. 537); nelle ultime due leggi comunitarie (art. 1, c. 5°, l. 22 febbraio 1994, n. 146; art. 1, c.

¹³ Da ultimo, PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, cit., 216 s., sembra ritenere possibile l'attribuzione di un valore conforme al parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi solo se questi si configurino come decreti «correttivi», come accade appunto nella delega per il nuovo processo penale.

¹⁴ Lo sviluppo del modello delle deleghe «correttive» nel corso degli anni Novanta va anche messo in relazione ad un uso piuttosto intenso e qualificato dello strumento disciplinato dall'art. 76 Cost., specialmente nel corso della XI Legislatura (1992-1994), durante la quale risultano approvate 15 leggi contenenti deleghe legislative al Governo (in senso concorde, cfr. MENÉ, *Cronache costituzionali 1992-1993*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 482, il quale osserva che sia il Governo Amato che il Governo Ciampi hanno utilizzato lo strumento della delega legislativa «in misura notevole tanto da un punto di vista quantitativo quanto sotto l'aspetto qualitativo»).

Quanto ai dati sui decreti legislativi, si registra un loro utilizzo «particolarmente consistente» nel corso del 1992 (in questi termini, cfr. CORTE DEI CONTI-SEZIONI RIUNITE, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992*, Roma, 1993 – A.C., XI Legislatura, disegni di legge e relazioni, doc. XIV, n. 2, vol. I, 210, dove si segnala altresì che «importanti deleghe legislative sono state esercitate, nel 1992 e nei primi mesi del 1993, con altrettanti provvedimenti di grande rilievo»), quando sono emanati 109 decreti legislativi delegati (se ne veda l'elenco a p. 229 s.). Negli anni successivi il dato scende sensibilmente: 53 decreti legislativi delegati emanati nel 1993, 19 nel 1994, 24 nel 1995, sempre secondo gli elenchi riportati nelle relazioni della Corte dei conti per gli esercizi finanziari 1993 (p. 221 s.), 1994 (p. 271 s.) e 1995 (p. 30 s. della bozza).

¹⁵ In particolare, MORETTI, nota senza titolo, in *Foro it.*, 1985, I, 2855, osserva, commentando la sent. n. 156/1985, che «il positivo vaglio di costituzionalità di una delegazione legislativa da attuare in più sequenze di norme delegate rende disponibile al parlamento ed al governo un prezioso strumento, idoneo a migliorare la qualità della legislazione in comparti omogenei», e che, pertanto tale strumento «può trovare rinnovate applicazioni».

5°, l. 6 febbraio 1996, n. 52), la prima delle quali con esplicito riferimento anche alla disciplina dettata dai decreti legislativi adottati in attuazione delle precedenti leggi comunitarie¹⁶; nella legge di riforma del sistema pensionistico, per tutte le deleghe in essa contenute (art. 3, c. 22°, l. 8 agosto 1995, n. 335); e, infine, nel «collegato» alla finanziaria per il 1996, quanto al tentato «nuovo» trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni (art. 2, c. 53°, l. 28 dicembre 1995, n. 549). Né, d'altronde, lo sviluppo del modello delle deleghe «correttive» registratosi nella prima metà degli anni Novanta pare arrestarsi con l'inizio della XIII Legislatura, a giudicare dalla frequenza con cui una delega siffatta compare nei disegni di legge predisposti nei primi mesi di attività del nuovo Governo¹⁷.

¹⁶ Si veda infatti l'art. 6, c. 1°, l. n. 146/1994, ai sensi del quale «la disposizione dettata dall'art. 1, c. 5°, si applica anche ai decreti legislativi emanati in esercizio delle deleghe conferite al Governo con le ll. 29 dicembre 1990, n. 428, e successive modificazioni, 19 febbraio 1992, n. 142, e successive modificazioni, e 19 dicembre 1992, n. 489» (si tratta, rispettivamente, delle leggi comunitarie per il 1990 e per il 1991, nonché della c.d. mini-comunitaria, contenente disposizioni per l'attuazione di una serie di direttive relative al completamento del mercato interno, che ha di fatto preso il posto della legge comunitaria 1992, il cui disegno di legge, decaduto con lo spirare della X Legislatura, non è stato più ripresentato in quella successiva). Tra queste tre leggi, più risalenti nel tempo, da un lato, e le due più recenti leggi comunitarie (per il 1993 e per il 1994), si registrano notevoli aggiustamenti nella struttura dello strumento previsto dalla l. 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. legge «La Pergola»). Al riguardo, cfr., tra gli altri, CARRETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. n. 86/1989 alla prova: la prima «legge comunitaria»*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 331 s.; CANNIZZARO, *La legge comunitaria per il 1990 e il disegno di legge per il 1991*, in *Foro it.*, 1991, IV, 337 s.; MORISI, *L'attuazione delle direttive Ce in Italia. La «legge comunitaria» in Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1992, 41 s.; MASTROIANNI, *La legge comunitaria per il 1993*, in *Foro it.*, 1994, IV, 355 s.

¹⁷ Si veda infatti anzitutto il disegno di legge di delega c.d. «Bassanini» (A.S., XIII Legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 1124, comunicato alla presidenza il 29 luglio 1996), i cui artt. 7 e 8 consentono l'emanazione di decreti legislativi «correttivi» relativamente alle discipline adottate in attuazione sia della delega per il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali sia della delega relativa alla riforma delle amministrazioni centrali. Anche all'interno di due disegni di legge di delega ricompresi nel c.d. «pacchetto giustizia» risultano essere state incluse altrettante deleghe «correttive», quanto all'istituzione del giudice di primo grado e al decentramento dei servizi della giustizia (almeno per quel che risulta dai testi degli schemi dei disegni di legge pubblicati in *Guida al diritto*, n. 33/1996, rispettivamente 73 e 105 s.). A questi bisogna poi aggiungere un'anomala delega «correttiva», presente nell'art. 2 del disegno di legge che conferisce «delega al Governo in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali» (A.C., XIII Legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 1579, presentato il 20 giugno 1996), la quale sembra consentire al governo di adottare decreti legislativi «correttivi» di una disciplina dettata non da decreti legislativi, ma dalla legge ordinaria in corso di approvazione in materia di *privacy* informatica (cfr. A.C., XIII Legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 1580, presentato il 20 giugno 1996).

Restano comunque ferme, nelle leggi appena richiamate, le caratteristiche essenziali del modello di delega in esame, con una notevole variabilità quanto all'ampiezza del termine affidato al Governo – il quale talvolta è specificamente indicato, talaltra decorre dalla data di entrata in vigore o della legge delega o del decreto legislativo «principale» – e con la precisazione che il compito di esprimere il parere parlamentare tanto sui decreti legislativi «principali» quanto su quelli «correttivi» viene affidato, in tutti i casi suddetti, non ad una commissione bicamerale costituita *ad hoc*, ma alle commissioni permanenti di Camera e Senato competenti per materia; ciò, in coerenza con le tendenze proprie delle leggi di delega (o di attribuzione al Governo di potestà regolamentari) approvate negli anni Ottanta e Novanta¹⁸, le quali hanno in qualche modo posto un argine alla proliferazione degli organi bicamerali, che – com'è noto –, aveva avuto luogo a partire dalla seconda metà degli anni Settanta¹⁹, anche se a rischio di qualche divergenza tra i pareri espressi dalle due commissioni²⁰ e di frequenti conflitti di competenza tra le commissioni permanenti di ogni singola Camera²¹.

In alcune di queste leggi compare inoltre una diversità terminologica: infatti, nella l. n. 421/1992, nella l. n. 537/1993, nella l. n. 335/1995 e nella l. n. 549/1995 il Governo è delegato ad emanare non «disposizioni integrative e correttive», ma «disposizioni correttive». Potrebbe trattarsi di una mera differenza lessicale, priva di ogni significato normativo: tuttavia, nei lavori preparatori della l. n. 421/1992 tale diversità risulta essere il frutto di una scelta ben precisa, volta a restringere l'ambito di intervento dei decreti legislativi adottati dal Governo «in seconda battuta», addirittura – a stare a quan-

¹⁸ Quanto all'intervento del parere parlamentare sugli schemi dei regolamenti del Governo, si può segnalare che il fenomeno ha trovato un notevole sviluppo, negli anni Novanta, relativamente ai regolamenti di delegificazione: sul punto, cfr. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, 150 s. e TARLI BARBIERI, *Due casi di delegificazione (alquanto problematici) davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 667 e *amplius*, ID., *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 249 s.

¹⁹ Per un recente punto sulla tematica, cfr. P. CAMPENNI, *Gli organi bicamerali nella recente esperienza parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, 1994, 127.

²⁰ Al riguardo, cfr., per tutti, M. SICLARI, *Il parlamento*, cit., 819 s.

²¹ Allo scopo di dirimere questi conflitti è stata creata, attraverso apposite lettere circolari del presidente della camera, a partire dalla XI Legislatura, la procedura delle c.d. osservazioni per il parere, che chiama anche altre commissioni ad esprimere osservazioni in vista dell'emanazione del parere da parte della commissione cui il decreto legislativo (o altro atto di tipo normativo del governo) è stato assegnato: per ulteriori indicazioni sul punto, si rinvia a N. LUPO, *Problemi procedurali e di competenza nella recente prassi della Camera in tema di parere parlamentare su atti del Governo*, in *Boll. di inform. cost. e parlam.*, 1994, n. 2, 194 s.

to dichiarato da alcuni parlamentari in quella sede – riconducendolo alla mera «correzione di errori materiali»²².

Se però la *ratio* alla base della previsione delle deleghe in esame – o anche solo di quelle ad adottare «disposizioni correttive» – consistesse unicamente nella correzione di errori materiali, assai numerose risulterebbero le incongruenze interne al modello. In particolare, esse interesserebbero tutti e tre gli elementi caratteristici che si sono prima individuati, in quanto, in tal caso:

- a) apparirebbero sproporzionati, perché troppo ampi, i termini concessi al governo per l'adozione dei decreti legislativi «correttivi»;
- b) risulterebbe inutile la riaffermazione dell'obbligo di rispettare i medesimi principi e criteri direttivi indicati per i decreti legislativi «principali» (il vincolo derivando dalla necessità di limitarsi alla correzione dei soli errori materiali);
- c) non avrebbe alcun senso l'obbligo di richiedere il parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi «correttivi».

Queste incongruenze – unite all'esistenza di appositi strumenti volti a rimediare agli errori materiali contenuti nel testo dei decreti legislativi, ed azionabili sia prima²³ che dopo la loro pubblicazione in gazzetta ufficiale²⁴, e, soprattutto, alle indicazioni provenienti dalla prassi applicativa, la quale (co-

²² Cfr., in particolare, il dibattito svoltosi presso la commissione bilancio del senato, in A.S., XI Legislatura, 5^a commissione, 4 settembre 1992.

²³ È noto infatti che, successivamente all'approvazione in Consiglio dei Ministri, i testi dei decreti legislativi tendono ad essere sottoposti ad una fase di coordinamento, per qualche verso analoga a quella che si svolge per i testi di legge ordinaria in sede parlamentare: questo istituto ha trovato ora una sua disciplina nel regolamento interno del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m. 10 novembre 1993), il cui art. 7, c. 5°, stabilisce che «il Consiglio dei Ministri può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza di coordinare il testo definitivo di un provvedimento, in conformità a quanto deliberato in Consiglio», salva la possibilità di un'eventuale approvazione collegiale *a posteriori*, se il presidente del consiglio la ritenga opportuna. Su questa norma si soffermano i principali commentatori del regolamento interno: cfr., tra gli altri, BARBIERO, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Le Regioni*, 1994, 1614; D'ANDREA-NICOSIA-RUGGERI, *Prime note al regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Arch. dir. cost.*, 1994, n. 2, 124 s.; MERLINI-GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quaderni cost.*, 1994, 498 s.

²⁴ Come infatti segnala la Corte dei conti (cfr., ad esempio, CORTE DEI CONTI-SEZIONI RIUNITE, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993*, Roma, 1994 – A.C., XII Legislatura, disegni di legge e relazioni, doc. XIV, n. 2, 197), il Governo ricorre con frequenza agli *errata corrige* e agli avvisi di rettifica, «soprattutto a riguardo degli atti legislativi del governo: decreti legge e decreti legislativi» (nel 1993, per oltre 80 volte). In tema, cfr., anche per ulteriori indicazioni, CASSETTI, *La rettifica degli atti normativi e la «certezza del diritto» in materia ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 464 s.

me si avrà modo di vedere meglio nel prossimo paragrafo) praticamente sembra aver trascurato qualsiasi differenza tra deleghe per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive, da un lato, e deleghe per l'emanazione di disposizioni correttive, dall'altro – fanno sì che la diversità che si è sopra segnalata rivesta un rilievo essenzialmente formale e possa, al più, costituire la spia di un atteggiamento rispettivamente più sospettoso o più permissivo del legislatore delegante sui margini di azione a disposizione del legislatore delegato allorché gli è consentito di operare «in seconda battuta», successivamente cioè all'emanazione del decreto legislativo «principale»²⁵. Quel che pare certo è, comunque, che le deleghe prima richiamate possono essere ricomprese all'interno di un unico modello – quello che qui si è denominato deleghe «correttive» –, in quanto informate ad una finalità che può ritenersi essenzialmente comune a tutte.

