

## LA GIURISPRUDENZA CONSULTIVA DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE SULLA DELEGIFICAZIONE: TRA MODELLO GENERALE E PRASSI

di Tiziana De Pasquale\*

*“Le cattive leggi sono la peggior sorte di tirannia”*  
Edmund Burke

SOMMARIO - 1. Oggetto e scopo del lavoro 2. Il modello generale di delegificazione: tra espansione del potere regolamentare del Governo... - 2.1. ... ed espansione della funzione di controllo parlamentare. - 3. La disciplina relativa al coinvolgimento del Comitato per la legislazione nelle procedure di delegificazione nella XVI Legislatura. - 4. La delegificazione tra modello legislativo e distorsioni della prassi: tra confusione con il modello di delegazione legislativa ed incongruo uso dello strumento delegificante. - 4.1. Le delegificazioni contenute in atti normativi primari del Governo. - 4.2. Il patologico ricorso a fonti di rango primario per la modifica di fonti di rango secondario. - 5. Conclusioni: il “seguito” dei pareri ed efficacia del lavoro del Comitato sulla qualità tecnico-normativa degli atti sottoposti al suo esame. Tra attualità e crisi del secondo comma dell'articolo 17.

### *1. Oggetto e scopo del lavoro.*

La tematica dell'esercizio della potestà regolamentare di delegificazione da parte dell'organo esecutivo è da sempre fonte di ricchi dibattiti, soprattutto successivamente ai grandi processi riformatori dell'amministrazione degli anni '90, nonché all'entrata in vigore della modifica del Titolo V della Costituzione. Invero, se, come si vedrà, la l. 59 del 1997 ha comportato una irriducibile confusione tra semplificazione amministrativa e normativa, la riforma del sesto comma dell'articolo 117 Cost., introducendo una disciplina costituzionale del riparto delle fonti regolamentari attraverso la previsione di un parallelismo asimmetrico<sup>1</sup> tra la titolarità della potestà legislativa esclusiva e la titolarità della potestà regolamentare statale<sup>2</sup> ha di fatto determinato uno stato di

---

\* Dottoranda di ricerca in “Processo dell'integrazione europea e diritto internazionale” dell'Università di Palermo.

<sup>1</sup> L'espressione è di G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006 – Fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 188.

<sup>2</sup> È bene precisare che precedentemente a tale riforma, la Costituzione Italiana taceva quasi completamente su tale potere, facendovi riferimento unicamente al comma quinto dell'articolo 87 al solo scopo di precisare che al Presidente della Repubblica spetta il compito di emanare i regolamenti. Con le nuove previsioni dell'articolo 117, invece, sono per la prima volta stati introdotti dei limiti costituzionali ulteriori alla riserva di legge, alla disponibilità delle fonti secondarie per il legislatore ordinario. Questa, invero, sancisce l'impossibilità per lo Stato di delegificare in ambiti che non rientrano nella sua competenza esclusiva. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo*, cit. ; G. DEMURO, *I regolamenti delegati di delegificazione*, su P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006 – Fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 301 ss. ; G. RAZZANO, *La potestà regolamentare statale fra previsione costituzionale e prassi*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti tra Stato-*

generale crisi dei modelli regolamentari statali, producendo come effetto uno stato di “fuga dal regolamento” a causa del sempre più frequente uso dei c.d. “atti di natura non-regolamentare”.

Conseguentemente, oggi più che mai, l’individuazione dei confini entro cui il Governo è legittimato ad esercitare detta potestà coinvolge problematiche non solo inerenti al funzionamento del sistema delle fonti, ma anche alla forma di governo, alla ripartizione di potestà tra Stato e Regioni, alla giustizia costituzionale e alla garanzia delle libertà<sup>3</sup>.

Il presente contributo esamina profili problematici attualmente collegati all’esercizio del potere di delegificazione nella XVI Legislatura. In particolare, attraverso la “lente” offerta dalla più recente “giurisprudenza” del Comitato per la Legislazione, si vogliono analizzare i meccanismi più frequenti di allontanamento della prassi normativa dal modello generale di delegificazione canonizzato dalla l. 400 del 1988, per giungere a considerazioni conclusive di carattere generale che siano in grado di immaginare alcune soluzioni ai problemi più frequenti connessi con l’esercizio del potere regolamentare di delegificazione.

