

# LA RIFORMA MADIA ALLA PROVA DEI DECRETI ATTUATIVI

COMMENTARIO  
AI DECRETI LEGISLATIVI  
DELLA LEGGE 124 DEL 2015

A CURA DI SIMONE NERI E ANDREA VENANZONI



LUISS ACADEMY



# L'ISTITUTO DELLA DELEGA LEGISLATIVA NELL'ESPERIENZA DELLA C.D. LEGGE MADIA

SIMONE NERI

1. L'istituto della delega legislativa: cenni. – 2. Le deleghe legislative all'interno della l. n. 124 del 2015. – 3. La sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale: l'intesa, all'interno del procedimento legislativo, quale momento indispensabile di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. – 4. Il parere del Consiglio di Stato alla luce della sentenza della Corte.

## I. L'ISTITUTO DELLA DELEGA LEGISLATIVA: CENNI

La nostra Carta costituzionale, agli articoli 76 e 77, attribuisce una potestà normativa di rango primario al Governo, in deroga al principio della separazione dei poteri, potendo egli adottare decreti legislativi e decreti legge. Tali decreti hanno “valore di legge ordinaria” ma necessitano in ogni caso di un intervento del Parlamento che è chiamato, in una fase anteriore o posteriore, nell'indirizzare e nel controllare l'esercizio del potere governativo. Gli atti aventi valore di legge hanno quindi la stessa forza di una legge ordinaria, il cui procedimento è disciplinato dagli articoli 70 e ss. della Costituzione, ma diversa natura in quanto il loro procedimento di formazione risulta essere difforme dall'ordinaria procedura di formazione delle leggi.<sup>1</sup>

Prima di analizzare le modalità con le quali il Parlamento ha delegato il Governo ad intraprendere la riforma della pubblica amministrazione, qualche considerazione di carattere generale sullo strumento della delegazione legislativa sembra in questa sede opportuna.

L'articolo 76 della Costituzione statuisce la possibilità per il Parlamento di delegare la funzione legislativa al Governo. In questo modo il procedimento di formazione della delegazione legislativa risulta essere un procedimento “duale” di produzione del diritto mediante cui il Parlamento, in prima istanza, delega la funzione legislativa al Governo; quest'ultimo successivamente la esercita per il tramite dell'adozione del decreto legislativo.<sup>2</sup>

Per quanto attiene alla natura della legge delega, ad essa è da riconoscere natura di fonte produttiva di norme giuridiche direttamente applicabili.<sup>3</sup> Ciò comporta l'impugnabilità dinanzi alla Corte costituzionale delle disposizioni della legge, qualora esse: o si pongano in contrasto con norme costituzionali o siano idonee a ledere la sfera di competenza di una Regione.

Lo stesso articolo 76 circoscrive il potere di delegazione legislativa, fissando alcuni vincoli precisi alla legge di delegazione, il cui mancato rispetto costituisce un

vizio di legittimità costituzionale. Così: essa dovrà necessariamente contenere l'individuazione dell'oggetto o di più oggetti e non già di generiche materie, dovranno altresì stabilirsi i principi, ossia le norme di carattere generale e sostanziale che regolano la materia, nonché i criteri direttivi, ossia le regole procedurali per il concreto e corretto esercizio del successivo potere governativo.<sup>4</sup> Infine, la legge di delegazione dovrà contenere un termine entro il quale la delega non deve ma può essere esercitata.<sup>5</sup> Nessun vincolo giuridico e nessuna sanzione discende, dunque, dal mancato esercizio della delega disposta dal Parlamento.

La legge di delegazione può essere conferita solo con legge formale tramite il procedimento ordinario, nella misura in cui si stabilisce una riserva di Assemblea ai sensi dell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione. Essa non può essere conferita ai singoli ministri, o comitati interministeriali, bensì al Governo quale organo collegiale;<sup>6</sup> e non sono altresì ammissibili sub-deleghe da parte del Governo.<sup>7</sup> Purtuttavia è prassi nelle leggi delega individuare a chi spetta l'iniziativa nella stesura del decreto legislativo all'interno della compagna governativa.