In effetti, la norma che attribuisce al Governo, in aggiunta alla delega «principale», una delega «correttiva» è in genere introdotta nella legge di delegazione allo scopo di consentire al Governo – e allo stesso parlamento che, come si è visto, è sempre chiamato ad esprimersi con un parere sullo schema di decreto legislativo correttivo – di controllare l'impatto della disciplina adottata «in prima battuta» e, conseguentemente, di adeguarla alle esigenze emerse nelle sue prime esperienze applicative. In altri termini, si immagina già *a priori*, all'atto del conferimento della delega e della contemporanea indicazione dei principi e criteri direttivi, che la normativa contenuta nel decreto legislativo, o perché fortemente innovativa, oppure perché tecnicamente assai complessa, o infine perché operante in settori di estrema delicatezza, possa dare origine ad una serie di problemi interpretativi e/o applicativi, e richieda pertanto, presumibilmente, uno o più successivi interventi legislativi; e si preconstituisce perciò un *iter* preferenziale per questi interventi, il quale tende a riprodurre, nei rapporti tra governo e parlamento, l'assetto già realizzatosi in sede di elaborazione del decreto legislativo, ed è percorribile a patto che le correzioni non vadano a toccare e continuino a mantenersi nell'ambito di quei principi e criteri direttivi indicati dalle came-

²⁵ Si noti, per inciso, che tale differenza formale tende a riverberarsi anche sui titoli dei decreti legislativi, i quali, nei casi sopra richiamati, in genere dichiarano di contenere non più «disposizioni integrative e correttive», ma unicamente «disposizioni correttive»; nei titoli dei decreti legislativi in questione non mancano comunque anche formule diverse, come il riferimento a «modifiche» o «modificazioni» o «modifiche e integrazioni».

Per un tentativo della giurisprudenza ordinaria di distinzione tra disposizioni integrative e disposizioni correttive, riferito ai decreti legislativi contenenti «disposizioni integrative e correttive» approvati in attuazione della delega *ex art.* 17, c. 2°, l. n. 825/1971, cfr. la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione citata *infra*, nella nt. 83.

re al momento dell'avvio del processo normativo, allorquando cioè queste hanno approvato il disegno di legge di delega.

Il tutto, ovviamente, nelle intenzioni del legislatore delegante. È evidente, infatti, che solo *a posteriori*, alla luce dell'applicazione ricevuta in concreto dal meccanismo dei decreti legislativi «correttivi» è possibile formulare un giudizio quanto alla sua effettiva utilità. Qualora gli interventi correttivi si succedano a breve distanza l'uno dall'altro e vadano ad interessare, con un'opera di vera e propria riscrittura *ex novo*, l'intero testo del decreto legislativo principale, potrà condividersi l'opinione secondo la quale un meccanismo siffatto rischia di «istituzionalizzare il caos legislativo, per cui le leggi si succedono l'una all'altra, con tutti i noti problemi di diritto intertemporale, di incertezza, di inefficienza, di diseconomia»²⁶. Qualora invece, per effetto di un più efficace *self-restraint* governativo o di un maggior grado di dettaglio dei principi e criteri direttivi della delega, le correzioni restino puntuali e siano volte a porre rimedio agli inconvenienti emersi nelle prime esperienze applicative, il meccanismo in esame potrà risultare utile ad aumentare (e non a diminuire) la chiarezza, l'organicità e, trascorso il termine per l'emanazione dei decreti «correttivi», altresì la stabilità delle normative interessate.

2. I decreti legislativi «correttivi» relativi al nuovo codice di procedura penale e alla riforma del pubblico impiego

Non è certo possibile, in questa sede, dare conto dell'attuazione ricevuta da tutte le deleghe «correttive» che si sono prima individuate. È vero che il compito sarebbe facilitato dalla mancata attuazione (totale o parziale) di alcune delle deleghe «principali» cui esse si riferiscono (riforme dei ministeri; completamento del trasferimento delle funzioni alle regioni, per citare i casi più noti); ma occorre altresì considerare che molte delle leggi sopra citate risultano contenere deleghe «correttive» anch'esse «plurime», riferite cioè a molteplici decreti legislativi «principali» (si pensi, per tutte, alle «leggi comunitarie»). Si è pertanto scelto di riferire, comunque in forma assai sintetica, sui decreti legislativi «integrativi e correttivi» intervenuti relativamente al nuovo processo penale e sui decreti legislativi «correttivi» che hanno mo-

²⁶ In questi termini, RESCIGNO, *Note sulle tendenze e i problemi attuali in tema di fonti*, stesura provvisoria della relazione al convegno del gruppo «San Martino», Firenze, 15-16 aprile 1994, 28 (del dattiloscritto).

dificato il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, contenente, com'è noto, la riforma del pubblico impiego, sia in quanto queste due vicende sono sembrate emblematiche di due diverse forme di utilizzo delle deleghe «correttive», sia perché esse hanno dato origine ad una serie di problemi di notevole interesse per la comprensione di alcune delle trasformazioni in atto nel sistema delle fonti.

Nel corso del triennio previsto, per l'emanazione di decreti legislativi contenenti disposizioni integrative e correttive al nuovo processo penale, dall'art. 7, l. n. 81/1987, il Governo, con il conforme parere della commissione bicamerale, ha apportato alcune modifiche al codice, ed ai provvedimenti legislativi a questo collegati, contenute in 13 appositi decreti legislativi²⁷. Si è trattato, tuttavia, nella stragrande maggioranza dei casi, di interventi di carattere puntuale – interessanti ciascuno un numero assai limitato di articoli –, rivolti a correggere la disciplina transitoria, soprattutto nel senso di prolungare i termini originariamente stabiliti, e derivanti dalla «difficoltà di smaltire, sulla base delle regole e delle scadenze originariamente previste, l'arretrato dei "vecchi processi"»²⁸. Uno solo dei decreti legislativi «correttivi» suddetti ha invece inciso in modo organico e rilevante sul testo del codice, che è stato modificato in 29 dei suoi articoli ad opera del d.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12 (contenente, appunto, «disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate»); riguardo a quest'ultimo intervento, si può osservare che il «pacchetto» delle modifiche originariamente immaginate dal Governo era più ampio, avendo la commissione bicamerale, attraverso lo strumento del proprio parere «conforme», soppresso 3 articoli – ed emendato altri 8 – dei 59 articoli dello schema di decreto legislativo «correttivo» trasmesso alle camere (mentre si è correttamente astenuta dall'introdurre, di sua iniziativa, ulteriori modifiche)²⁹.

La disciplina del nuovo processo penale però, lungi dall'assestarsi e dal garantire una stabilità normativa alla materia, è stata interessata, già nel cor-

²⁷ Se ne veda l'elenco, ad esempio, in CONSO-GREVI, *Profili del nuovo codice di procedura penale*, III ed., Padova, Cedam, 1993, 774 s.

²⁸ Così CHIAVARIO, *Cinque anni dopo* (1993), in ID., *Procedura penale: un codice tra «storia» e cronaca*, Torino, Giappichelli, 1994, 146. Si segnala, comunque, una prima applicazione del meccanismo, avvenuta nemmeno una settimana dopo l'entrata in vigore del testo del nuovo codice, con la quale viene apportata una modifica dell'art. 125 c.p.p. (d.lgs. 30 ottobre 1989, n. 351): il ricorso alla apposita «delega per l'adeguamento della nuova normativa ai sensi dell'art. 7, l. 16 febbraio 1987, n. 81» è infatti in tal caso espressamente incoraggiato in una sentenza della Corte costituzionale (C. cost. 19 gennaio 1989, n. 18, in *Giur. cost.*, 1989, I, 62 s.).

²⁹ Sul punto, cfr. FRIGO, *Miniriforma con difetti per snellire il nuovo rito senza tradirne i principi*, in *Le modifiche al nuovo processo penale*, allegato a *Il sole 24 ore*, 20 gennaio 1991, 3.

so del primo triennio della sua applicazione, da una serie di interventi modificativi di notevolissimo rilievo (vi è chi ha parlato, al riguardo, di una vera e propria «controriforma») ³⁰, avvenuti non attraverso il meccanismo correttivo di cui all'art. 7 della legge di delega, ma per mezzo di altri due «canali di sfogo» ³¹; com'è noto, infatti, negli anni successivi all'entrata in vigore del nuovo codice, il testo di questo ha subito numerose modifiche in conseguenza di sentenze della Corte costituzionale e, soprattutto, ad opera di decreti-legge governativi ³².

Al riguardo, pare necessario soffermarsi prima sulle cause che hanno condotto alla scarsa applicazione dell'apposito meccanismo correttivo, e, correlativamente, al massiccio ricorso a questi due strumenti «non proprio fisiologici» ³³; e poi, più specificamente, sui problemi derivanti dall'intervento di decreti-legge, a delega «correttiva» non ancora scaduta.

Al di là di fattori contingenti, lo scavalco della procedura della delega «correttiva» può essenzialmente attribuirsi a tre ordini di elementi, alcuni dei quali erano stati già *a priori*, al momento dell'approvazione della legge di delega, intravisti in dottrina ³⁴. Due di questi attengono all'intervento del parere conforme della commissione bicamerale: in primo luogo, infatti, la necessità di ottenere tale parere rende indispensabile la sussistenza di un accordo tra Governo e Parlamento sulle modifiche da introdurre, perché le

³⁰ Per un utile ed elevato dibattito, svoltosi – non a caso – esattamente al compimento del triennio dall'entrata in vigore del codice, cioè alla scadenza del termine entro il quale erano consentiti gli interventi integrativi e correttivi, cfr. ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, *Il codice di procedura penale. Esperienze, valutazioni, prospettive*, Roma, 1993, e, *ivi*, in particolare le testimonianze di alcuni autorevoli studiosi di discipline penali e processualpenali, e, nel contempo, protagonisti della vicenda: il riferimento è a Giuliano Vassalli, Gian Domenico Pisapia e Giovanni Conso (i cui contributi sono rispettivamente alle pp. 13 s., 19 s. e 181 s.).

³¹ L'espressione appartiene a CHIAVARIO, *Cinque*, cit., 148.

³² Si vedano, anche in questo caso, gli appositi elenchi in CONSO-GREVI, *Profili*, cit., 773 e 775. Per una raccolta della giurisprudenza costituzionale relativa al nuovo codice di procedura penale, cfr. CONTI (a cura di), *La giurisprudenza della Corte costituzionale sul processo penale*, 3 voll., Milano, Giuffrè, 1992-1994.

³³ Così ancora CHIAVARIO, *Cinque*, cit., 148.

³⁴ In particolare, CHIAVARIO, *Commento alla l. 16 febbraio 1987, n. 81*, in *Legisl. pen.*, 1987, 423 e 395 si era già domandato «se la vincolatività del parere non introduca, in questa sorta di prolungamento della delega, un'alterazione troppo onerosa nel senso della rigidità della procedura, tanto che viene da chiedersi se in questo modo essa risulti davvero “semplificata” in modo consistente rispetto ai procedimenti legislativi ordinari»; inoltre, la delega ex art. 7, «a tutte lettere, si riferisce esclusivamente a modifiche non destinate ad alterare il quadro dei principi e dei criteri ora fissati dal legislatore delegante, mentre, per l'appunto, non può escludersi in assoluto che proprio questi siano ancora bisognosi di qualche ritocco».

stesse possano entrare in vigore (mentre così non è, evidentemente, per i decreti-legge, le cui norme entrano immediatamente in vigore, sulla base della sola volontà governativa, salva poi la necessità del consenso parlamentare in sede di conversione); in secondo luogo, i tempi necessari per l'espressione del parere in questione risultano invero assai lunghi e rischiano di vanificare la necessaria tempestività delle correzioni da apportare (il parere sul principale pacchetto di modifiche essendo stato espresso 120 giorni dopo la trasmissione delle stesse alla commissione)³⁵.