A tal fine, appare utile svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare relative alla disciplina del potere regolamentare del Governo in generale e del meccanismo di delegificazione in particolare, contenuta nella l. 400 del 1988, anche alla luce delle recenti novelle apportate dalla l. n. 69 del 18 Giugno del 2009, individuandone le finalità, le funzioni e le distorsioni verificatesi in più di un ventennio di applicazione della stessa.

Si intende verificare nel prosieguo, come tale modello si stia atteggiando nella più recente dinamica di relazioni tra Parlamento e Governo.

A tal proposito, non sembra possibile prescindere da una disamina dei poteri attribuiti dagli articoli 16bis, comma 6bis e 96ter, comma 3 del Regolamento della Camera dei Deputati al Comitato per la legislazione, organo a formazione politica con

---

*Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 203 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 467 ss. ; C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, fasc. 4, pp. 935 ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 233 ss. Si noti, per altro, come la sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 abbia perentoriamente escluso la possibilità dell’uso di fonti secondarie per derogare al riparto di competenze fissato dall’articolo 117 Cost. in virtù dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza. Diversamente, invero, si determinerebbe un improprio conferimento di primarietà a tali fonti, degradando, per altro, le leggi regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali. Tale decisione sembra essere stata successivamente stemperata da altri interventi della Consulta tendenti piuttosto a tutelare le esigenze di esercizio unitario della funzione regolamentare. Cfr. Corte Cost., Sentt. n. 151 del 12 aprile 2005 e n. 285 del 19 luglio 2005.

<sup>3</sup> Cfr. M. CUNIBERTI, *La delegificazione*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto – La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 Maggio 2000, Torino, Giappichelli, 2001, p. 104.

funzioni tecniche ed imparziale<sup>4</sup> perché *bipartisan*, istituzionalmente preposto a coadiuvare le Commissioni permanenti nella fase dell'istruttoria legislativa, mediante il controllo e la valutazione della qualità tecnico-normativa dei disegni di atti legislativi nonché degli schemi di atti di provenienza governativa a vario titolo sottoposti al suo parere<sup>5</sup>.

Il passaggio successivo, cuore del presente contributo, sarà costituito da un'attenta ricostruzione dei rilievi mossi dal Comitato per la legislazione durante la XVI Legislatura – ancora in corso – sui disegni di legge di delegificazione, nonché sugli schemi di atti normativi presentati dal Governo.

Le conclusioni, come accennato, si concentreranno sul “seguito” che tali pareri hanno avuto negli atti infine emessi, nonché su valutazioni di carattere generale inerenti all'efficacia del lavoro del Comitato sulla qualità tecnico-normativa di tali atti. Si spera di fornire, attraverso tale percorso, un quadro utile a capire quali sono ad oggi i più ricorrenti problemi inerenti alla delegificazione ed al potere regolamentare dell'Esecutivo, per formulare possibili proposte di riforma del sistema esaminando.

## 2. Il modello generale di delegificazione: tra espansione del potere regolamentare del Governo...

La disposizione di riferimento relativa al procedimento di delegificazione<sup>6</sup> è certamente imputabile alla legge n. 400 del 23 agosto 1988<sup>7</sup>, il cui l'articolo 17 – “norma sulla normazione”<sup>8</sup> – contiene una disciplina organica della potestà regolamentare dell'Esecutivo<sup>9</sup>. Tale disposizione, invero, avrebbe dovuto porsi come

<sup>4</sup> Come autorevolmente definito, il Comitato è un organo politico-rappresentativo nella composizione e tecnico-giuridico nelle funzioni. Cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 199.

<sup>5</sup> Per un'attenta disamina delle funzioni attribuite dal Regolamento della Camera dei Deputati al Comitato per la legislazione, si veda L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit.

