

Lo strumento della delega legislativa e il caso della legge cd. "Madia"

Danilo Capitanio, Simone Neri e Stefano Tanda

23 maggio 2016

1. La Costituzione all'art. 76 consente al Parlamento di delegare l'esercizio della funzione legislativa, ma a patto che vengano determinati i principi e criteri direttivi e che la delega abbia un termine e un oggetto definito. Il decreto legislativo, nella gerarchia delle fonti del diritto, come definito dal Crisafulli, ha rango pari a quello della legge ordinaria con effetti e forza identici, ma stante l'*iter* straordinario si configura come atto avente forza di legge e non come legge tout court. La ratio di tale strumento permette di adottare una disciplina specifica che solo il Governo, mediante i suoi apparati burocratici, può porre in essere nelle materie oggetto di delega. Tuttavia è sempre all'interno della legge di delega del Parlamento, che il Governo ha potere di normazione. Infatti l'atto legislativo parlamentare mancante di uno degli elementi succitati configurerebbe non solo l'esercizio della funzione legislativa, ma la funzione legislativa tout court.

La delega dell'esercizio della funzione legislativa non fu oggetto di aspri dibattiti nell'Assemblea Costituente, che avvertiva la necessità non solo di consentirla ma anche di prevederla espressamente nel testo dell'art. 76, cui è prevista la possibilità normativa per il Governo "previa" delega del Parlamento, implicando che il Governo non operi in assenza delle determinazioni imposte.

Dei tre requisiti di contenuto previsti dall'art. 76, quello temporale ("per tempo limitato") è quello più pacifico in quanto non mostra margini di incertezza (il termine o è determinato o è determinabile o manca); la sua natura di requisito legittimante è rilevabile *ictu oculi* (il termine entro cui il Governo è legittimato a esercitare il potere delegato o è stato previsto o non lo è stato) la sua natura di parametro interposto di legittimità dell'atto normativo delegato pure (l'emanazione del decreto legislativo o risulta avvenuta entro il termine previsto dalla legge di delega o risulta avvenuta oltre a tale termine).

Il requisito dell'oggetto definito invece mostra un doppio profilo: se è agevole la ricognizione della sua "presenza" nella delega, non è detto che sia altrettanto agevole l'individuazione del suo "significato".

La descrizione dell'oggetto, per sua natura, si manifesta attraverso l'uso di "parole" non caratterizzate dall'unicità come nella determinazione temporale e pertanto vi potrebbero essere margini d'incertezza derivanti da eventuali parole usate dal legislatore delegante nel definire l'oggetto della delega. Termini eccessivamente vaghi o aperti, pur se presenti, potrebbero non essere riconducibili alla nozione di "oggetto definito" con conseguente illegittimità della legge di delega che conterrebbe sì un oggetto, ma indefinito; parimenti, in presenza di un oggetto non chiaramente definito, l'atto normativo delegato "corre maggiori rischi" di incorrere nella violazione della legge di delega allorché l'oggetto di normazione del decreto legislativo delegato potrebbe essere ritenuto non riconducibile a quanto definito nella legge di delega.

Il requisito della presenza di "principi e criteri direttivi" mostra, invece, ampi spazi d'incertezza in quanto, alle inevitabili incertezze ermeneutiche legate a una non

felice scelta dei lemmi usati, si aggiunge la difficoltà di definire in termini oggettivi “cosa siano” e “in che misura” devono essere presenti per ritenere soddisfatto il requisito di contenuto.

Qualora si voglia affrontare l'interrogativo sul piano ontologico e definire la portata del sintagma “principi e criteri direttivi” non è agevole. Né il legislatore né la Corte Costituzionale hanno chiarito la portata di tale requisito. Tuttavia la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire che i “principi” sono quelle “norme” che “non possono essere applicati senza l'aggiunta di ulteriori premesse normative”. Mentre la dottrina ha individuato nel «principio» la norma sostanziale, ancorché in genere incompleta, rivolta a regolare la materia con efficacia differita, mentre il «criterio» sarebbe la direttiva al legislatore delegato, di per sé idonea ad acquisire valore sostanziale.