Il terzo, e decisivo, elemento che spinge il governo a preferire la via della decretazione d'urgenza a quella dei decreti legislativi «correttivi» allorché ritiene necessario modificare la disciplina del nuovo processo penale è invece connesso all'assai elevato grado di dettaglio dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione. La l. n. 81/1987, infatti, con riferimento al solo testo del codice, detta 105 distinti principi e criteri direttivi, i quali nel loro insieme pongono un quadro a tal punto definito e dettagliato da suscitare addirittura il dubbio, in sede parlamentare, sulla lesione dell'art. 76 Cost., in quanto nessun margine di scelta sarebbe lasciato al Governo in qualità di legislatore delegato³⁶. Pur trattandosi di un dubbio, in fin dei conti, infondato, in quanto margini di scelta su molte questioni sembrano residuare a disposizione del Governo³⁷, e comunque – stando alla

³⁵ Nell'occasione, la commissione parlamentare ha infatti chiesto un mese di proroga del termine di 90 giorni (previsto per il parere sul codice e ritenuto estensibile anche al parere sui decreti «correttivi»), in conseguenza dell'approvazione di un decreto-legge che apportava modifiche al testo del codice, motivando tale richiesta con la necessità di verificare che non vi fossero contraddizioni tra quelle norme e quelle contenute nello schema di decreto legislativo correttivo inviate alla commissione (per indicazioni sulla vicenda, si veda *Il sole 24 ore*, 16 novembre e 14 dicembre 1990).

³⁶ Si vedano, al riguardo, le osservazioni mosse dal presidente della commissione affari costituzionali della Camera, on. Labriola (cfr. A.C., IX Legislatura, boll. giunte e comm., I comm., 14 gennaio 1987, 18), il quale lamenta che «il Senato ha appesantito il testo della delega legislativa attraverso la introduzione, sotto forma di principi e criteri direttivi, di minuziose prescrizioni normative», tanto da suscitare dubbi di lesione dell'art. 76 Cost. (che, in questa ottica, tutelerebbe anche la sfera di competenza del legislatore delegato; ma si veda subito *infra*, nel testo e nelle note).

³⁷ Come infatti osserva AMATO, *Principi di tecnica della legislazione*, in ISLE, *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990, 59, esaminando la legge di delega per il nuovo processo penale, «vi si trovano, sotto il *genus* di rito dei “seguenti principi e criteri direttivi”, norme che hanno almeno tre caratterizzazioni diverse: principi indicativi di un fine che deve essere perseguito, lasciando così al delegato la scelta delle sole modalità per farlo; principi indicativi di vincoli che il delegato deve rispettare in ambiti lasciati alla sua regolazione; norme che sarebbe arduo definire di principio e che sono già in effetti una compiuta e dettagliata disciplina della materia, destinata tuttavia ad operare non direttamente, ma quando il delegato l'avrà riprodotta».

maggioranza degli interpreti – costituzionalmente irrilevante³⁸, resta il fatto che il vincolo del rispetto dei principi e criteri direttivi posto in capo al Governo nell'adozione dei decreti legislativi «correttivi» finisce per restringere notevolmente i margini di operatività dello strumento, che non è più in grado di intervenire allorché l'esperienza applicativa della riforma richieda la revisione di scelte già definite in sede di stesura della delega.

Il ricorso allo strumento del decreto-legge in pendenza della delega «correttiva», specialmente se utilizzato per adottare norme contrastanti con i principi posti dalla legge di delega, ha però suscitato le critiche di alcuni autorevoli commentatori, fondate sul divieto per il decreto-legge di conferire – e quindi anche, in tesi, di revocare, in forma espressa o tacita – deleghe legislative al Governo, posto dall'art. 15, c. 2°, lett. a), l. n. 400/1988 e, insieme, sulla permanente validità dei principi della delega fino alla scadenza del triennio³⁹. La Corte costituzionale, ad ogni modo, con l'ordinanza 25 mag-

³⁸ La dottrina prevalente (così RODRIQUEZ, *Art. 76 Cost.*, in V. CRISAFULLI-PALADIN (diretta), *Commentario breve alla costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 473) ritiene infatti che le norme costituzionali «non assicurano, nel caso della delega legislativa, un'autonoma sfera di competenza» governativa nei confronti del Parlamento e che quindi «la legge di delega può contenere statuizioni che vanno molto più in là della mera determinazione di “principi e criteri direttivi”, sino a predeterminare totalmente, come talora è avvenuto, il contenuto della legislazione delegata» (così CERVATI, *La delega*, cit., 53 e ID., voce *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973, 950); conformemente, cfr. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., 20 (ad avviso del quale «le deleghe eccessivamente riduttive dei poteri delegati fanno nascere – se mai – perplessità di ordine politico o tecnico, ma non fondate questioni di legittimità costituzionale») e PALICI DI SUNI, *La regola*, cit., 122 s. In senso contrario cfr. invece MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, Cedam, 1976, II, 768, secondo il quale i principi e criteri direttivi della legge di delega non possono «estendersi in maniera tanto diffusa e minuziosa da non lasciare alcun margine di discrezionalità a chi deve svolgerli»: in tal caso, infatti, «verrebbe meno la figura della delegazione, non potendo essere tale la disposizione che conferisca al Governo il potere di esecuzione che è già suo»; in senso non dissimile, si veda CONSO, *Le operazioni di legislazione delegata nell'impatto con i valori costituzionali*, in *Legisl. pen.*, 1988, IV, 408.

Sul punto, la Corte costituzionale ha affermato il principio che le indicazioni della legge di delega «devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le posizioni giuridiche da regolamentare» (C. cost. 23 maggio 1985, n. 158, in *Giur. cost.*, 1985, 1130); tuttavia, non ha mai applicato tale principio, neanche davanti a deleghe estremamente dettagliate, sottolineando la difficoltà di individuare il punto in cui il rigore dei principi e criteri direttivi «è tale da escludere affatto che si sia in presenza di una delega» (così C. cost. 19 dicembre 1962, n. 106, in *Giur. cost.*, 1962, 1444; nella stessa sentenza vi è anche un'affermazione nella quale la Corte nega che l'art. 76 Cost. si possa ritenere violato qualora le condizioni e i limiti da tale norma richiesti siano posti dal legislatore delegante «con molto rigore»).

³⁹ In particolare, CONSO, *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, in *Giust. pen.*, 1991, III, 587 s., ricava dall'art. 15, c. 2°, l. n. 400/1988 (che stabilisce che

gio 1992, n. 225 (in *Giur. cost.*, 1992, 1783 s.) ha dichiarato manifestamente infondate le censure rivolte nei confronti di un decreto-legge che aveva modificato il testo del codice in pendenza del termine triennale *ex art.* 7, l. n. 81/1987, in quanto la legge delega «non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può, quindi, essere modificata con una legge successiva» (o con un atto avente forza di legge emanato *ex art.* 77 Cost.); orientamento che poi è stato ribadito dalla sent. 30 luglio 1993, n. 364 (in *Giur. cost.*, 1993, 2893 s.), la quale ha, inoltre, esplicitato che la speciale procedura prevista «per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del codice di procedura penale nel primo triennio di vigenza dello stesso codice non esclude, pertanto, la possibilità che innovazioni o modificazioni alla disciplina espressa in detto codice possano essere introdotte anche attraverso i diversi canali di produzione primaria previsti in costituzione»⁴⁰.

Assai diversa appare, già ad un esame superficiale, l'esperienza attuativa della delega all'emanazione di disposizioni correttive in materia di pubblico impiego, contenuta nell'art. 2, c. 5°, l. n. 421/1992. Com'è noto, infatti, il testo del d.lgs. n. 29/1993 subisce modifiche ad opera di tre successivi decreti legislativi «correttivi», intervenuti tutti entro il termine del 31 dicembre

il Governo non può, con decreto-legge, conferire deleghe legislative) il divieto, per il Governo, di «oltrepassare per via di decreto-legge le scelte impostegli per delega legislativa», e dubita altresì della semplice possibilità per il Governo di utilizzare, anche senza intaccare i principi della delega, la via del decreto-legge allorquando ha a disposizione la via del decreto delegato (dubbio che comunque, come ricorda lo stesso autore, è stato «superato di slancio» da Governo e Parlamento). In modo non dissimile, PACE, *Sull'uso «alternativo» del decreto legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, 1786 s., ad avviso del quale la disciplina contenuta nel decreto-legge, ove contrastante con i principi della delega (ritenuti ancora in vigore proprio in virtù dell'autorizzazione ad emanare «disposizioni integrative e correttive»), dovrebbe ritenersi incostituzionale per irrazionalità.

⁴⁰ Concordano con l'orientamento della Corte costituzionale TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 962, per il quale non si può sostenere che «l'esistenza di una legge di delega costituisca una preclusione per la decretazione d'urgenza, laddove sussistano i presupposti che legittimano e rendono necessaria l'adozione di un tale strumento; nelle more della delega ben possono sopravvenire situazioni necessitate, non previste, che impongano il ricorso a provvedimenti di urgenza»; e ANGIOLINI, *Osservazioni sui problemi affrontati dalla Relazione del Prof. Livio Paladin*, intervento al convegno annuale dell'associazione italiana costituzionalisti su *Gli atti legislativi del governo e i rapporti fra i poteri*, Parma 24-25 novembre 1995, 19 (del testo provvisorio), il quale ritiene però che la necessità e l'urgenza del decreto-legge dovrebbero escludersi «nell'evenienza, che pare non possa essere che il frutto di sprovvedutezza del Governo, in cui la sostanza del decreto-legge fosse conforme alla legge delegante *ex art.* 76 Cost. (...) avendo il Governo a disposizione, per normare, lo strumento alternativo del decreto delegato».

1993: il d.lgs. 19 luglio 1993, n. 247; il d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470; il d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546. Se il primo decreto si limita a modificare un solo articolo del testo originario (l'art. 57, in materia di svolgimento di mansioni superiori), il secondo e il terzo contengono invece ampi «pacchetti» di modifiche, che interessano rispettivamente 20 e 36 articoli del decreto legislativo (restano così intonsi, nel loro testo originario, 21 dei 74 articoli di cui si compone il d.lgs. n. 29/1993)⁴¹.

Quanto all'aspetto qualitativo, è indubbio che le modifiche apportate al decreto legislativo originario vadano a toccare profili assai importanti della riforma. In particolare, il d.lgs. n. 470/1993 introduce infatti, tra l'altro, rilevanti novità con riferimento alla distinzione tra atti di indirizzo politico e atti di gestione nelle amministrazioni non appartenenti all'apparato centrale dello Stato; rafforza il principio della responsabilità della dirigenza, incidendo sulle procedure di selezione e accesso; introduce un sistema di *auditing* interno destinato al controllo dei costi; riconosce infine, anche in seguito ad una pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale nel frattempo intervenuta (C. Cost. 30 luglio 1993, n. 359, in *Giur. cost.*, 1993, 2835 s.)⁴², maggiore autonomia e una più intensa partecipazione delle regioni al processo di razionalizzazione e riforma del pubblico impiego. Il terzo decreto legislativo «correttivo», infine, oltre ad introdurre *ex novo* l'art. 2, c. 2°-bis, relativo ai rapporti tra legge e contratto collettivo successivo, incide sulla responsabilità disciplinare, sull'orario di servizio e di lavoro, sulla giurisdizione del giudice ordinario, nonché prevede il codice di comportamento dei dipendenti pubblici⁴³.

Si tratta, all'evidenza, di interventi correttivi di notevole portata, che si propongono di consolidare e completare, ma anche di ridefinire, in parti cruciali, la riforma iniziata con il d.lgs. n. 29/1993. Né ciò può sorprendere più

⁴¹ Per un utile specchietto riassuntivo, cfr. CECORA, *Riforma del pubblico impiego e contenimento della spesa*, in CECORA-D'ORTA *La riforma del pubblico impiego*, Bologna Il Mulino, 1994, 30. Si noti che alcuni articoli sono stati modificati due volte, ad opera di due distinti decreti legislativi «correttivi»: in particolare, l'art. 57, d.lgs. n. 29/1993 è stato modificato sia dal d.lgs. n. 247/1993 che dal d.lgs. n. 546/1993; gli artt. 28, 35 e 73 sono stati modificati sia dal d.lgs. n. 470/1993 che dal d.lgs. n. 546/1993.

⁴² Si noti che, contrariamente a quanto accaduto nella sent. n. 18/1989, la Corte costituzionale, nella sent. n. 359/1993 (così come nella di poco precedente sent. 28 luglio 1993, n. 355, in *Giur. cost.*, 1993, 2767 s., in materia di sanità) non fa alcun cenno al meccanismo dei decreti legislativi «correttivi»: tuttavia, la connessione tra la sentenza e l'opera correttiva del Governo è, come si suol dire, «nei fatti» (ad esempio, cfr. RECCHIONE, *Una sentenza di indirizzo per i decreti correttivi del d.lgs. 29/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 1198 s.).