<sup>6</sup> Dal momento della sua entrata in vigore, tale disposizione è stata più volte modificata dal legislatore. Appare, pertanto, utile indicarne le fonti innovatrici succedutesi nel tempo: art. 16 l. n. 127 del 1997; art. 12 n. 1 l. n. 25 del 1999; art. 74 d.lgs. n. 29 del 1993; l. n. 69 del 2009; art. 13, comma 1, l. n. 59 del 1997.

<sup>7</sup> Per un'analisi storico-giuridica sullo sviluppo della potestà normativa del Governo, si veda N. LUPO, *Dalla legge al regolamento – Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003. Malgrado non sia presente nella legge alcuna abrogazione espressa, è pacifico in dottrina che la disciplina generale dei regolamenti governativi di cui ai commi 1, 3 e 4 dell'articolo 17 sia sostitutiva di quella risalente alla l. n. 100 del 1926. *Ex plurimis*, F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di Governo e sistema delle fonti – La tipologia dei regolamenti governativi nella l. n. 400 del 1988*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 5. Si rinvia, inoltre, alla voce *Regolamenti governativi e ministeriali* di L. COSSU, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5033; V. COCOZZA, *La delegificazione – riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, Jovene, 2005, p. 99; nonché anche A. MEALE, *La funzione regolamentare nel sistema dei poteri*, Bari, Cacucci, 2000, p. 61.

<sup>8</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 3 del 2009, p. 2.

<sup>9</sup> Il legislatore ha disciplinato in maniera omogenea i procedimenti di adozione dei c.d. regolamenti di attuazione, esecuzione ed integrazione, nonché dei c.d. regolamenti indipendenti e quelli relativi alla

svolta fondamentale per il processo di razionalizzazione del sistema delle fonti secondarie in grado di realizzare per certe materie e con determinati meccanismi un abbassamento di competenze normative senza con ciò ledere la posizione di primazia del Parlamento nell'attività di produzione legislativa.

Ciò è particolarmente evidente nel modello<sup>10</sup> di delegificazione delineato dal secondo comma<sup>11</sup> il quale, pur permettendo la occasionale realizzazione del “trasferimento della disciplina normativa di una determinata materia o attività dalla sede legislativa alla sede regolamentare”<sup>12</sup>, ha comunque riaffermato il ruolo del

---

“organizzazione ed [a]l funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge”. Il comma 4ter, poi, ha fissato i medesimi requisiti formali per i regolamenti con cui il Consiglio dei Ministri dovrebbe provvedere sia al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, sia alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita, nonché anche all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete. In riferimento ai decreti ministeriali ed interministeriali, il terzo comma ha stabilito che – ferma l'impossibilità di porsi in contrasto con i regolamenti emanati dal Governo e previa comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri – tale forma potrà essere usata per i regolamenti nelle materie per le quali la legge ha conferito il potere rispettivamente ad uno o più ministri. Diverse critiche ha ricevuto, in dottrina, la previsione del potere indipendente di regolamentazione di cui alla lett. C). In tal senso si veda, *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla l. n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 9, 1988, p. 1478, la quale rileva come “un potere regolamentare siffatto non sia compatibile col sistema costituzionale” in quanto il principio di legalità costituirebbe per lo stesso un ostacolo insormontabile “nella sua valenza democratica prima che garantista”. Nello stesso senso, sul generale funzionamento del sistema delle fonti, G. ZAGRELBESKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., p. 208 secondo cui posto che, anche il non regolare un determinato settore costituisce una scelta precisa, in un sistema democratico, i regolamenti “possono presentarsi unicamente come processo di integrazione politica dopo la legge, nei casi e nei limiti da questa determinati”.

<sup>10</sup> Si noti come la dottrina tenda a specificare che questo non è che uno dei possibili modelli di “delegificazione in senso ampio”. Cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 20 ss. il quale specifica come la delegificazione in senso “ampio” comprenda tutte le forme di “riconoscimento di poteri normativi statali alle autonomie costituzionalmente garantite”; nello stesso senso N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, cit., p. 32. Altri, invece, distinguono tra “delegificazione in senso lato” e “delegificazione in senso tecnico”, Cfr. T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, cit., pp. 863 e ss., S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, Cedam, 2001, pp. 16 e ss.