Oltre ai limiti espliciti di rilevanza costituzionale appena menzionati, esistono altri limiti che generalmente sono individuati come limiti logici, da un lato, e limiti ulteriori, dall'altro. Con riguardo ai limiti logici è pacifico considerare l'impossibilità di delegare al Governo il potere di revisione costituzionale, di una potestà legislativa delle regioni o di atti e prerogative squisitamente attribuiti al Parlamento in ragione delle sue funzioni costituzionalmente garantite.<sup>8</sup> Nel delegare la potestà legislativa al Governo, il Parlamento all'interno della legge delega, nel silenzio della Costituzione, può stabilire poi ulteriori limiti in particolar modo di tipo procedimentale, ai quali l'Esecutivo è tenuto a conformarsi nella predisposizione del decreto legislativo. In caso, quindi, di inosservanza governativa alle ulteriori limitazioni poste dal Parlamento si assiste ad una violazione di legge delega (eccesso di delega), quest'ultima considerata come norma interposta.<sup>9</sup>

La legge 23 agosto 1988, n. 400 recante "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*" ha inteso legificare la procedura di approvazione ad opera del Governo del decreto delegato. Si badi bene però che essendo disposizioni contenute all'interno di una norma primaria, risultano norme pur sempre derogabili dalla stessa legge delega.<sup>10</sup>

Talvolta la legge delega può attribuire al Governo la facoltà di adottare, entro sempre un termine specifico ma successivo alla delega principale, decreti autocorrettivi, ossia modificativi ed integrativi al decreto "principale", nel rispetto sempre dei medesimi principi e seguendo lo stesso *iter* procedimentale. Tale strumento è stato avallato a più riprese dalla Corte costituzionale e presenta l'indubbio pregio di integrare o correggere la disciplina del decreto principale che risulti essere incompleta o lacunosa, in particolar modo per le materie dotate di un alto grado di complessità tecnica; allo stesso tempo, però, esso presenta un significativo svantaggio nel verso della provvisorietà e della precarietà del decreto principale con il rischio di minare il principio di certezza del diritto.<sup>11</sup>

## 2. LE DELEGHE LEGISLATIVE ALL'INTERNO DELLA L. N. 124 DEL 2015

La legge 7 agosto 2015, n. 124 (deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), meglio nota come legge Madia, offre preziosi spunti di analisi per lo studio dell'istituto della delega legislativa, ex articolo 76 della Costituzione, facendo ad esso più volte ricorso come strumento idoneo, e forse si potrebbe dire necessario, per riformare l'architettura complessiva delle pubbliche amministrazioni. Dei ventitré articoli di cui è composta la legge, infatti, tredici di questi presentano al loro interno deleghe legislative e, in molti casi, esse sono anche "multiple", ossia rimandano all'adozione di più decreti legislativi per una completa attuazione della materia di volta in volta trattata.<sup>12</sup>

La legge Madia, sulla scia delle grandi riforme che sono intervenute a partire dagli inizi degli anni Novanta, mira a trasformare radicalmente l'assetto organizzativo e funzionale delle pubbliche amministrazioni. Se si volge lo sguardo verso le precedenti iniziative riformatrici in materia di pubblica amministrazione si possono rinvenire due fasi che possono essere equiparabili per intensità e ampiezza all'attuale progetto di riforma poiché anch'esse caratterizzate da un grande attivismo legislativo perpetuato con l'emanazione di numerosi decreti legislativi: la prima stagione, coincidente con gli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, è quella delle riforme inaugurate a partire dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 (c.d. riforme Cassese dal nome dell'allora Ministro per la pubblica amministrazione); la seconda stagione, intervenuta con la legge 15 marzo 1997, n. 59, è quella delle riforme passate alla storia con il nome di Bassanini, anch'egli già Ministro per la pubblica amministrazione. Il binomio riforma della pubblica amministrazione e legge delega sembra, dunque, essere inscindibile allorché il legislatore tenti di dare attuazione ad una riforma che risulti la più organica e sistemica possibile. Contrariamente ai due predecessori citati, però, la legge delega in esame si contraddistingue per la fissazione di un termine alquanto breve per l'esercizio dei decreti delegati.<sup>13</sup> Spesso, infatti, lo strumento della delega legislativa è stato adoperato anche come mezzo per rimandare la risoluzione di uno o più problemi ad un futuro incerto e spesso non concretizzabile. Nel caso in esame si è assistito, invece, ad un intenso attivismo legislativo che ha caratterizzato il Dipartimento della funzione pubblica e il Governo nel suo complesso e che già nell'arco dei primi dodici mesi ha partorito sedici decreti delegati e cinque schemi di decreto legislativo.