⁴³ Per ulteriori indicazioni, si veda CECORA, *Riforma*, cit., 26 s.

di tanto, alla luce del fatto che il decreto legislativo «principale» era stato predisposto sotto la spinta dell'emergenza economica⁴⁴ e, soprattutto, in virtù della circostanza che tra l'entrata in vigore di quel decreto legislativo e l'emanazione dei decreti legislativi «correttivi» si verifica una crisi di governo cui fa seguito sia un mutamento della maggioranza parlamentare, sia un cambio della guardia quanto ai soggetti titolari della responsabilità per il pubblico impiego (che passa nelle mani del Ministro della funzione pubblica Sabino Cassese, il quale, in precedenza, in veste di studioso, aveva avuto modo di rilevare i difetti della disciplina introdotta con il d.lgs. n. 29/1993)⁴⁵.

È interessante richiamare, al riguardo, il procedimento partecipato e trasparente seguito dal Ministero della funzione pubblica allo scopo di predisporre i correttivi in questione: viene infatti istituita una commissione di studio, affiancata da un comitato istruttorio; quest'ultimo⁴⁶, in particolare, risulta incaricato di raccogliere, sulla base di apposite schede, informazioni sullo stato di attuazione del decreto legislativo, nonché le proposte e le indicazioni relative al d.lgs. n. 29/1993 provenienti dai vari Ministeri, da enti pubblici, da enti locali, da sindacati e da organismi di ricerca (tutte pubblicate in un apposito quaderno della funzione pubblica)⁴⁷. Si noti che, comunque, non tutte le modifiche ritenute opportune dal Governo vengono introdotte negli schemi di decreto trasmessi alle Camere, dato che permane l'obbligo di conformarsi ai principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega⁴⁸.

⁴⁴ Per un'efficace e sintetica ricostruzione del «momento storico-politico» nel quale ha visto la luce il d.lgs. n. 29/1993, cfr., da ultimo, l'intervento di Rusciano alle giornate di studio dell'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale su *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, L'Aquila, 31 maggio-1° giugno 1996, 2 s. (del dattiloscritto); proprio in virtù delle caratteristiche eccezionali di tale momento l'autore giustifica che la riforma possa apparire realizzata «con un alto grado di imperfezione, approssimazione, incertezza». Sul punto cfr. anche CAPANO, *La riforma del pubblico impiego*, in *Amministrazione*, 1993, 265 s.

⁴⁵ Si veda CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Il corriere giuridico*, 1993, 401 s.

⁴⁶ Composto da Guido Cecora e Carlo D'Orta (coordinatori), e da Giuseppina Lacriola, Vittorio Salvatore, Pietro Voci.

⁴⁷ Si tratta del quaderno n. 7 del dipartimento per la funzione pubblica, denominato *Il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 in materia di pubblico impiego. Correttivi proposti da Amministrazioni, Enti e Organizzazioni Sindacali*, Roma, 1993 (cfr. soprattutto lo schema riassuntivo riportato da p. 129, nel quale, accanto a ciascun articolo modificato dagli schemi dei decreti legislativi «correttivi» si specificano, laddove esistono, i soggetti che hanno richiesto una correzione dell'articolo). Valorizza questo modo di procedere CARTABIA, *I decreti legislativi i «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività*, in corso di pubblicazione, 23 s. (del dattiloscritto).

⁴⁸ Al riguardo, cfr. il contributo apparso sulla stampa quotidiana a firma del presidente e di

Tuttavia, contrariamente a quel che si è visto accadere per il nuovo processo penale, molte delle norme di principio dettate dall'art. 2 della l. n. 421/1992 (raccolte in 32 lettere) appaiono generiche e talvolta ambigue, e lasciano così spazio alla discrezionalità del legislatore delegato nella fase di predisposizione del decreto legislativo così come in quella, successiva, della sua integrazione e correzione: in entrambe le fasi, infatti, non mancano norme sostanzialmente prive di alcun «appiglio» nella legge di delega⁴⁹. Questa relativa laconicità dei principi e criteri direttivi della delega – insieme al valore non vincolante attribuito ai pareri parlamentari – può spiegare come mai il meccanismo della delega «correttiva» venga in questo caso preferito allo strumento della decretazione d'urgenza (che pure si sarebbe potuto impiegare allo scopo di rivedere la disciplina del d.lgs. n. 29/1993): il primo presenta infatti, rispetto al secondo, – oltre ad indiscutibili vantaggi quanto alla certezza del diritto e all'organicità della normativa – anche la caratteristica di far giocare al Governo, e non al Parlamento, il ruolo principale.

L'utilizzo intenso dei decreti legislativi «correttivi», pur giovandosi della vaghezza dei principi e criteri direttivi della delega, non riesce ad assorbire comunque la totalità delle modifiche al d.lgs. n. 29/1993, neanche se ci si limita a prendere in considerazione solo quelle avvenute nel corso del 1993. Va infatti ricordato che la l. 24 dicembre 1993, n. 537 («collegato» alla finanziaria per il 1994) interviene anch'essa in materia di pubblico impiego (cui dedica l'art. 3, composto da 66 commi), senza tuttavia procedere ad espresse riscritture degli articoli del d.lgs. n. 29/1993, ma integrandone e completandone in più parti il disegno riformatore⁵⁰. In conseguenza di ciò, la dottrina si è posta il problema dei rapporti tra questo intervento del legislatore e il pressoché contemporaneo terzo (ed ultimo) esercizio del potere delegato correttivo avvenuto con il d.lgs. n. 546/1993, domandandosi se le richiamate norme della l. n. 537/1993 possano configurare una revoca parziale della delega («correttiva»)⁵¹.

uno dei componenti dell'apposita «Commissione giuridica per le correzioni al d.lgs. n. 29/1993», nel quale si distinguono i difetti della normativa in questione rimediabili mediante decreti «correttivi» dai difetti per ovviare ai quali sarebbe necessario introdurre ulteriori riforme: MERUSI-D'ORTA, *L'errore del doppio regime nella riforma della dirigenza*, in *Il Sole 24 ore*, 23 settembre 1993.

⁴⁹ Il punto è sottolineato, ad esempio, con riferimento al già richiamato art. 2, c. 2°-bis, da RESCIGNO, *Legge e contratto collettivo nel pubblico impiego. L'art. 2 bis del d.lgs. n. 29/1993 come modificato dal d.lgs. n. 546/1993*, in *Lav. e dir.*, 1994, 516.

⁵⁰ Ad esempio, estendendo l'applicabilità della disciplina di cui al d.lgs. n. 29/1993 (cfr. art. 3, c. 13°, l. n. 537/1993), ovvero stabilendo un termine per l'attuazione dei suoi disposti (cfr. art. 3, c. 34°, l. n. 537/1993).

⁵¹ Cfr. RESCIGNO, *Note*, cit., 28 s., il quale dà risposta affermativa all'interrogativo richiamato nel testo.

E che il problema delle modifiche alle disposizioni del d.lgs. n. 29/1993 non possa ritenersi chiuso all'indomani dello scadere della delega «correttiva», lo si ricava dal tentativo, recentemente compiuto da un'autorevole dottrina giuslavorista, di attribuire alla riforma operata con il d.lgs. n. 29/1993 (e successive modifiche operate dai «correttivi») il carattere di «legislazione organica», in quanto «contiene molte disposizioni riconducibili alle c.d. norme sulla produzione giuridica, attraverso le quali dovrà attuarsi quel vasto progetto di delegificazione dell'impiego pubblico, vera e propria pietra angolare della riforma», e risulta direttamente collegata all'art. 97, c. 1° Cost.; pertanto, essa non solo è giudicata in grado di dettare i principi dell'attività legislativa delle regioni e delle province autonome, ma viene altresì ad essere dotata di una particolare forza di resistenza, sufficiente ad impedire interventi del legislatore «“microsezionali” o “parziali”, che valgano cioè a rompere l'inscindibilità dell'organico disegno riformatore»⁵².

3. *I problemi di legittimità costituzionale sollevati in dottrina sulle deleghe «correttive»; in particolare, il principio di istantaneità del potere delegato*

Dopo aver individuato i principali caratteri del modello delle deleghe «correttive», aver visto come esso si sia sviluppato nel corso degli anni Novanta, ed aver altresì osservato i problemi sorti nel corso di alcune esperienze applicative di particolare rilievo, si può ora riferire delle principali obiezioni sollevate, nella dottrina costituzionalistica, nei confronti di tale modello e, correlativamente, dare conto di quelle tesi che invece ritengono che esso sia compatibile con i disposti di cui all'art. 76 e all'art. 70 Cost.

Una prima obiezione fa leva sulla lesione del principio di legalità che il ricorso a tali deleghe comporterebbe: attraverso le deleghe «correttive», infatti, il Governo sarebbe posto in grado, di fatto, di esercitare la funzione legislativa per un determinato periodo di tempo, relativamente ad alcune materie, mentre «lo spirito animatore della Costituzione è quello di riservare in linea di principio al legislatore la normazione primaria, e di ammettere gli at-

⁵² I brani virgolettati appartengono a RUSCIANO, intervento cit., 5 s. L'Autore chiarisce comunque che l'affermazione di una natura organica della riforma operata dal d.lgs. n. 29/1993 «è provocatoria e costituisce soltanto un'ipotesi metodologica, bisognosa di ulteriori specialistici supporti argomentativi»; e, in un altro passaggio, riconosce che «nell'ordinamento italiano non esiste la “legge organica” come fonte intermedia tra la Costituzione e la legge ordinaria».

ti con forza di legge solo come eccezioni puntuali»⁵³. Questa considerazione, unita ad alcune osservazioni che paiono muoversi sul piano della (in)opportunità di un simile meccanismo, porta la dottrina in esame ad esprimersi, in sostanza, per la illegittimità costituzionale delle deleghe «correttive»⁵⁴.

Tuttavia, si tratta di una tesi che, pur autorevolmente espressa ed efficacemente illustrata, non risulta aver avuto finora gran seguito nella dottrina, forse anche a causa della risaputa difficoltà degli interpreti nel concordare su un contenuto univoco da attribuire all'invocato principio di legalità, nonché sul rango – secondo questa tesi, costituzionale o, meglio, «sovracostituzionale»⁵⁵ – che il principio medesimo assumerebbe nel nostro ordinamento⁵⁶.

Un secondo ordine di obiezioni alla legittimità del meccanismo delle deleghe «correttive» si richiama invece ad un principio diverso e più specifico, che sin dall'epoca statutaria si ritiene informare la disciplina della delega legislativa: il riferimento è al principio della istantaneità del potere delegato, secondo cui il potere normativo del Governo attribuitogli dal Parlamento con delega legislativa si esaurisce *uno actu*, ossia con l'emanazione del decreto legislativo (o di più decreti legislativi complementari, relativi ad oggetti distinti), anche se il termine non è ancora scaduto, non consentendosi al governo di emanare, in attuazione della medesima delega, un nuovo decreto legislativo, che abroghi o modifichi il precedente.

Poiché si tratta dell'obiezione principale alla legittimità dell'istituto in esame, pare opportuno dedicarvi una specifica attenzione, soffermandosi in primo luogo sull'origine del principio di istantaneità del potere delegato, al fine di comprendere a quale concezione della delega legislativa esso si leghi; in secondo luogo, si darà conto del dibattito esistente sul rango da attribuirsi a un tale principio nell'ordinamento vigente, se cioè esso possa ritenersi ricompreso nell'art. 76 Cost., ovvero debba considerarsi come operante solo

⁵³ Così RESCIGNO, *Note*, cit., 27 s.

⁵⁴ Cfr. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 269 s., ove parla di pratica che segnala «un forte allontanamento dal principio di legalità (allontanamento che, non essendo giustificato da altri principi costituzionali e meno che mai da altre regole costituzionali, diventa automaticamente incostituzionale, se il principio di legalità è parte della Costituzione, come mi pare indubitabile, e come comunque viene riconosciuto dalla maggioranza)».

⁵⁵ Così lo definisce lo stesso RESCIGNO, *Sul principio*, cit., 262 s. secondo il quale «anche la Costituzione (il testo costituzionale) deve conciliarsi col principio di legalità: il principio di legalità diventa criterio per interpretare anche la costituzione (il testo costituzionale)».

⁵⁶ Semplicemente al fine di rendersi conto della misura dei contrasti sul rango e sui contenuti del principio di legalità nell'ordinamento italiano contemporaneo, cfr. CASSESE, *Alla ricerca del sacro Graal. A proposito della rivista Diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 794 s. e ORSI BATTAGLINI, *Il puro folle e il perfetto citrullo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 645 s.

in caso di silenzio della legge di delega, o neanche in questa ipotesi; in terzo ed ultimo luogo, si vedrà in che misura il contenuto del principio in questione «copra» lo specifico fenomeno delle deleghe «correttive», ossia si cercherà di capire se queste costituiscano o meno una tipologia particolare di deleghe ad esercizio ripetuto.