<sup>11</sup> Il comma 4bis poi prevede espressamente che i decreti di delegificazione debbano essere usati anche per “l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri”. Tale comma è stato introdotto dall'art.13, comma 1, della l. 59 del 1997 salutata da molti autori come una pur precaria riserva di regolamento amministrativo nella materia dell'organizzazione ministeriale. Ad una analisi più approfondita di questo aspetto è dedicata la relazione del dott. E. LONGO, *La delegificazione in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni statali*. Sul tema si rimanda, inoltre, *ex plurimis*, a G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo*, cit., p. 184; U. DE SIERVO, *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 792 ss.; G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: “il fine giustifica i mezzi”?*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 240.

<sup>12</sup> Cfr. T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 867. A proposito del modo in cui la delegificazione riesce a realizzare l'effetto della semplificazione, si vedano le considerazioni contenute nel Rapporto sullo stato della legislazione della Camera dei Deputati, I, 1998, pp. 88 e ss. dal quale emerge chiaramente come l'effetto della

Parlamento come unico centro decisionale in grado di operare un effettivo bilanciamento della pluralità di interessi coinvolti<sup>13</sup> attraverso l'imposizione del pur ovvio limite della riserva di legge assoluta, nonché l'individuazione delle "norme generali regolatrici della materia" e delle disposizioni di legge in vigore da abrogare con efficacia dall'entrata in vigore del regolamento<sup>14</sup>.

La necessità di creare più ampi spazi, condivisi e non, di normazione secondaria per l'Esecutivo veniva avvertita come rimedio a ciò che si additava come fenomeno di "iper consumo normativo ed inflazione di leggi"<sup>15</sup> che, creando confusione normativa, costituiva un *vulnus* per il principio cardine della certezza del diritto<sup>16</sup> oltre che della qualità sistemica della legislazione<sup>17</sup>. Tale logica, invero, si sarebbe dovuta porre come risposta applicativa dell'assunto secondo il quale la chiarezza della normazione si realizzerebbe non solo mediante una redazione limpida delle singole disposizioni legislative, ma anche mediante una necessaria sistemazione degli atti normativi, nonché attraverso un'eliminazione dall'ordinamento di quelli non più utili o efficaci<sup>18</sup>.

Conseguentemente, l'introduzione di una disciplina relativa alla disarticolazione ordinata del potere legislativo su più livelli mediante la previsione di un'ampia potestà regolamentare dell'Esecutivo avrebbe dovuto determinare un alleggerimento della mole

---

delegificazione, sotto il profilo della semplificazione e del riordino normativo, si dovrebbe produrre sia riguardo alla fonte della disciplina, che da primaria diviene secondaria, sia riguardo al contenuto della disciplina che dovrebbe ricevere una direttrice unitaria ed uniforme nella legge di autorizzazione, nonché una compiuta regolamentazione nel successivo regolamento "delegificante".

<sup>13</sup> Cfr. G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, p. 166.

<sup>14</sup> Tale dato non pare potersi ragionevolmente scollegare da quello stato generale di marginalizzazione della legge formale che da oltre un ventennio caratterizza il nostro sistema delle fonti. La funzione legislativa ordinaria, invero, si vede ormai da tempo "aggredita dall'esterno – dal processo di integrazione comunitaria e dall'apertura a fonti normative esterne – e corrosa all'interno", non solo dalla realizzazione della riforma dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, ma anche dai sempre più pregnanti e poco omogenei poteri normativi del Governo. Cfr. F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2009, p. 2.

<sup>15</sup> Tale espressione è usata nel titolo di un paragrafo del volume Fondazione Rosselli, *Primo rapporto sulle priorità nazionali. Le istituzioni*, Milano, Mondadori, 1993, in cui l' "iper-regolazione" e l' "iper-legificazione" venivano considerate come uno dei problemi fondamentali di riforma istituzionale.