Se è vero, dunque, che l'intenzione del legislatore delegante è stata quella di addivenire nel minor tempo possibile ad una riscrittura, totale o parziale, delle norme riguardanti il funzionamento della pubblica amministrazione, allo stesso tempo, però, la contemporanea e sistematica previsione di emanare decreti integrativi e correttivi in capo al Governo ha determinato, nei fatti, uno slittamento non poco significativo dei tempi di una organica riforma in materia.<sup>14</sup>

Lo schema procedurale di approvazione dei decreti legislativi risulta essere pressoché identico nei diversi articoli di cui è composta la legge. Così, infatti, il Governo è delegato ad adottare, entro un determinato periodo che non eccede mai i diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi in di-

verse materie riguardanti l'ordinamento e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Suddetti decreti legislativi sono adottati su proposta, generalmente ma non sempre, del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previo parere, reso entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato. Lo schema di ciascun decreto è, successivamente trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia che si pronunciano entro il termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Si noti che per la formulazione dei pareri ad opera delle Commissioni parlamentari, il termine, che generalmente è fissato in sessanta giorni dalla trasmissione dello schema di decreto è prorogato di novanta o sessanta giorni qualora il termine previsto per la formulazione del parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza di adozione della delega legislativa. La procedura è, infine, completata dalla previsione secondo cui, qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari, esso è tenuto in ogni caso a trasmettere nuovamente il testo dello schema di decreto alle Camere corredato da motivazioni in ordine al non recepimento dei suddetti pareri; sulle nuove osservazioni del Governo, il Parlamento potrà esprimersi entro i successivi dieci giorni.

Infine, si prevede la possibilità, come accennato, che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo abbia la facoltà di adottare, rispettando in ogni caso i principi, i criteri direttivi ed il medesimo *iter* procedimentale, uno o più decreti legislativi volti a integrare o correggere le disposizioni precedentemente adottate.<sup>15</sup>

Ad avviso di chi scrive, il punto più innovativo di tutto l'impianto normativo della riforma in esame è da rintracciarsi nelle modalità e nelle procedure appena descritte. Il coinvolgimento dei diversi attori istituzionali, al fine di arricchire il processo decisionale, rende anomala e assai interessante la procedura fissata dalla legge Madia in mancanza di una rigida disciplina procedimentale ai sensi dell'articolo 76 della Carta costituzionale. I punti maggiormente interessanti 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 consultiva e non giurisdizionale, rappresenta il *quid pluris* dell'impianto normativo, volto alla ricerca di quella giusta sinergia in attuazione del principio di leale cooperazione 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 sempre un parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. 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 supe-



ra il termine dei ventiquattro 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. Infine, va segnalato, a parere di chi scrive, che la previsione secondo la quale il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri provenienti dalle due Camere, trasmette nuovamente i tesi all'interno del Parlamento motivando l'eventuale rigetto delle istanze pervenute, rappresenta un incisivo 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 e che conferma la linea di tendenza volta a trasformare i pareri parlamentari sugli atti del governo in una vera e propria "co-legislazione" tra i due organi.<sup>16</sup>

### 3. LA SENTENZA N. 251 DEL 2016 DELLA CORTE COSTITUZIONALE:

#### L'INTESA, ALL'INTERNO DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO, QUALE MOMENTO INDISPENSABILE DI LEALE COLLABORAZIONE TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Nel percorso attuativo della legge n. 124 del 2015 un ostacolo di ordine procedurale si è presentato in seguito alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale con la quale si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della stessa legge Madia in quanto lesiva di alcune prerogative rientranti nelle materie di competenza esclusiva regionale. A detta del Giudice delle leggi, per tali disposizioni, incidenti nelle materie di competenza regionale, non essendo possibile rintracciare una competenza prevalente tra lo Stato e le regioni, si rende necessario assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra i due livelli di governo anche nell'ambito del procedimento legislativo per il tramite del ricorso al sistema delle Conferenze. Così, dunque, il mero parere espresso dalla Conferenza unificata risulta insufficiente, dovendo ricorrere allo strumento dell'intesa al fine di un più stringente momento concertativo tra lo Stato e le autonomie territoriali.<sup>17</sup> Per questi motivi alcune norme della legge delega sono state dichiarate incostituzionali nella parte in cui prevedono "che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".<sup>18</sup>