Le prime tesi che affermano l'esistenza del principio di istantaneità del potere delegato si rinvergono in epoca statutaria, allorché l'istituto della delega legislativa aveva natura e caratteristiche ben diverse dallo strumento disciplinato dall'art. 76 Cost. In estrema sintesi, è noto infatti che, dato che l'art. 6 dello Statuto albertino vietava qualsiasi forma di esercizio di potestà normativa primaria da parte del re (e del suo Governo), in quell'ordinamento ogni legge di delegazione doveva intendersi come una deroga allo Statuto⁵⁷ (perlomeno quelle anteriori all'entrata in vigore della l. n. 100/1926, il cui art. 3 disciplinò in via generale l'istituto)⁵⁸, e poteva pertanto conferire ogni sorta di delega al Governo, anche priva di qualsiasi limitazione di ordine materiale (le c.d. deleghe di pieni poteri) o di ordine temporale.

Dato che il maggior numero delle deleghe concesse in età statutaria erano prive dell'indicazione di un termine per la loro attuazione, comprensibilmente parte della giurisprudenza e parte della dottrina si industriarono al fine di evitare che il Governo potesse utilizzare a più riprese le leggi di delega per sostituire completamente il Parlamento, in buona sostanza espropriandolo della funzione legislativa relativamente ad alcune materie.

Una parte della giurisprudenza dell'epoca statutaria ricava infatti dal principio di separazione dei poteri e dal parallelo con il modello privatistico del «mandato *per actum*» la conseguenza che la delega legislativa debba essere necessariamente temporanea e che quindi, allorché manchi la previsione di un termine, essa debba comunque considerarsi esaurita, una volta esercitata con l'adozione del decreto delegato⁵⁹.

⁵⁷ In particolare, per la tesi che ogni legge di delegazione costituisca una deroga allo Statuto albertino, cfr., tra gli altri, RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, 176 s., TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, Cedam, 1931, 116, nonché PALADIN, voce *Decreto legislativo*, cit., 295.

⁵⁸ Nell'intenzione del legislatore, in effetti, la l. 31 gennaio 1926, n. 100 («Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche»), che prevede e disciplina in via generale, tra l'altro, i decreti-legge e la delegazione legislativa, costituisce una vera e propria integrazione dello Statuto del 1848: in tal senso, cfr. la prefazione del ministro guardasigilli Alfredo Rocco al volume di SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1926.

⁵⁹ Al riguardo, anche per ampie indicazioni sul contrasto registratosi in materia tra le diverse Corti di cassazione del regno d'Italia, si veda PATRONO, *Utilizzo «rinnovato» della delega legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1980, 700 s.

Anche la dottrina statutaria appare tutt'altro che concorde nell'individuare il fondamento e nel definire l'ambito di operatività del principio di istantaneità dell'esercizio della delega. Quanto al fondamento, tendono ad escludere che il Governo possa, in attuazione della medesima delega, modificare il decreto delegato già emanato, oltre agli autori che accolgono il già richiamato parallelo con il privatistico mandato *per actum*⁶⁰, sia coloro i quali sostengono che il rapporto tra legge di delega e decreto delegato si configuri come riempimento (una volta per tutte) di una «legge in bianco»⁶¹, sia gli autori che ritengono che la delega non consista nel conferimento dell'intero potere legislativo al Governo, ma implichi unicamente il trasferimento dell'esercizio della funzione legislativa⁶². Quanto all'ambito di operatività del principio di istantaneità del potere delegato, spesso questo è limitato alle leggi che non indicano al Governo un termine di scadenza della delega⁶³, ovvero alle leggi che non dispongano «espressamente il contrario»⁶⁴.

La configurazione della delega come trasferimento del solo esercizio del potere legislativo continua ad essere accolta, anche all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 76 Cost., da autorevole dottrina, la quale si appoggia, tra l'altro, sul tenore letterale della disposizione costituzionale, che parla, appunto, di delegazione dell'«esercizio della funzione legislativa»⁶⁵.

Altri studi, invece, tendono a valorizzare i profondi mutamenti che hanno interessato l'istituto per effetto dell'entrata in vigore di una Carta costituzionale rigida e ritengono che, in epoca repubblicana, la delega legislativa

⁶⁰ Cfr., per tutti, CONTUZZI, voce *Atti del Governo*, in *Dig. it.*, vol. IV-2, Torino, Utet, 1893-1899, 187. Ulteriori riferimenti in PATRONO, *Utilizzo*, cit., 705.

⁶¹ In questo senso, cfr., ad esempio, SALTELLI, *Potere esecutivo*, cit., 203 s. e 220 s.

⁶² Com'è noto, è questa la teoria formulata con particolare chiarezza da TOSATO, *Le leggi*, cit., spec. 45 s. (e 50 s. per una critica alla sopra richiamata tesi della legge di delegazione come legge in bianco).

⁶³ Chiaramente in tal senso, RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento*, cit., 178 e (soprattutto) 342 s. In senso conforme, cfr. ROSSI, *La durata della delegazione dei poteri e dei pieni poteri* (1922), in *Id.*, *Scritti vari di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, 294. Non diversamente, TOSATO, *Le leggi*, cit., 151 s. Ampiamente, sul punto (anche per ulteriori indicazioni), PATRONO, *Utilizzo*, cit., 704.

⁶⁴ Così TOSATO, *Le leggi*, cit., 153. Del resto, sarebbe stato assai difficile, per la dottrina dell'epoca, affermare l'illegittimità delle deleghe che espressamente consentivano un esercizio ripetuto della delega, data la natura flessibile dello Statuto albertino.

⁶⁵ Tra i tanti, cfr. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 764 s.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1 (le fonti normative), V ed., Padova, Cedam, 1984, 86; PATRONO, *Decreti legislativi e controllo di costituzionalità (aspetti problematici)*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1968, 1023 s.; PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto (art. 1-9)*, in SCIALOJA-BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1977, 80 s.

debba configurarsi in modo originale rispetto al passato. Secondo una prima opinione, nel dare attuazione ad una delega conferita *ex art.* 76 Cost., il Governo esercita un potere legislativo «nuovo», di ampiezza minore e di natura diversa da quello ordinariamente spettante alle Camere, soprattutto in quanto si trova ad essere sottoposto a limiti – tra i quali spiccano, per importanza, i principi e criteri direttivi – necessariamente fissati dalla legge di delega⁶⁶. Un secondo orientamento pone piuttosto l'accento sulla delega legislativa come «*attivazione di una procedura speciale* preventivamente regolata dalla Costituzione», caratterizzata dal «concorso di vari atti, aventi ciascuno una propria individualità e una propria sfera di effetti», classificabile pertanto come «procedimento complesso»⁶⁷, o, secondo altri, come «procedimento duale»⁶⁸.

⁶⁶ Diffusamente in questo senso, CERVATI, *La delega*, cit., 9 s.; in precedenza, tra gli altri, LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1956, 149 s., ABBAMONTE, *Aspetti della delegazione legislativa*, in *Annali della Università di Macerata*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1959, 164 e PALADIN, voce *Decreto legislativo*, cit., 294 (per ulteriori indicazioni cfr. ID., *Commento*, cit., 8).

⁶⁷ Le espressioni virgolettate nel testo appartengono a LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, Utet, 1985, 270. In senso sostanzialmente analogo si esprimono anche: LIGNOLA, *La delegazione*, cit., 156; ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1984 (rist. agg. 1990), 168 s.; MODUGNO, voce *Atti normativi*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, Treccani, 1988, 8; FEOLA, nota senza titolo, in *Foro it.*, 1991, I, 2030. Aderiscono a tale tesi anche MORTATI, *Istituzioni*, cit., 768, nt. 1; MARTINES, *Note sul procedimento di formazione delle fonti del diritto*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale (Scritti in onore di Costantino Mortati)*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1977, 349 s.; BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, III ed., Padova, Cedam, 1994, 174 s.

⁶⁸ L'espressione è di MANZELLA, *Il parlamento*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1991, 265: «la dualità del procedimento di delegazione è nell'incontro tra due potestà normative: quella del parlamento che si esprime nella legge di delegazione e quella del governo che si esprime nel decreto legislativo». Cfr. anche CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, cit., 2052, la quale parla, sempre con riferimento alla delega legislativa, di «procedimento bipolare».

Apertamente in senso contrario, cfr. CERVATI, *La delega*, cit., 70, il quale rileva che tra legge di delega e decreto legislativo non vi è «un collegamento di tipo procedimentale, tra atti o attività, bensì un collegamento di contenuti normativi che dovrà farsi con riferimento unicamente ai due testi legislativi ..., che solo da un punto di vista ermeneutico costituiscono un tutt'uno». Concordemente, sulla legge di delega come presupposto del decreto legislativo, cfr. CERRI, voce *Delega*, cit., 10. Rigettano la tesi per cui legge di delega e legge delegata costituirebbero un unico procedimento anche RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, Giuffrè, 1977, 223 (cfr. anche ID., *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I (L'ordinazione in sistema), Torino, Giappichelli, 1993, 326 s.); SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in AMATO-BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 1994, 143 s.; PALADIN, *Le fonti*, cit., 212 (il quale così rivede l'orientamento precedentemente espresso in ID., voce *Decreto legislativo*, cit., 294 s.).

Per ulteriori indicazioni, anche sugli oscillanti orientamenti assunti sul punto dalla giuri-

È alla luce del dettato dell'art. 76 Cost. e di queste configurazioni della delega legislativa che si ripropone ora, in epoca repubblicana, la questione dell'esistenza del principio di istantaneità del potere delegato e quella successiva, qualora si opti per la soluzione affermativa, del valore da attribuire ad un tale principio. Al riguardo, le opinioni espresse appaiono tutt'altro che concordi, anche nell'ambito degli autori che accolgono la medesima configurazione della delega.

Ad un'estremità, si rinviene infatti l'affermazione della natura sostanzialmente costituzionale del principio in questione, per cui una legge di delegazione che consenta l'esercizio ripetuto della delega attraverso decreti legislativi non complementari ma sovrapposti dovrebbe ritenersi contrastante con gli artt. 70 e 76 Cost.⁶⁹.

La maggior parte della dottrina, però, nega la correttezza di questa tesi, dato che, come è stato osservato, «nulla in proposito dice la costituzione»⁷⁰. E che cosa l'art. 76 Cost. avrebbe dovuto dire se avesse desiderato escludere del tutto le deleghe ad esercizio ripetuto, si può agevolmente ricavare dalle

sprudenza costituzionale, sia consentito rinviare a LUPO, *La funzione legislativa del parlamento in rapporto con le autonomie normative di governo e regioni*, tesi di dottorato, Firenze, febbraio 1995, 93 s., ove si è tentata una configurazione più ampia della nozione di «procedimento» nel diritto costituzionale, che si discosti dalla tradizionale concezione della concatenazione di atti interni rivolti ad un unico «atto totale», al fine di ricomprendervi il rapporto legge di delega/decreto legislativo e altre fattispecie comparabili (decreto-legge/legge di conversione, statuto delle regioni ordinarie/legge di approvazione, legge cornice/leggi regionali). In senso non dissimile, sulla necessità di superare la accezione c.d. formale del procedimento a vantaggio di una concezione c.d. sostanziale dello stesso, se riferito alle fattispecie della delega legislativa e della decretazione d'urgenza, cfr. ora, con ricchezza di argomentazioni, ANGIOLINI, *Osservazioni*, cit., 24 s.

⁶⁹ In questo senso, ad esempio, LIGNOLA, *La delegazione*, cit., 67, il quale ritiene che, in riferimento al problema se fino alla scadenza del termine indicato nella legge di delega il governo possa modificare le norme emanate, «la soluzione negativa sia la sola possibile in relazione alla vigente Costituzione, secondo la quale la delegazione legislativa deve essere fatta per oggetti definiti, per cui si estingue con l'emanazione delle norme che il Governo è stato delegato ad emanare». Non dissimile (anche se priva di un riferimento esplicito alla carta costituzionale) è la posizione di MORTATI, *Istituzioni*, cit., 771: «una volta emessa la legge delegata il governo non può più mutarla, anche se il termine fissato dal legislatore non sia ancora decorso, dovendosi ritenere estinta, con l'avvenuto esercizio, la potestà conferita». Fa discendere una tale conclusione dalla definizione della delegazione come trasferimento del solo esercizio (e non anche della titolarità) del potere legislativo RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, III ed., Bologna, Zanichelli, 1990, 244.