<sup>16</sup> E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/2009*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2009, p. 1.

<sup>17</sup> Si noti come, già dieci anni fa attenta dottrina metteva in rilievo come fosse necessario denunciare tale "impropria confusione che si è fatta (e da taluni si continua a fare) fra i problemi dell'eccesso di normazione, la pessima qualità di molte norme ed il ruolo del Parlamento nella produzione normativa: in questo senso appare molto significativa l'ampia diffusione e utilizzazione dei dati (profondamente inesatti) sulla presunta esistenza nel nostro paese di un numero immenso di leggi vigenti, quasi che il problema del tutto preliminare consistesse nella drastica riduzione della quantità delle materie legislative di competenza del Parlamento", Cfr. U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, p. XVI.

<sup>18</sup> Cfr. G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla semplificazione normativa nella prospettiva dell'ordinamento comunitario*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 2; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 45.

di lavoro del Legislatore parlamentare soprattutto nei settori che, per il loro carattere squisitamente tecnico, non avrebbero richiesto una intensa mediazione tra le forze politiche.

La delegificazione, poi, veniva concepita come mezzo privilegiato di attuazione della semplificazione ordinamentale<sup>19</sup>, stante la presunta strumentalità della prima rispetto alla seconda sotto due diverse prospettive. In primo luogo, sotto il profilo della fonte della disciplina di una determinata materia che da primaria diventa secondaria con conseguente snellimento e maggiore celerità della procedura di adozione e modificazione. Ed in secondo luogo, dal punto di vista contenutistico, posta l'omogeneità del contenuto del regolamento teoricamente ispirato ad una direttrice unitaria ed uniforme.

Tali esigenze, tuttavia, sembrano essere state neutralizzate già alla fonte dalla disciplina del procedimento di delegificazione di cui al secondo comma dell'articolo 17 della l. 400 del 1988, tutt'altro che snello e celere<sup>20</sup>. Per di più, sia la successiva prassi applicativa sia gli ulteriori interventi normativi in materia hanno contribuito a complicare il sistema piuttosto che semplificarlo.

Innanzitutto, il meccanismo disegnato dalla l. 400 del 1988 al comma secondo dell'articolo 17, tentando di configurare un processo di delegificazione capace di rispettare i limiti costituzionali del rapporto tra gli attori istituzionali<sup>21</sup> ed a tal fine stabilendone prescrittivamente l'ambito ed il ruolo normativo<sup>22</sup>, è risultato di per sé inidoneo a realizzare le esigenze semplificatrici di cui si è parlato.

Inoltre, nell'ormai più che ventennale funzionamento del meccanismo delineato dal secondo comma dell'articolo 17 è stata sotto molteplici prospettive dimostrata l'inadeguatezza di una disposizione di rango ordinario<sup>23</sup> a porsi come modello unitario

---

<sup>19</sup> Altri strumenti di semplificazione del nostro sistema normativo vengono considerati i c.d. Testi Unici, usati per la "codificazione" della legislazione vigente e la c.d. "deregulation", termine usato per indicare l'attività di smantellamento delle regole che imbrigliano le attività economiche dei privati.

<sup>20</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella legge annuale di semplificazione*, cit., p. 400.

<sup>21</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in Quaderni Costituzionali n. 1 del 1990, p. 32.

<sup>22</sup> Cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127 del 1997: "il fine giustifica i mezzi"?*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 246.

<sup>23</sup> Il legislatore futuro, invero, avrebbe, di volta in volta, potuto fisiologicamente disattenderlo mediante l'adozione di atti di autorizzazione alla delegificazione contenuti in norme di pari grado, non rispettosi del secondo comma dell'articolo 17. Si noti, comunque, come il dibattito teorico relativo alla possibilità ed all'efficacia delle norme sulla futura produzione legislativa contenute in fonti pariordinate a quelle che si intendono disciplinare sia ben più datato della fine degli anni ottanta ed abbia avuto una reviviscenza negli anni più recenti contemporaneamente agli evidenti sintomi di "crisi" della nostra produzione legislativa. Cfr. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, Cedam, 1934, pp. 154 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II: l'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1976, pp. 169 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1984, pp. 39 ss.. Più recentemente, tra gli altri, si veda U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c.d. Statuto dei diritti del contribuente)*, in U. DE SIERVO (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 1 e ss.; ID, *Il potere*

prescrittivo capace di avere effetti immediati sul sistema dal punto di vista della tutela delle esigenze di legalità e trasparenza nel rispetto dei confini tra fonti normative primarie e secondarie<sup>24</sup>.