Non entrando nel merito delle argomentazioni della Corte in relazione alle singole disposizioni oggetto di censura, esse infatti saranno riprese all'interno dei singoli commenti ai decreti legislativi presenti in questo volume, in questa sede è necessario sottolineare come tale pronuncia ha inteso superare il generale orientamento secondo cui "il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo".<sup>19</sup> Il ricorso all'intesa, quindi, secondo la Consulta si viene a configurare come un limite ulteriore al procedimento di formazione dei decreti delegati in un contesto di stretto intreccio tra le competenze dello Stato e delle regioni, quale è quello presente all'interno della legge in esame. Così, quindi, la legge delega dovrà prevedere moduli procedimentali idonei a consentire uno stringente dialogo con le regioni per il tramite dell'intesa.<sup>20</sup>

Allo stesso tempo, però, la Corte costituzionale ha fatto salvi i decreti legislativi già emanati alla luce delle deleghe contenute nella legge Madia nella misura in cui ha affermato che “le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative”; gli stessi giudici hanno specificato altresì che “nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione”<sup>21</sup> rendendo quindi opportuno che il Governo adoperi strumenti correttivi per sanare una possibile illegittimità dei decreti delegati. Sugli strumenti procedurali che lo stesso Governo dovrà mettere in campo per sanare tale, e sempre possibile, illegittimità si dirà dopo; in questo frangente pare opportuno disquisire in merito agli strumenti che l'ordinamento offre, o può offrire, per realizzare, soprattutto alla luce della pronuncia in esame, più idonei e opportuni strumenti concertativi da applicare anche all'interno della formazione dei procedimenti legislativi.

Alla luce del fallito tentativo di riforma costituzionale e dunque dell'inalterata trasformazione del sistema bicamerale del nostro Paese e in virtù dell'attuale riparto di competenze tra Stato e regioni, l'ordinamento dovrà avere la capacità e la forza di offrire nuove e possibili soluzioni per lo sviluppo di politiche pubbliche che rispettino, da un lato, le prerogative dei diversi livelli di governo e, dall'altro, che siano in grado di porre in essere interventi organici e di sistema. Il precario equilibrio scaturito a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 mediante cui il Giudice delle leggi aveva inteso assicurare in ogni caso “procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo attraverso strumenti di leale collaborazione” sembra soffrire di numerose lacune allorquando gli strumenti di leale collaborazione devono applicarsi anche al procedimento legislativo. Su questo punto, infatti, il sistema delle Conferenze, sede e luogo di incontro degli esecutivi, sembra scontare evidenti limiti in ordine ad una adeguata rappresentazione delle comunità territoriali. Per queste ragioni, sembra opportuno, ferma restando la difficoltà di porre nuovamente al centro del dibattito il tentativo di riformare la Carta costituzionale, dotare l'ordinamento di nuovi strumenti per favorire il momento concertativo tra lo Stato e le regioni e in questo senso due possono essere le linee direttrici di riforma: la prima riguarda una attenta riflessione sul sistema delle Conferenze e su un suo eventuale ripensamento nel versante della loro composizione; la seconda, invece, attiene alla possibilità di dare finalmente concreta attuazione all'articolo 111 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nella parte in cui si prevede “la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”. L'integrazione della Commissione parlamentare potrebbe offrire un adeguato coordinamento tra la legislazione nazionale e quella regionale. Purtuttavia va segnalato che, nonostante tale Commissione, così eventualmente integrata, possa esprimere un parere su determinati progetti, pare che può essere disatteso solo a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea, il suo intervento si limiterebbe alle sole competenze concorrenti e non già anche a

quelle esclusive regionali che sono anch'esse interessate dalla pervasività delle competenze trasversali dello Stato. In ogni caso la richiamata integrazione avrebbe anche il pregio di dare spazio ai consiglieri regionali, relegando così gli esecutivi, e i sistemi delle Conferenze, al ruolo che più si confà ad un ordinamento che rispetti la separazione dei poteri, ossia al ruolo del coordinamento amministrativo e non legislativo.