Dunque, il veicolo semantico attraverso cui si manifestano i principi e criteri direttivi, è “solo un significante” pertanto, qualora non sia possibile ricavare un “significato”, la mera presenza non soddisfa il requisito imposto dall'art. 76 Cost. Qualsiasi determinazione normativa, per il solo fatto di essere generale e astratta, postula la possibilità di essere ulteriormente specificata fino a normare dettagliatamente il singolo caso concreto. Ad esempio una legge di delega dal contenuto tanto dettagliato da non lasciare alcuno spazio al Governo in sede di esercizio della medesima, rende inutile l'utilizzo dello strumento della delega.

La Corte Costituzionale ha costantemente ribadito in giurisprudenza che al Governo, nell'adozione della normazione delegata, deve comunque riconoscersi un margine di discrezionalità tecnica, indispensabile per disciplinare in dettaglio la materia, poiché altrimenti, se la legge delegante raggiungesse un eccessivo grado di puntualità, non sarebbe più neppure utile il ricorso allo schema della delegazione. Non si può, infatti, postulare che l'art. 76 pretenda che il Parlamento, con la legge di delega, lasci solo un margine esecutivo al Governo perché equivarrebbe a ridurre il decreto legislativo delegato a mero provvedimento esecutivo.

Tuttavia se è vero che tali sono i problemi che postula l'adozione di un decreto legislativo, è pur vero che nel corso storia repubblicana vi sono state le più disparate modalità semantiche attraverso cui il legislatore ha concesso la delega, spesso con contenuto quasi “in bianco”.

2. Il caso della Legge 7 agosto, n. 124 del 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) rappresenta un'ottima occasione di analisi per lo studio dell'istituto giuridico della delega legislativa ex art. 76 Cost., facendo ad esso più volte ricorso come strumento idoneo e necessario per riformare l'architettura complessiva della Pubblica Amministrazione. Infatti dei 21 articoli di cui è composta la Legge, ben 13 presentano al loro interno deleghe legislative e, in alcuni casi, esse sono anche “multiple”, ossia necessitano di più decreti delegati per una completa attuazione.

In prima battuta occorre dire che la cd. legge “Madia” mira a trasformare radicalmente l'assetto organizzativo e funzionale delle Pubbliche Amministrazioni sulla scia delle grandi riforme che sono intervenute a partire dagli inizi degli anni novanta. Se si guardano, infatti, le precedenti iniziative di riforma della Pubblica Amministrazione si possono rinvenire, sostanzialmente, due fasi che sono equiparabili per intensità e ampiezza all'attuale progetto di riforma: la prima stagione, dei primi anni '90, è quella delle riforme cd. “Cassese” (inaugurate a partire dalla L. n. 421 del 1992)

e la seconda stagione riguarda quella delle cd. "riforme Bassanini", inaugurate con la legge n. 59/97 e caratterizzate da un grande attivismo legislativo perpetuato con l'emanazione di numerosi decreti legislativi. Il binomio riforma della pubblica amministrazione e legge delega sembra essere inscindibile allorché il legislatore tenti di dare organica attuazione ad una riforma che risulti la più organica e sistemica possibile.

Contrariamente ai due predecessori citati, però, la legge delega in esame sembra non essere stata adottata per slittarne l'attuazione ad un momento successivo. Se, infatti, lo strumento della delega legislativa è spesso servito come mezzo per rimandare la risoluzione di uno o più problemi ad un futuro incerto e spesso non concretizzabile, la legge Madia si caratterizza per tempi assai stretti e scadenziati per l'esercizio della delega. In questo senso l'approvazione dei primi undici schemi di decreti legislativi intervenuta all'interno del Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016 ne rappresenta la prova.

Ad avviso di chi scrive, però, il punto più innovativo di tutto l'impianto normativo della riforma in esame risulta essere nelle modalità e nelle procedure mediante le quali il legislatore delegato pone in essere i decreti delegati. È, dunque, proprio nel coinvolgimento di diversi attori istituzionali, al fine di arricchire il processo decisionale, che rende anomala e assai interessante la procedura fissata Legge Madia in mancanza di una rigida disciplina procedimentale ai sensi dell'art. 76 della Carta costituzionale.