Invero, le possibili “distorsioni” del modello, paventate in dottrina già all’indomani dell’entrata in vigore della legge in discorso<sup>25</sup>, si sono puntualmente verificate posto che le esperienze di delegificazione sviluppatasi nel decennio successivo si sono spesso discostate dal modello procedurale da questa disciplinato trasformando quest’ultima in uno strumento ancora più astratto dagli obiettivi di semplificazione cui era tesa<sup>26</sup>. Invero, un uso smodato del meccanismo delegificante ha di fatto portato ad un ampliamento piuttosto che ad una riduzione del *caos* normativo che si intendeva eliminare, tanto da portare attenta dottrina ad interrogarsi sull’effettiva esistenza di un sistema delle fonti “*come insieme caratterizzato da una sua propria identità e dotato di risorse adeguate al mantenimento o al ripristino dell’armonia e della coerenza tra gli elementi che lo compongono*”<sup>27</sup>.

Ciò a causa, soprattutto, di un utilizzo sempre più frequente di tale meccanismo da parte delle più recenti disposizioni legislative che, piuttosto che considerarlo come uno strumento occasionale di riordino, semplificazione e razionalizzazione del sistema delle fonti, ne hanno istituzionalizzato e “ritualizzato” l’uso trasformandolo in uno “*strumento di normazione continua*”<sup>28</sup> nelle mani dell’Esecutivo<sup>29</sup>. Invero, da un lato, il comma 1 dell’art. 13 della l. 59 del 1997 ha introdotto un’autorizzazione “permanente”

---

regolamentare alla luce dell’attuazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988, in *Diritto Pubblico*, 1996, fasc. 1, pp. 63 e ss.

<sup>24</sup> Cfr. *Ex plurimis* U. DE SIERVO, *Una necessaria riflessione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell’amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 18; G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 241 e ss.; F. MODUGNO – S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, III, 1997, p. 19.

<sup>25</sup> Si veda, a tal proposito, A. RUGGERI, *I “fondamenti” della potestà regolamentare del Governo*, in *Diritto e Società*, 1991, pp. 93 ss.

<sup>26</sup> Cfr. G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 385 e ss.

<sup>27</sup> Cfr. A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, Testo rielaborato di un intervento svolto al Convegno su “La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale”, Trapani 3-4 maggio 2002, e di una lezione tenuta all’Università di Macerata, nell’ambito del ciclo su Nuove prospettive per il sistema delle fonti, organizzato da A. Simoncini, 17 maggio 2002 reperibile al sito web della Associazione Italiana dei Costituzionalisti alla pagina <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/ruggeri.html>. Nello stesso senso, si vedano: V. CERULLI IRELLI, *Parlamento, Governo e funzione normativa*, su [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 2001, p. 49, il quale evidenzia come “Questo sicuramente è un qualche cosa che va contro il sistema della gerarchia delle fonti che conosciamo; i costituzionalisti lo vedono, insomma, come un fenomeno in qualche misura eversivo”.

<sup>28</sup> Cfr. P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in Associazione italiana dei costituzionalisti (a cura di), *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, p. 262.

<sup>29</sup> Cfr. G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla semplificazione normativa nella prospettiva dell’ordinamento comunitario*, cit., p. 13.

al Governo per emanare regolamenti di delegificazione relativi alla disciplina dell'organizzazione e degli uffici dei ministeri. Dall'altro, l'art. 20 della medesima legge<sup>30</sup> ha aperto la c.d. "stagione della delegificazione", introducendo un obbligo a carico del Governo di presentare ogni anno un disegno di legge per la semplificazione, coniugando l'ambizioso obiettivo del riordino dell'amministrazione con la tecnica della delegificazione che diveniva così non solo strumento di razionalizzazione normativa, ma anche amministrativa<sup>31</sup>.