#### 4. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO ALLA LUCE DELLA SENTENZA DELLA CORTE

Proprio in virtù della sinergia istituzionale che si è andata configurandosi tra il Consiglio di Stato nella sua veste consultiva e il Governo, l'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha richiesto un parere,<sup>22</sup> alla luce della sentenza della Consulta, relativo ad alcune questioni interpretative sull'attuazione di tre decreti legislativi emanati sulla base della legge delega n. 124 del 2015 e più nello specifico nelle materie riguardanti: il licenziamento disciplinare, la dirigenza sanitaria e il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.<sup>23</sup>

Il Consiglio di Stato, dunque, nell'adunanza della Commissione speciale del 9 gennaio 2017<sup>24</sup> ha inteso indicare al Governo alcuni moduli procedurali per sanare le lacune della legge delega e per portare a compimento l'intero processo di riforma intrapreso dalla legge Madia.

Il Consiglio di Stato ha rilevato innanzitutto l'importanza di "portare a termine le previsioni della l. n. 124 a seguito della sentenza della Corte", "portare a termine le previsioni della l. n. 124 a seguito della sentenza della Corte [...] per non far perdere slancio riformatore all'intero disegno: i decreti legislativi interessati dalla sentenza costituiscono, infatti, non soltanto misure di grande rilievo di per sé, ma anche elementi di una riforma complessiva, che risulterebbe meno incisiva se limitata ad alcuni settori" e per tali ragioni ha inteso esprimere un parere circa le singole questioni che il Governo avrebbe dovuto affrontare per completare il quadro riformatore; questioni che possono essere così riassunte: a) la necessità o meno di un intervento sulla legge delega; b) le modalità degli interventi sui decreti legislativi già emanati; c) la concretizzazione dell'oggetto, dell'efficacia e delle modalità di acquisizione dell'intesa; d) la struttura del decreto legislativo correttivo.

In merito al primo punto, il Consiglio di Stato ha specificato che non si rende necessario intervenire nuovamente sulla legge delega, in quanto questa deve ritenersi già riscritta dalla Corte in conformità al dettato costituzionale, con la previsione dell'intesa al posto del parere. Infatti, tale sentenza si inquadra all'interno di quel novero di pronunce rientranti nella categoria di quelle "additive di procedura".<sup>25</sup>

In relazione, invece, alla sorte dei decreti legislativi adottati, come ci ha specificato la Consulta, essi restano efficaci salvo una loro successiva impugnazione e lesione delle prerogative regionali. Fermo restando, dunque, la conservazione degli effetti giuridici dei decreti delegati già emanati, la stessa Corte ha comunque invitato il Governo a rivedere l'iter procedurale di approvazione degli stessi per il tra-

mite di un maggiore e più incisivo coinvolgimento delle regioni. Per queste ragioni il Consiglio di Stato ha affermato perentoriamente che bisogna “considerare gli interventi correttivi sui decreti legislativi come rilevanti e da adottare tempestivamente” per il tramite di due strumenti che l’ordinamento mette a disposizione: l’intesa e l’emanazione dei decreti integrativi e correttivi.<sup>26</sup> Avendo specificatamente riguardo a questi ultimi, essi oltre a correggere ed integrare i decreti “principali” avranno altresì il compito di colmare la lacuna procedimentale avanzata dalla Corte, facendo confluire l’oggetto dell’intesa all’interno del decreto “secondario” sanando così il vizio menzionato.

Riguardo, poi, all’oggetto dell’intesa, il Consiglio di Stato ha specificato lapidariamente che essa “deve riferirsi al decreto nel suo complesso”, e non solo a sue singole parti. Ciò, continua il Consiglio, si ritiene necessario in quanto la pronuncia del Giudice delle leggi ha investito la legge delega e non già i decreti delegati e per tali ragioni si renderebbe assai arduo identificare le norme lesive delle prerogative regionali suscettibili di futuri giudizi ad opera della stessa Corte. Inoltre è nella piena capacità dell’intesa e, dunque, anche del successivo decreto correttivo avere il carattere della retroattività, ossia disciplinare anche degli effetti già dispiegati nel “periodo intercorso tra l’entrata in vigore del decreto legislativo originario e quella del decreto correttivo”. Il Consiglio di Stato, però, ha suggerito al Governo di disciplinare e specificare suddetta fase transitoria all’interno del momento concertativo tra Stato e Regioni.