⁷⁰ In questi termini, CERVATI, *La delega*, cit., 117 s., ad avviso del quale, ci si deve guardare dal ritenere che l'esaurirsi della potestà delegata per effetto dell'emanazione dell'atto legislativo di competenza del governo (c.d. «istantaneità» della delega) costituisca «uno dei caratteri indefettibili di ogni attribuzione di potestà legislativa delegata». In senso conforme, cfr. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 167 e PALADIN, *Le fonti*, cit., 219 s.

norme contenute nell'art. 82, c. 3° Cost. spagnola del 1978 e altresì nell'art. 168, c. 3° Cost. portoghese del 1976, riferite entrambe ad istituti per più versi analoghi alla nostra delega legislativa: la Costituzione spagnola dispone espressamente – dopo aver previsto per la legge di delega limiti di contenuto e di tempo non dissimili da quelli dettati dall'art. 76 Cost. italiana⁷¹ – che «la delega si esaurisce, una volta che il governo ne abbia usato, mediante pubblicazione della norma relativa»⁷², chiarendo così che la delega potrà essere esercitata una sola volta⁷³; ancora più chiara ed esplicita (come spesso accade, anche in virtù della notevole lunghezza di quel testo costituzionale) è la disciplina dettata dalla Costituzione portoghese, laddove stabilisce che le autorizzazioni legislative al Governo – che possono riguardare le materie coperte da riserva di legge relativa, espressamente elencate nell'art. 168, c. 1°, previa indicazione, nella legge di autorizzazione, dell'oggetto, del senso, dell'estensione e della durata dell'autorizzazione stessa – «non possono essere utilizzate più di una volta, senza pregiudizio della loro esecuzione frazionata», così distinguendo nettamente tra esecuzione ripetuta (vietata) e esecuzione frazionata (ammessa)⁷⁴.

Posto dunque che nella Costituzione italiana una norma siffatta non compare, né – per la maggioranza degli interpreti – risulta ricavabile implicitamente dall'art. 76 Cost., la dottrina si è domandata se l'istantaneità del potere delegato costituisca o meno un «*requisito normale* della delega legislativa».

⁷¹ Nel senso che l'art. 82 della costituzione spagnola abbia recepito «i risultati del dibattito giuridico sviluppatosi soprattutto nella dottrina italiana», tra l'altro, quanto all'istantaneità della delega, cfr. PEGORARO-REPOSO, *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei*, Bologna, Monduzzi, 1993, 155 (ora anche in MORBIDELLI-PEGORARO-REPOSO-VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1995, 251).

⁷² Così nella traduzione di BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. I, VI ed., Milano, Giuffrè, 1994, 391.

⁷³ Così, DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, II ed., Barcelona, Ariel, 1988, 186. Nella più recente dottrina spagnola si tende però a ritenere che la norma costituzionale, se vale ad escludere l'esercizio ripetuto della delega, non può impedirne l'esercizio frazionato: si vedano, in tal senso, BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del derecho*, vol. II (Ordenamiento general del estado y ordenamientos autonómicos), Madrid, Tecnos, 1992, 92 e, ampiamente, VIRGALA FORURIA, *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, 133 s.

⁷⁴ In dottrina, cfr., ad esempio, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, VI ed., Coimbra, 1993, 854, il quale ribadisce che il «principio da irrepitibilidade» non significa divieto di utilizzazione frazionata dell'autorizzazione, ossia che il dettato costituzionale non è di ostacolo all'emanazione di vari decreti legislativi simultanei o successivi (ma non sovrapponibili) che attuano parzialmente l'autorizzazione.

va»: chi risponde in senso affermativo⁷⁵ ritiene, di conseguenza, che il Governo sia tenuto ad attuare con un unico decreto legislativo (o con più decreti complementari) tutte le deleghe, «salvo che la stessa legge di delegazione non preveda espressamente la possibilità di un esercizio continuativo dei poteri ricevuti dal delegante, quando ad esso sia attribuito di seguire nel tempo la necessità di svolgimento di una certa disciplina, adeguandola alle esigenze emergenti»⁷⁶; chi invece si schiera per la negativa, sostiene che nel silenzio della legge di delega «debba senz'altro presumersi la facoltà del governo di rinnovare il precedente decreto», in quanto tale facoltà dovrebbe ritenersi ricompresa nel potere legislativo delegato⁷⁷.

Anche quest'ultima tesi, che potrebbe dirsi della naturale ripetibilità del potere delegato, ad ogni modo – analogamente a quella collocata all'estremo opposto, volta a sostenere l'incostituzionalità di ogni legge di delega che consenta l'esercizio ripetuto della stessa da parte del Governo – non pare aver raccolto molti consensi⁷⁸, e risulta anch'essa smentita sia dall'orientamento dominante nella giurisprudenza costituzionale (cfr. *infra*,

⁷⁵ Ad esempio, PALADIN, *Le fonti*, cit., 219, cui appartiene l'espressione virgolettata: «l'istantaneità costituisce pur sempre un requisito normale della delega legislativa: al quale non è dato derogare legittimamente, se non quando si possa desumere dalle singole leggi deleganti l'intenzione di permettere al Governo un uso ripetuto della delega in questione». Nello stesso senso, CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni*, cit., 295, i quali si richiamano al fatto che «si delega a porre in essere un atto con forza di legge, non ad esercitare per un determinato periodo di tempo la funzione legislativa».

⁷⁶ In questi termini, ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 167.

⁷⁷ Così PATRONO, *Utilizzo*, cit., 696 s. e 722 s., secondo il quale il Governo «esercita di regola – durante la delega – la funzione legislativa: identica cioè per natura, anche se minore per portata, a quella che l'art. 70 attribuisce alle Camere; e così esattamente la definisce l'art. 76. Che poi tale funzione sia permanente per la sua stessa natura (e sia anzi inesauribile quella che spetta alle Camere, mentre solo temporanea è quella del Governo) non è dubbio. Di qui viene la necessaria conseguenza che, qualora intenda allontanarsi dalla regola e introdurre l'eccezione che la competenza del Governo si estingua non appena esercitata, il legislatore delegato potrà farlo, ma solo a patto di inserire nella legge di delega un'esplicita previsione in tal senso».

Per certi versi intermedia tra quelle individuate nel testo è la posizione di chi ritiene che i decreti legislativi possano «introdurre *modifiche* a disposizioni già emanate (...) a meno che la lettera della delega o la natura particolare della materia rendano irrevocabili gli atti legislativi delegati»: così LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 281.

⁷⁸ Nella dottrina più risalente, vedasi, comunque, in questo senso, ABBAMONTE, *Aspetti*, cit., 176, il quale ritiene che, in pendenza della delega, un decreto legislativo possa essere sostituito (ma non eliminato) da un decreto successivo, che si configura come «un nuovo atto di adempimento della delega».

Non molto dissimili appaiono le tesi recentemente accolte da ANGIOLINI, *Osservazioni*, cit., 31.

il prossimo paragrafo) che dalla prassi legislativa, non avendo il Governo in genere ritenuto possibile correggere i decreti legislativi già emanati, se non in applicazione di un'espressa disposizione in tal senso della legge di delega.

Il presupposto dei ragionamenti finora riferiti consiste nella piena riconducibilità delle deleghe «correttive» nell'ambito della categoria delle deleghe ad esercizio ripetuto. Tuttavia, alcuni autori hanno differenziato le due ipotesi, ritenendo che non sia consentito «delegare al Governo il costante aggiornamento di una certa disciplina in relazione a mutamenti di fatto non ancora verificatisi», mentre non sarebbe da escludere «un limitato potere correttivo del Governo sui decreti emanati ed entro il termine fissato, purché risulti esplicitamente od implicitamente consentito nella legge di delega e sia volto ad eliminare i difetti del primo atto di esercizio»⁷⁹. Si avverte però che si tratta di una differenziazione assai ardua da operare in concreto (ad esempio, le sentenze di illegittimità costituzionale relative al decreto legislativo «principale» sono da ritenersi mutamento di fatto in seguito al quale non è possibile intervenire in sede correttiva?⁸⁰ e che dire delle modifiche di direttive comunitarie intervenute nel frattempo?⁸¹), e che sembra piuttosto – come riconosce lo stesso autore in questione – segnalare la violazione, nella

⁷⁹ Le espressioni virgolettate appartengono a CERRI, voce *Delega*, cit., 11 s. In senso almeno parzialmente coincidente, cfr. PALADIN, *Le fonti*, cit., 219 s., il quale, dopo aver ricordato che «la legislazione degli ultimi anni assegna ai decreti legislativi sopravvenienti, rispetto a quelli che avessero in origine esercitato la delegazione», in quanto si tratta di «atti normativi utilizzabili in funzione correttiva (o tutt'al più integrativa), non già di fonti abilitate a disciplinare organicamente l'intera materia», conclude che «è precisamente su questo terreno che il problema della del carattere istantaneo o permanente del potere delegato riceve oggi una corretta soluzione (a patto, beninteso, che il limite dei principi e criteri direttivi non resti evanescente e sia concretamente rispettato in tutte le fasi di attuazione della legge delegante)». Da ultima, anche CARTABIA, *I decreti legislativi*, cit., spec. 22 s. ha cercato di individuare una limitazione specifica del potere delegato integrativo e correttivo, affermando che esso dovrebbe «caratterizzarsi per essere finalizzato ad aggiustare gli inconvenienti (o i dubbi di costituzionalità) che la prima prassi lascia venire a galla».

⁸⁰ Per alcuni esempi, si veda *supra*, il par. 2.

⁸¹ Si ricorda, comunque, che, allo scopo, le ultime due leggi comunitarie (l. n. 146/1994 e l. n. 52/1996) dettano – entrambe nell'art. 1, c. 2° – una apposita norma, la quale stabilisce infatti che la scadenza del termine della delega è prorogata di sei mesi se, per effetto di direttive notificate nel secondo semestre dell'anno, è modificata – senza che siano introdotte nuove norme di principio – la disciplina risultante dalle direttive da attuarsi con delega legislativa. Per una distinzione tra la finalità delle disposizioni suddette e la *ratio* delle norme di delega che abilitano il Governo all'emanazione di disposizioni integrative e correttive, cfr. CARTABIA, *I decreti legislativi*, cit., 21 s.

ipotesi ritenuta illegittima, dei requisiti posti dall'art. 76 Cost. quanto alla necessaria predeterminazione dei principi e criteri direttivi (che dovrebbero essere «attuali») e, soprattutto, quanto alla definizione degli oggetti della delega⁸².

Per un altro aspetto, la distinzione richiamata sembra supporre che i decreti legislativi «correttivi» incontrino, per effetto della loro stessa natura correttiva, limiti più incisivi rispetto a quelli cui sottostanno i decreti legislativi «principali» ai quali essi si riferiscono; in sostanza, secondo questo approccio, i decreti «correttivi» non solo sarebbero tenuti a rispettare i medesimi principi e criteri direttivi stabiliti per la delega «principale», ma dovrebbero altresì avere un contenuto correttivo e non radicalmente modificativo delle scelte compiute originariamente dal legislatore delegato⁸³. Come si intuisce, si tratta di una questione di notevole rilievo – già parzialmente emersa allorché si è ricordata la variazione terminologica tra deleghe «integrative e correttive» e deleghe «correttive» –, che però non sembra aver avuto finora particolare riscontro nella prassi, la quale, come si è osservato, tende a consentire che i decreti «correttivi» modifichino liberamente il decreto legislativo «principale», purché si attengano ai principi e criteri direttivi della delega⁸⁴. Tuttavia, si avrà occasione di ritornare sul punto nel prossimo paragrafo, nel corso dell'esame della giurisprudenza costituzionale in materia di deleghe e decreti legislativi «correttivi».

⁸² CERRI, voce *Delega*, cit., 12, afferma infatti che deleghe siffatte eludono «la necessaria precisazione degli “oggetti” e l'essenziale “attualità” dei criteri».

⁸³ In questo senso può leggersi una pronuncia delle sezioni unite della Cassazione civile, resa con riferimento alla delega per la riforma tributaria contenuta nell'art. 17, c. 2°, l. n. 825/1971, nella quale si afferma che le disposizioni integrative e correttive emanate in attuazione della delega suddetta hanno – al pari delle disposizioni interpretative – efficacia retroattiva (cfr. Cass., Sez. Un., 7 febbraio 1989, n. 733, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1990, II, 3 s., con nota di TESAURO, *Sulla distinzione tra disposizioni interpretative, integrative, correttive e modificative nella legislazione tributaria delegata*, ivi, 9 s.). Nella motivazione, infatti, la Cassazione attribuisce significati ben precisi alle formule «disposizioni integrative» e «disposizioni correttive»: le prime «sono quelle che esplicano e sviluppano principi, aspetti, precetti non espressi da precedenti disposizioni ma in questi sottintesi e perciò già deducibili in via di interpretazione»; le seconde sono, invece, «quelle dirette a emendare disposizioni già in vigore che prestino [leggi: presentino] secondo l'apprezzamento del legislatore delegato (e ovviamente del parlamento) un vizio di illegittimità perché contrastino direttamente con una norma costituzionale o violino i criteri fissati dalla legge delega o comunque i limiti della delega stessa o, infine, perché si rivelino irragionevoli».

⁸⁴ Si veda *supra*, il par. 2.