L'uso di tali leggi annuali con oggetti ampi ed eterogenei e spesso contenenti diverse disposizioni di autorizzazione alla delegificazione ha di fatto reso superflue le "garanzie" a tutela del potere legislativo contenute nel secondo comma dell'art. 17, posta la difficoltà di individuare in siffatti atti sia le norme generali e regolatrici della materia sia le disposizioni legislative da abrogare, con conseguente libertà del Governo di esercitare l'attività normativa senza quasi alcun vincolo<sup>32</sup>.

La situazione poi è stata ulteriormente complicata successivamente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, il cui articolo 117, al sesto comma ha sancito la potestà regolamentare e residuale delle Regioni in tutte le materie a competenza residuale e concorrente. Ciò ha fatto insorgere una deprecabile pratica elusiva del dettato costituzionale, consistente nell'adozione da parte dell'Esecutivo nazionale di atti governativi atipici di natura non regolamentare<sup>33</sup> costituenti una fuga dalla disciplina costituzionale del riparto di competenze regolamentari tra Stato e Regioni autorizzata dal Legislatore.

In tale ottica vanno pertanto necessariamente interpretati i dati emergenti dall'ultimo Rapporto sullo stato della legislazione del Servizio studi della Camera dei Deputati, il quale, tenendo in considerazione i primi due anni della XVI Legislatura e le tre legislature precedenti (la XV nella sua interezza ed i primi due anni della XIV e della XIII), mostra come nel nostro ordinamento vi sia la tendenza sempre più marcata alla

---

<sup>30</sup> Così come sostituito dall'art. 1 della l. 229 del 2003 che sancisce che *"Il Governo, sulla base di un programma di priorità di interventi, definito, con deliberazione del Consiglio dei ministri, in relazione alle proposte formulate dai Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro la data del 30 aprile, presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto"*.

<sup>31</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella legge annuale di semplificazione*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 386 ss., la quale rileva come non vi sia alcun nesso di necessità logica tra l'obiettivo di semplificazione amministrativa e delegificazione. Invero, pur nel rispetto del modello del secondo comma dell'articolo 17, vi è un passaggio necessario dal Parlamento oltre che la necessaria esplicitazione di una pregnante attività consultiva.

<sup>32</sup> Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *All'origine di un ossimoro: il binomio delegificazione-semplificazione*, in Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 1 del 2011, p. 4; P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, cit., pp. 264 e ss.

<sup>33</sup> Cfr. Per un'approfondita disamina di tali aspetti si rimanda alle relazioni delle dott.sse AGATA ANNA GENNA e VALERIA MARCENÒ.

diminuzione della produzione legislativa<sup>34</sup> a favore dell'esercizio del potere regolamentare del Governo. Il consistente ricorso allo strumento "delegificante", cioè, sembra suggerire non una effettiva realizzazione delle esigenze semplificatrici dell'ordinamento cui esso pure sarebbe teso, quanto, piuttosto, l'idea di un ordinamento che fugge da sé stesso mediante un sistematico atteggiamento di "ribellione"<sup>35</sup> nei confronti della forma e di elusione delle logiche che il II comma dell'articolo 17 tendeva a salvaguardare. La mancanza di una politica generale e coerente di semplificazione ha, infatti, determinato una estensione, piuttosto che una riduzione, del *caos* normativo dal livello primario al livello secondario, con conseguente imprevedibile espansione dei poteri dell'Esecutivo.

A tale stato di cose il Legislatore più recente ha tentato di reagire, non attivandosi per l'introduzione di una disciplina organica di livello costituzionale della delegificazione – pure suggerita come soluzione da autorevole dottrina<sup>36</sup> – ma mediante l'espansione dei poteri consultivi degli organi parlamentari sui disegni di autorizzazione, nonché sui conseguenti schemi di delegificazione elaborati dall'Esecutivo.