Per le modalità di acquisizione dell’intesa, la stessa Corte costituzionale ha invece chiarito che “le procedure di consultazione devono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione” e che in ogni caso “la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (...), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell’ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo”. Tale specificazione adoperata dalla Corte permette, dunque, di disciplinare l’intesa secondo le modalità previste dall’articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 ma, come suggerisce il Consiglio di Stato, di affiancare ad esse reiterate trattative in caso di dissenso di alcune regioni prima di procedere ai sensi dell’articolo 3, comma 3, del medesimo decreto.

Al punto 8 del parere in questione, il Consiglio di Stato ha offerto al Governo preziosi spunti per una corretta stesura dei decreti integrativi e correttivi. Tale organo, infatti, che più di tutti ha contribuito e insistito nella qualità formale del *drafting* legislativo suggerisce di: inserire nelle premesse la succitata sentenza della Corte e di inserire all’interno di tali premesse altresì l’intesa raggiunta che vada ad emendare le premesse contenute nel decreto originario e che consentirebbe di definire tale intesa applicabile, come si è detto, retroattivamente; di modificare o di inserire nuove disposizioni all’interno del decreto secondario negli ambiti di stretta competenza statale. Il decreto correttivo dovrà altresì indicare le modifiche al decreto originario e si ritiene opportuno che, da un lato, sia espressamente dichiarata la vigenza delle norme contenute nel decreto originario e, dall’altro, che eventualmente se

l'intesa lo prevede si facciano salvi gli effetti intercorsi tra l'entrata in vigore del decreto originario e quelli del suo correttivo.

Il parere, infine, ha segnalato l'importanza di intervenire anche sui settori per i quali la delega è scaduta (dirigenza e servizi pubblici). Un percorso possibile è quello di una nuova delega, che stavolta indichi espressamente il previo raggiungimento dell'intesa o invece potrebbe essere ipotizzabile anche un disegno di legge governativo avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato scaduto. Con la seconda possibilità però, ad avviso di chi scrive, nella "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" il rischio parrebbe essere quello di addivenire o alla stesura di norme incostituzionali, poiché rientranti nelle prerogative regionali o peggio, di riformare i suddetti settori solo parzialmente, ossia, solo per le materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato, facendo così venire meno il carattere dell'organicità e dell'unitarietà delle materie di volta in volta trattate.

È, dunque, sulla scorta del parere reso dal Consiglio di Stato al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione che il Governo ha intrapreso successivamente la strada della correzione *in itinere* della riforma per il tramite dell'adozione di decreti integrativi e correttivi con l'obiettivo di sanare l'illegittimità eventuale dei decreti "principali" scaturiti dalle disposizioni della legge delega oggetto di censura. Prendendo come esempio lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (c.d. decreto sui procedimenti disciplinari) può notarsi che buona parte delle indicazioni fornite dall'organo consultivo del Governo siano state recepite e trasposte all'interno di tale schema. Qualche dubbio sorge, però, in relazione alla scelta del metodo del *drafting* formale adoperata dal Governo nel novellare non già il testo originario su cui era intervenuto il primo decreto ma bensì nel recare modifiche al decreto legislativo "principale". Così nel caso specifico, lo schema di decreto in questione modifica il primo decreto legislativo, quello principale, e non già il Testo Unico sul pubblico impiego (decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) ossia il testo oggetto della prima novellazione che contiene la disciplina generale in materia.