4. *La giurisprudenza costituzionale: il riconoscimento della legittimità delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi»*

La Corte costituzionale in più occasioni si è occupata del modello di delega «correttiva», dedicando però alla tematica solo brevi cenni, all'interno di pronunce il più delle volte originate da questioni o da ricorsi che richiedevano il controllo di legittimità costituzionale, per eccesso di delega o per altri vizi di merito, direttamente dei decreti legislativi «correttivi». Ciò nonostante, dalla giurisprudenza costituzionale si ricavano comunque una serie di indicazioni utili non solo quanto ai margini di intervento a disposizione dei decreti legislativi «correttivi», ma anche sulla legittimità costituzionale delle stesse deleghe «correttive».

Le prime due sentenze che affrontano la tematica in esame, ambedue del 1985, riguardano i decreti legislativi emanati in attuazione della delega per le disposizioni integrative e correttive contenuta nell'art. 17, c. 2°, della legge per la riforma tributaria del 1971. L'atteggiamento della Corte rispetto a tali decreti legislativi pare il medesimo in entrambe le sentenze: in primo luogo, essa tende a dare in un certo senso per scontata la legittimità costituzionale della delega per le disposizioni integrative e correttive, senza argomentare tale conclusione; in secondo luogo, va a valutare l'entità delle modifiche apportate dal decreto legislativo dubitato di incostituzionalità per eccesso di delega, per affermare, in ambedue i casi, che esse consistono effettivamente in integrazioni e correzioni della disciplina dettata dai decreti legislativi «principali», e non ne stravolgono, perciò, i contenuti.

Più in dettaglio, la n. 58/1985 (C. cost. 8 marzo 1985, n. 58, in *Giur. cost.*, 1985, I, 445 s.) è una decisione che dichiara la manifesta infondatezza⁸⁵ delle censure rivolte nei confronti del d.p.r. 3 gennaio 1976, n. 28 (contenente disposizioni integrative e correttive del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 648, concernente riordinamento dei fondi di previdenza e armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali). In essa, la Corte, dopo aver ricordato che il d.p.r. n. 28/1976 è stato adottato in base alle deleghe di cui agli artt. 11, c. 2°, e 17, c. 2°, l. n. 825/1971, afferma che «il decreto legislativo di più fresca data si appalesa come la necessaria integrazione del meno recente», in quanto «non fece che puntualizzare gli effetti» di una incompatibilità prevista astrattamente dal decreto legislativo «principale» (tra la iscrizione di diritto al nuovo fondo di previdenza e l'iscrizione in altri fondi similari).

⁸⁵ Sulle ragioni per cui, nel caso, la Corte abbia emesso una sentenza – e non un'ordinanza – di manifesta infondatezza, si veda la nota redazionale pubblicata in *Giur. cost.*, 1985, I, 447.

Anche la successiva sent. n. 156/1985 (C. cost. 23 maggio 1985, n. 156, in *Giur. cost.*, I, 1985, 1111 s.) si esprime sull'entità delle modificazioni apportate da un decreto «correttivo», nella specie dall'art. 27, d.p.r. 3 novembre 1981, n. 739, nella parte in cui, abrogando l'art. 45, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636, ha portato da 78 a 75 anni il limite di età per i componenti delle commissioni tributarie. Nell'occasione, la Corte respinge l'opinione del giudice *a quo* secondo cui l'art. 27, cit., «non sarebbe una norma correttiva o integrativa, ma sostanzialmente modificativa, tale quindi da travalicare i limiti della delega fissati dal Parlamento» e ritiene invece che la disposizione suddetta, in quanto non fa che ripristinare la regola generale stabilita dall'art. 10, d.p.r. n. 636/1972 – derogata per la prima applicazione del decreto legislativo «allo scopo evidente di assicurare una continuità di esperienza giurisprudenziale nella fase delicata di transizione dalla vecchia alla nuova disciplina fiscale» –, rivesta «il carattere di norma integrativa» (punto 3 della motivazione in diritto).

La sent. n. 156/1985, in realtà, si pronuncia altresì sulla legittimità costituzionale della norma di delega contenuta nell'art. 17, c. 2°, l. n. 825/1971. La quarta sezione del Consiglio di Stato, infatti, aveva ritenuto non manifestamente infondata anche la questione volta a rilevare il contrasto della norma suddetta con l'art. 76 Cost.⁸⁶, riscontrando, tra l'altro, la violazione del «principio della non reiterabilità dell'esercizio (o della istantaneità della consumazione del potere)», il quale, pur non essendo esplicitamente dichiarato dall'art. 76 Cost., «si deve ritenere insito nel sistema e pertanto implicitamente richiamato dallo stesso articolo»⁸⁷.

Tuttavia, visto che il Consiglio di Stato aveva impugnato la disposizione della legge di delega «nella parte in cui ammette interventi “integrativi e correttivi” ad opera del legislatore delegato [...] perché non specifica i principi e i criteri direttivi da osservare in detti interventi»⁸⁸, la Corte ha buon

⁸⁶ Cons. Stato, Sez. IV, ord. 3 agosto 1984, n. 615, in *Cons. Stato*, 1984, I, 991 s.

⁸⁷ Il contenuto di un siffatto principio, ritenuto «una delle caratteristiche essenziali della delega del potere legislativo, di cui all'art. 76 Cost.», è così individuato dal Consiglio di Stato, nell'ordinanza in questione: «il governo, posta una norma per determinati fini, non può valersi ancora della delega per abrogarla» (mentre sembra non ritenere lesivo del principio una delega che autorizzi l'emanazione di norme che perseguano «la medesima finalità» di quelle originarie, «eliminando solo taluni inconvenienti tecnici e pratici»).

⁸⁸ In realtà, l'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato aveva cercato di porre la Corte davanti a due nette alternative, destinate entrambe a provocare la caducazione della disposizione dettata dal decreto legislativo correttivo: se infatti il concetto di disposizione correttiva «s'intende in termini molto ristretti, può forse essere sufficiente il rinvio agli stessi principi e criteri direttivi imposti dal delegante al delegato ai fini dell'emanazione delle prime disposizio-

giuoco nel non riprendere, nella propria argomentazione, il riferimento al principio di istantaneità del potere delegato e nel limitarsi a replicare, dopo aver chiarito il carattere integrativo dell'intervento in esame, che «lo stesso art. 17, nell'autorizzare il Governo ad emettere uno o più provvedimenti delegati, ha espressamente stabilito che tali provvedimenti dovevano attenersi ai principi e ai criteri direttivi determinati dalla stessa legge-delega» (punto 4 della motivazione in diritto).

Da questi primi orientamenti della Corte costituzionale pare possibile, in sintesi, far discendere, da un lato, la legittimità costituzionale delle deleghe «correttive», o meglio, della delega per le disposizioni integrative e correttive contenuta nella legge per la riforma tributaria⁸⁹, dall'altro la conseguenza che i decreti legislativi adottati in attuazione di tali deleghe sono da ritenersi legittimi e non viziati per eccesso di delega, solo in quanto contengano norme che effettivamente apportino integrazioni e correzioni ai decreti principali, senza modificare in modo radicale la disciplina dettata da questi ultimi.

Una seconda serie di sentenze in materia di decreti legislativi «correttivi» interviene nel corso del 1994, e riguarda alcuni dei decreti «correttivi» adottati in attuazione delle deleghe contenute nella l. n. 421/1992⁹⁰. In questo

ni delegate (ma allora l'intervento di cui si discute non rientra in questa ristretta e puntuale nozione di disposizione "correttiva"); se, invece, si ritiene che quello di "disposizione correttiva" è un concetto tanto ampio e generico da comprendere anche la disposizione modificativa ora in contestazione, è giocoforza concludere che il delegante avrebbe dovuto, in compenso, circoscrivere e puntualizzare i poteri del delegato mediante l'imposizione di criteri direttivi appositi, necessariamente non coincidenti con quelli dettati per le prime norme delegate e applicati con l'emanazione delle medesime». La Corte costituzionale, tuttavia, ne esce, come si è visto, affermando la natura di «disposizione integrativa» della norma impugnata.

⁸⁹ Sul punto, chiaramente MORETTI, nota cit., 2854 s., ad avviso del quale, con la sent. n. 156/1985 «è stata espressamente ammessa la legittimità [...] di un meccanismo di esercizio in due tempi del potere legislativo delegato, per cui in una fase successiva sono emanate disposizioni integrative e correttive delle altre già entrate in vigore», nonché la dottrina successiva, che in genere richiama proprio la pronuncia suddetta per ricavare l'orientamento favorevole della Corte costituzionale sulle deleghe «correttive».

A questo orientamento si conforma comunque anche la stessa quarta sezione del Consiglio di Stato: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 1988, n. 645, in *Foro amm.*, 1988, I, 2043 s., ad avviso della quale «non vi è esaurimento di un potere delegato in presenza di una norma espresa della legge di delega che abiliti il Governo (come accade nei casi di specie, ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 825/1971) ad emanare disposizioni integrative e correttive dei decreti già emanati, nell'ambito di operatività della delega stessa».

⁹⁰ Solo un cenno merita la sent. n. 343/1994 (C. cost. 25 luglio 1994, n. 343, in *Giur. cost.*, 1994, 2834 s.), che ha dichiarato infondate alcune questioni di legittimità costituzionali relative al d.lgs. 10 novembre 1993, n. 479 (norme correttive del d.lgs. 13 febbraio 1993, n. 40, recante revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni), senza però prestare specifica attenzione al meccanismo delle deleghe «correttive».

ambito, le sentenze più interessanti, ai nostri fini, sono la n. 172/1994 e la n. 422/1994. In esse, la Corte costituzionale ribadisce, questa volta in modo espresso ed inequivoco, benché anche qui senza alcuna motivazione specifica, la legittimità delle deleghe «correttive», ma non svolge più quel sindacato sulla natura delle modifiche apportate, ad opera dei decreti «correttivi», nella disciplina dei decreti «principali», che si è visto caratterizzare le prime pronunce sul tema. Inoltre, nella seconda di queste sentenze, compare un'affermazione equivoca quanto all'«utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega», che solleva non pochi dubbi interpretativi, e che potrebbe essere letta come un'apertura della Corte a deleghe «correttive» (o, in senso più ampio, a deleghe ad esercizio ripetuto), anche in assenza di una specifica previsione nella legge di delega.

In ordine sia logico che temporale, debbono anzitutto essere riferiti i contenuti della sent. n. 172/1994 (C. cost. 5 maggio 1994, n. 172, in *Giur. cost.*, 1994, 1541 s.), nella quale la Corte, in un importante inciso, afferma espressamente, quanto alla delega «correttiva» disposta dall'art. 1, c. 4°, l. n. 421/1992, che «si tratta di un'evenienza del tutto concepibile nell'ambito della delegazione legislativa», con ciò riconoscendo – a chiare lettere – la legittimità costituzionale del modello di delega in esame.

Occorre preliminarmente ricordare che la sent. n. 172/1994 è una delle prime sentenze rese a seguito dell'attivazione del sistema di impugnazione, per mancato adeguamento ai nuovi principi della legislazione statale, delle leggi regionali e provinciali del Trentino Alto-Adige previsto dall'art. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266⁹¹. In essa, la Corte costituzionale chiarisce che il ter-

Scarsa attenzione al meccanismo in esame è dedicata anche dalla sent. n. 354/1994 (C. cost. 27 luglio 1994, n. 354, in *Giur. cost.*, 1994, 2886 s.), la quale ha accolto le censure di illegittimità costituzionale rivolte all'art. 20 d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, che ha sostituito, in attuazione della delega «correttiva» ex art. 1, c. 4°, l. n. 421/1992, l'art. 19, c. 2°, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, in materia sanitaria, nella parte in cui qualifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica le disposizioni ivi indicate, e non solo i principi da esse desumibili. Ai nostri fini, può essere interessante rilevare che la Corte giudica «significativo (...) che lo schema originario del decreto legislativo “correttivo”, n. 517/1993, trasmesso per il parere alle competenti commissioni parlamentari e alla Conferenza Stato-Regioni, presentava una ben diversa formulazione, indubbiamente rispettosa delle esigenze delle autonomie speciali, poiché venivano innalzate a «principi fondamentali di riforma economico-sociale» non tutte le disposizioni desumibili dagli articoli e commi in questione, ma solo i principi informativi degli stessi. Né è chiara la ragione per cui, al momento della definitiva emanazione del testo, il Governo abbia modificato tale formula per adottare quella in esame».