Le deleghe contenute all'interno della L. n. 124/2015 individuano, generalmente ma non sempre, nel Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione l'organo proponente che di concerto, a seconda delle materie trattate, con gli altri Ministri sarà l'attore materiale della scrittura dei decreti attuativi.

I punti di maggiore interesse della Legge n. 124/2015 sono da rinvenire nelle disposizioni mediante le quali si stabilisce che vi sia, sugli schemi dei decreti legislativi licenziati preliminarmente dal Consiglio dei Ministri, la richiesta sistematica di un parere proveniente dalla Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato nella sua funzione di organo consultivo. Proprio la valorizzazione delle funzioni del Consiglio di Stato, nella sua veste di organo consultivo e non giurisdizionale, rappresenta il *quid pluris* dell'impianto normativo, volto alla ricerca di quella giusta sinergia in attuazione al principio di leale collaborazione tra gli attori costituzionalmente rilevanti.

Quanto detto è parimenti evidente nella previsione secondo la quale sugli schemi dei decreti legislativi licenziati preliminarmente dal Consiglio dei Ministri si prevede un parere sistematico delle Commissioni parlamentari competenti per materia relativamente. Se è pur vero che sulla scorta dell'art. 14, quarto comma, della L. n. 400/1988, nel completo silenzio dell'art. 76 della Costituzione, è previsto *ex lege* (e dunque disposizione pur sempre derogabile) un parere delle Commissioni di Camera e Senato, quest'ultima disposizione è contemplata solo laddove l'esercizio della delega ecceda i due anni; nel caso di specie, invece, nessuna delega presente nel testo supera il termine di dodici mesi. In ogni caso, dunque, il legislatore delegante ha voluto coinvolgere il Parlamento al fine di giungere ad un testo il più possibile condiviso per una complessiva riforma della Pubblica Amministrazione.

Inoltre il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri provenienti dalle due Camere, trasmette nuovamente i testi all'interno del Parlamento motivando l'eventuale rigetto delle istanze pervenute. Quest'ultima disposizione, come osservato in dottrina, sembra, però, rappresentare un inutile aggravio procedimentale ma che

trova giustificazione in una precisa volontà politica che mira ad instaurare il più largo consenso tra gli attori costituzionali in gioco.

3. Mentre si scrive, l'unico decreto ad essere stato emanato dal Presidente della Repubblica è il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10 recante "modifica ed abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione" in virtù della delega contenuta all'art. 21 della L. n. 124/2015. In base a suddetto articolo, infatti, il Governo è stato delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro delegato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi per l'abrogazione o la modifica di disposizioni legislative entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione. Il decreto in esame si caratterizza per la volontà di ridurre drasticamente lo stock normativo presente all'interno del nostro ordinamento, frutto di un esponenziale aumento intervenuto durante la stagione emergenziale a crisi economica ormai conclamata, con l'intento di colpire le disposizioni che prevedono atti non legislativi di attuazione e la cui mancanza di sanzione per mancato adempimento ha comportato nel tempo una pleora di atti normativi non attuati. Così il processo di semplificazione normativa ha portato, in poco tempo, all'abrogazione di 46 disposizioni e alla modifica di circa una trentina di norme. Anche qui siamo in presenza di una buona pratica per il modello procedimentale prescelto dal legislatore delegante. Il concerto tra le amministrazioni governative e le Commissioni parlamentari ha reso agevole la ricerca delle disposizioni superflue da espungere all'interno del nostro ordinamento.

È particolarmente significativo, nel caso ivi analizzato, come per la prima volta nella storia repubblicana vi sia una pluralità di attori nel processo di esercizio della delega e di come questa sia stata con minuzia definita dal Parlamento. Tale intervento legislativo rappresenta il prodotto, nella vicenda istituzionale italiana, di una fase c.d. riformatrice, e rappresenta un tassello fondamentale di tale fase, poiché si cerca di intervenire su uno dei settori più problematici del sistema Paese. Voluta pressoché universalmente, la c.d. Riforma Madia assume un valore tanto più elevato quanto più sono condivisi gli obiettivi su cui la Riforma interviene senza cadere, tuttavia, nella trappola dell'ipertrofia legislativa, con una meditazione profonda degli interventi da porre in essere.