## NOTE

1. Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013.
2. Sul punto vd. A. Barbera, C. Fusaro, *Istituzioni di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2016. In relazione alla delegazione legislativa come procedimento duale si veda anche la sentenza n. 3 del 1957 della Corte costituzionale.
3. Di questo avviso sempre T. Martines, *Diritto costituzionale*, *op. cit.* Anche a questo orientamento è arrivata “recentemente” la Corte costituzionale con la sent. n. 224 del 1990.
4. Sulla specificazione della locuzione “principi e criteri direttivi” è accolta in questa sede la ricostruzione di A. Barbera, C. Fusaro, *Istituzioni di diritto pubblico*, *op. cit.*
5. In relazione al termine entro cui esercitare la delega la Corte costituzionale, con la sentenza n. 163 del 1971, ha ritenuto che essa possa anche essere prefissata senza indicare una data esatta ma attraverso il riferimento ad un evento futuro di cui è certo il realizzarsi (*certus an incertus quando*). L'atto da compiere entro il termine fissato per la scadenza della delega è quello dell'emanazione da parte del Presidente della Repubblica (vd. *ex pluris* sent. nn. 91/1962, 83/1974, e 184/198). Di tali pronunce si trova conferma all'interno dell'articolo 14, comma 2, della l. n. 400/1988.
6. Così ha stabilito la Corte costituzionale con le sent. nn. 48/1961, 16/1965 e 125/1976.
7. Sulle legittimità delle subdeleghe vd. sent. nn. 54/1957, 38/1959 e 139/1976.
8. G. Guzzetta, F. Marini, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2011.
9. Vd. su tutti la sent. n. 3/1957.
10. Sul punto cfr. articolo 14 della legge n. 400 del 1988.
11. Sulla legittimità dei decreti integrativi e correttivi cfr. le sent. nn. 156/1985, 425/2000 e 126/2001.
12. Sul punto vd. B.G. Mattarella, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Gior. dir. amm.*, 5/2015, 621 e ss.
13. All'interno della legge delega, generalmente il termine di esercizio della delega è fissato in dodici mese. Alcuni articoli, però, dispongono diversamente: è il caso ad esempio della scrittura del testo unico sul pubblico impiego che, ai sensi dell'articolo 17, l'esercizio della delega è fissato in 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge; così come l'articolo 7 che fissa nei termini di sei mesi l'esercizio della potestà legislativa del Governo o ancora come l'articolo 21 che stabilisce che il decreto attuativo sia adottato entro i novanta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento legislativo.
14. Anche qui il termine generale per l'emanazione dei decreti integrativi e correttivi è fissato entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo “principale”. Fa eccezione il termine entro il quale è possibile emanare decreti integrativi e correttivi rispetto al riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti, che è fissato, invece, nei termini di due anni.
15. Sul procedimento di approvazione dei decreti delegati si veda anche B.G. Mattarella, *L'attuazione della riforma amministrativa*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2016.
16. Parla di colegislazione il manuale di L. Gianiti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, 249. In relazione ai pareri parlamentari sui schemi dei decreti legislativi si rimanda al testo di N. Lupo, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Ri-*

- vista trimestrale di diritto pubblico, 1999, 973.
17. Sulle differenze tra i metodi concertativi tra Stato e regioni vd. G. Carpani, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, Nota per il gruppo di studio di Astrid “Dove va il regionalismo”; ma anche I. Ruggiu, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in “Le Regioni” a. XXXIX, n. 2/3, maggio-giugno 2011.
  18. Numerosissimi sono stati i commenti scaturiti alla luce della sentenza della Corte costituzionale. Si vedano su tutti A. Poggi, G. Boggero, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*; E. Balboni, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; S. Agosta, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*. C. Calvieri, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio*, in *Osservatorio AIC*. R. Lugarà, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*.
  19. Cfr. su tutti la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004.
  20. Per “i grandi problemi” che genera la sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale sul piano del procedimento legislativo si vd. B.G. Mattarella, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Gior. dir. amm.*, n. 2/2017.
  21. Vd. punto 9 del *Considerato in diritto*.
  22. La richiesta di parere è la n. 43116 del 23/12/2016.
  23. Ci si riferisce rispettivamente al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 111, decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 e al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.
  24. Cons. St., comm. spec., 17 gennaio 2017, n. 83.
  25. In proposito vd. F. Gallarati, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze “additive di procedura”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016.
  26. Per l'intesa, quindi, il governo dovrà procedere nel rispetto dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. In relazione alle modalità tempistiche e di intervento si è, invece, già fatto precedentemente menzione.