⁹¹ Su questo nuovo sistema di impugnazione cfr., tra gli altri, SALAZAR, *La «questione altoatesina» si chiude ... ma alcuni problemi restano aperti (considerazioni in margine al d.lgs. n. 266/1992)*, e BARTOLE, *Postilla ad un commento sulla «chiusura della questione altoatesina»*, en-

mine a partire dal quale decorrono i sei mesi entro cui la regione Trentino Alto-Adige e le province autonome sono tenute ad adeguarsi alle nuove norme statali contenenti limiti alla loro potestà legislativa – trascorso il quale lo stato può impugnare le leggi regionali o provinciali non adeguate – decorre dalla data di emanazione del decreto legislativo «principale» (nella specie, il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, contenente riordino della disciplina in materia sanitaria), anche se questo può essere modificato ad opera di successivi decreti legislativi «correttivi», e non dalla data-limite nella quale scade la delega per l'adozione degli stessi decreti «correttivi»: infatti, ad avviso della Corte, non è possibile qualificare come «provvisori» (in senso proprio) i decreti legislativi «principali», dato che «ciascun decreto legislativo delegato, una volta emanato, è un atto legislativo a sé stante, potenzialmente idoneo a produrre effetti normativi stabili nell'ordinamento giuridico, allo stesso modo di una comune legge ordinaria».

Quello che sorprende, in questa pronuncia, non è la conclusione per cui il decreto legislativo «principale», per così dire, in attesa di (eventuale) correzione ad opera di un successivo decreto legislativo è qualificato come «non provvisorio» (in una pronuncia di poco precedente la Corte aveva invece giudicato, agli stessi fini, «provvisorio» e quindi inidoneo a far decorrere il termine semestrale, un decreto-legge in attesa della relativa legge di conversione: cfr. C. cost. n. 496/1993)⁹², ma il percorso che la Corte segue per arrivare a tale affermazione: il giudice delle leggi, infatti, non fa parola della propria giurisprudenza precedente relativa al modello di delega in esame, nella quale aveva ripetutamente insistito sul carattere esclusivamente correttivo o integrativo delle modifiche apportabili attraverso i decreti legislativi «correttivi», benché il richiamo a tale carattere sarebbe forse stato utile per argomentare la stabilità, almeno nel loro nucleo essenziale, delle norme di principio contenute decreto legislativo «principale»; facendo leva sulla natura esclusivamente correttiva delle modifiche apportabili «in seconda battuta», inoltre, la Corte avrebbe tutelato in modo più soddisfacente l'autonomia legislativa della regione e delle province autonome, le quali, invece, alla luce delle argomentazioni della Corte, ri-

trambi in *Le Regioni*, 1993, 399 s. e 411 s., nonché GROPPI, *Il ricorso per «mancato adeguamento» della legislazione del Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano nelle prime pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1995, I, 263 s.

⁹² C. cost. 29 dicembre 1993, n. 496, in *Giur. cost.*, 1993, 3981 s., sulla quale cfr. le note di CALVIERI, *Decreto legge e limiti alla potestà legislativa regionale posti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, e di GIANFRANCESCO, *Una nuova fase del procedimento di controllo delle leggi regionali*, *ivi*, 1994, 471 s. e 482 s.

schiano di dover rincorrere continuamente le modifiche apportate dal legislatore delegato⁹³.

La successiva sent. n. 422/1994 (C. cost. 14 dicembre 1994, n. 422, in *Giur. cost.*, 1994, 3768 s.) sembra muoversi sulla medesima lunghezza d'onda della n. 172/1994, e, anzi, si presta forse ad aprire la strada per successive evoluzioni giurisprudenziali, ancora più favorevoli alle deleghe e ai decreti legislativi «correttivi». In essa, infatti, la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, c. 5°, d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546 (ulteriori modifiche al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sul pubblico impiego), che ha modificato una disposizione contenuta non nel d.lgs. n. 29/1993, ma nel d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 (norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici), ritiene, in primo luogo, che «l'inserimento di una norma avente ad oggetto una determinata disciplina in un testo relativo ad una diversa materia, pur configurandosi come esercizio non corretto di tecnica legislativa, non è tuttavia motivo di per sé sufficiente a determinare una illegittimità costituzionale»; in secondo luogo, che «al legislatore delegato è consentito [rectius: consentita] in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega (v. sent. n. 156/1985), purché nel rispetto dell'art. 76 Cost.».

In particolare, questo secondo passaggio appare invero di assai difficile interpretazione. In esso vengono infatti accomunate, per affermarne la legittimità «in linea di massima» e «purché nel rispetto dell'art. 76 Cost.», le due distinte ipotesi dell'esercizio frazionato e dell'esercizio ripetuto della delega, che – come si è avuto modo di rilevare (*supra*, nel par. 1) – sono in genere state valutate diversamente l'una dall'altra sia dalla dottrina che dalla stessa

⁹³ Nella motivazione della Corte non si esclude infatti che i decreti legislativi «correttivi», pur dovendosi mantenere nell'ambito dei medesimi principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega, possano modificare anche radicalmente le disposizioni del decreto legislativo principale contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, norme fondamentali di riforma economico-sociale, e altre norme costituenti limite alla potestà legislativa regionale e provinciale (come è poi accaduto nella specie, avendo il decreto legislativo «correttivo» modificato proprio la formula legislativa volta a definire i limiti alla potestà legislativa regionale esclusiva: si veda *supra*, la nt. 90); la Corte, in sostanza, non si fa carico in alcun modo dei notevoli problemi nei quali incorrerebbe un diligente legislatore regionale o provinciale che puntualmente adeguasse la propria normazione ai principi statali più volte modificati ad opera dei decreti legislativi «correttivi». Come infatti osserva E. ROSSI, «*Mettere vino nuovo in otri vecchi*: le prime applicazioni dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in *Giur. cost.*, 1994, 1556 s., stando così le cose, la regione e le province dovrebbero «provvedere ad adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nel primo decreto, ovvero, nel caso di *più* decreti correttivi, a ciascun decreto che di volta in volta sia emanato, senza mai aver la certezza (se non al termine fissato dalla legge di delega) della definitività dei principi statali cui adeguarsi».

giurisprudenza costituzionale, oltre che dal legislatore ordinario: mentre l'esercizio frazionato della delega, attraverso decreti legislativi complementari, è in genere ritenuto ammissibile ogni qual volta la delega concerna oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, perché si possa avere l'esercizio ripetuto della delega, per mezzo di più decreti legislativi che si sovrappongono l'un l'altro, è invece giudicata necessaria, dalla maggioranza degli interpreti, un'apposita previsione nella legge di delega. Ma della necessità di questa previsione non compare traccia nell'affermazione su riportata, benché nel caso di specie la previsione vi fosse (anche se nella norma di delega «sbagliata»). Non a caso, proprio sull'esistenza, nella specie, dell'apposita autorizzazione si appoggia un illustre autore, allorquando, nel richiamare questo passaggio della sent. n. 422/1994, ha tentato di interpretarlo coerentemente con l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale prevalente⁹⁴: se non si valorizzasse l'esistenza, nel caso concreto, di tale autorizzazione, il Governo potrebbe infatti ritenersi abilitato, in virtù dell'affermazione della Corte, ad esercitare in modo ripetuto ogni delega che non disponga altrimenti, e quindi a ritornare anche più volte sui decreti legislativi già emanati, purché entro il termine di scadenza della delega⁹⁵.

Ad ogni modo, alla luce di queste affermazioni, resta la sensazione di un progressivo «allentamento» del controllo della Corte costituzionale sui decreti legislativi «correttivi», che si colloca del resto agevolmente all'interno di una giurisprudenza costituzionale in tema di delega legislativa che, da un osservatore straniero, è stata recentemente definita come «*jurisprudence tolérante*»⁹⁶. Il che, però, lungi dal manifestare una coerenza nella giurisprudenza costituzionale in materia, finisce per aumentare i rischi di abusi nell'utilizzo dello strumento disciplinato dall'art. 76 Cost.: in particolare, se si sommano allo scarsissimo controllo sulla sufficienza dei principi e criteri direttivi della delega⁹⁷ (i quali spesso sono integrati ad opera della stessa Cor-

⁹⁴ Il riferimento è a PALADIN, *Le fonti*, cit., 219, nt. 44. Del resto, in tal senso va anche il richiamo espresso che la Corte opera, proprio nel passaggio in questione, alla sent. n. 156/1985.

⁹⁵ Secondo la tesi che si è chiamata della «naturale ripetibilità del potere delegato», per la quale si veda *supra*, il par. 3.

⁹⁶ Così, sinteticamente, BAUDREZ, *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien*, Paris, Economica, 1994, 149 s.

⁹⁷ Cfr., soprattutto, C. cost. 4 maggio 1990, n. 224 (in *Giur. cost.*, 1990, 1391 s.), nella quale la Corte, avvalendosi di «uno "stile" tipicamente "didattico"» (così TARCHI, nota senza titolo, in *Foro it.*, 1991, I, 2027), si è soffermata a descrivere l'estrema variabilità della prassi legislativa in tema di principi e criteri direttivi, riconoscendo così esplicitamente l'elevata elasticità del limite in esame. A commento di tale decisione, cfr. SICLARI, *A proposito della sindacabilità delle leggi di delega da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991, 1514 s.

te costituzionale che li desume *aliunde*, ossia dalla normativa vigente o dalle finalità della delega)⁹⁸, alla tradizionale prudenza nell'esercitare il sindacato sull'eccesso di delega (sindacato che, invero, recentemente è parso talora rivitalizzato, in particolare nei giudizi relativi al nuovo codice di procedura penale, alla privatizzazione del pubblico impiego e alla riorganizzazione della sanità pubblica)⁹⁹, la rinuncia all'effettuazione di qualsiasi controllo sulla natura delle norme contenute nei decreti legislativi «correttivi» e l'ammissione di un indiscriminato esercizio frazionato e, soprattutto, ripetuto delle potestà legislative delegate, ci si avvede del pericolo che la delega legislativa finisca per diventare uno strumento pressoché incontrollato, completamente in mano alle decisioni di volta in volta assunte dal Parlamento e dal Governo, ben diverso da quello configurato dall'art. 76 Cost.

È in un certo senso paradossale che, proprio allorché la Corte costituzionale sta progressivamente superando la propria «storica» ritrosia ad entrare nel vivo dei rapporti tra il Parlamento e il Governo, attraverso il controllo anche formale-procedimentale su alcune delle fonti primarie da tali organi prodotte, e fa ciò intervenendo in modo decisamente innovativo (anche se non sempre coerente), al fine di assicurare il rispetto delle norme poste dall'art. 77 Cost. in materia di decretazione d'urgenza, la medesima Corte allarghi invece le maglie del proprio sindacato sulle leggi di delega e sui decreti legislativi, in special modo, quanto alle deleghe «correttive». A meno che, in questa apparente contraddizione, non si voglia cogliere una preferenza della Corte per l'utilizzo dello strumento della delega legislativa piuttosto che per l'uso del decreto-legge. Se fosse così, occorrerebbe però ricor-

⁹⁸ STAIANO, *Decisione*, cit., 171 s., parla di «funzione integratrice» svolta dalla Corte costituzionale, nei confronti «delle scarse disposizioni contenute nelle leggi deleganti». Sul punto, si vedano anche PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, II, 1507 s. e CERRONE, *Genericità della delega e sindacato della Corte in materia di sanzioni tributarie*, *ivi*, 1986, I, 2487 s.

⁹⁹ Come rileva ANGIOLINI, *Osservazioni*, cit., 3 (e *ivi* le relative esemplificazioni).

Tuttavia, anche nel periodo più recente, non mancano manifestazioni di «prudenza» nel valutare il rapporto tra legge delega e decreto legislativo: ad esempio, cfr., tra le altre, C. cost. 22 gennaio 1992, n. 4 (in *Giur. cost.*, 1992, 20 s.), nella quale la Corte riconosce che la legge delega (per il nuovo processo penale) «non ha espressamente previsto la disciplina introdotta con la norma impugnata» (si noti che tale norma era stata introdotta ad opera di un decreto legislativo «correttivo», il già citato d.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12); tuttavia, prosegue la Corte, «un assunto del genere rappresenta, in sé, null'altro che la constatazione del naturale rapporto di «riempimento» che lega la norma delegata a quella delegante, dovendosi altrimenti ritenere che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera «scansione linguistica» delle previsioni dettate dal delegante, con evidente snaturamento del ben diverso regime che la Costituzione ha inteso prefigurare» (punto 8 della motivazione in diritto).

dare che il rispetto delle regole poste dalla Costituzione dovrebbe essere garantito in un caso come nell'altro; altrimenti vi è il rischio che la provvisorietà e le incertezze che oggi caratterizzano i decreti-legge non convertiti (e ripetutamente reiterati) si trasferiscano domani su tutti i decreti legislativi, costantemente soggetti a modifiche da parte di successivi decreti «correttivi», privi di ogni efficace limitazione quanto al grado di innovatività dei propri contenuti. Si avrebbe, in tal caso, un'ulteriore conferma della capacità dei poteri normativi del governo di assumere «forme che le costituzioni non prevedono»¹⁰⁰, quasi «sgusciando via» tra i vincoli loro imposti dal dettato costituzionale.

¹⁰⁰ Secondo il noto rilievo di CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 464.