### *2.1. ... ed espansione della funzione di controllo parlamentare.*

Nell'ultimo decennio, il Legislatore ha determinato una modifica della disciplina della delegificazione che sembra essere in qualche modo espressione dell'intenzione di riconfermare, all'interno del nostro ordinamento costituzionale, la centralità del Parlamento rispetto al Governo nello svolgimento della funzione legislativa<sup>37</sup>, mediante un'espansione dei poteri consultivi del primo sugli atti normativi del secondo<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. Sintesi del Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Bari, 29 novembre 2010 reperibile sul sito della Camera dei Deputati alla pagina web [http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/Rapporto\\_2010\\_Sintesi\\_del\\_contenuto.pdf](http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/Rapporto_2010_Sintesi_del_contenuto.pdf), dal quale emerge come, nei segmenti temporali considerati, il numero di leggi parlamentari sia stato più che dimezzato: da 343 nei primi due anni della XIII legislatura a 159 nei primi due anni della XVI legislatura ancora in corso.

<sup>35</sup> L'espressione è stata usata dal dott. VALERIO DI PORTO nella sua relazione introduttiva sulle problematiche della delegificazione nella XVI Legislatura.

<sup>36</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, cit., p. 68; G. COLETTA, *Delegificazione in bianco, pareri parlamentari sugli schemi di regolamento e deficit sistematico delle fonti: per una disciplina costituzionale della delegificazione*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto – La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 659; P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, cit., p. 266. Si ricordi, inoltre, che il progetto di riforma della Costituzione, elaborato dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali nel 1998, prevedeva, all'articolo 98, una disciplina specifica della delegificazione. Si trattava di un procedimento non del tutto dissimile da quello previsto oggi dal secondo comma dell'articolo 17 della l. 400 del 1988. La legge di autorizzazione, invero, avrebbe dovuto determinare i principi essenziali della materia, nonché individuare le norme di legge da modificare o abrogare ad opera degli stessi regolamenti.

<sup>37</sup> Nello stesso senso, A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Il Parlamento*, Annuario A.I.C. 2000, Padova, 2001, p. 213 ss.

<sup>38</sup> Cfr. E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "consulente"*, Jovene, Napoli, 2002.

Tali modifiche, in realtà, andrebbero inserite nel più ampio quadro di modifiche al procedimento di formazione legislativa avviate con le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e 1999, finalizzate tutte a soddisfare l'esigenza condivisa da quasi tutte le forze politiche di disegnare un nuovo equilibrio nei rapporti tra potere Legislativo ed Esecutivo<sup>39</sup>, anche mediante la garanzia di una buona qualità dei testi normativi<sup>40</sup>.

In tale ottica sembra doversi considerare, innanzitutto, l'istituzione alla Camera, del Comitato per la Legislazione avvenuta con delibera della Camera dei Deputati del 1997<sup>41</sup>, mediante l'introduzione dell'articolo 16*bis* nel Regolamento del medesimo ramo parlamentare. Tale organo *bipartisan* è composto da un numero pari (dieci) di Parlamentari provenienti da tutti gli schieramenti politici presenti alla Camera<sup>42</sup> scelti dal Presidente della Camera e presieduto a turno da ognuno di essi, secondo criteri stabiliti dalla Giunta per il Regolamento. Le sue funzioni sono disciplinate dall'articolo 16*bis*, comma quarto e 6*bis*, dall'articolo 96*bis* comma 1, nonché dal terzo comma dell'articolo 96*ter* del Regolamento e consistono nella formulazione di pareri tecnici sulla qualità normativa dei testi di progetti e disegni di legge ordinari, di delega e delegificazione, di conversione di decreti legge e su schemi di atti normativi del Governo.

Il regolamento rivolge un'attenzione particolare al meccanismo della delegificazione, aggiungendo un ulteriore tassello al mosaico delle prescrizioni procedurali del secondo comma dell'articolo 17. Invero, insieme ai progetti di legge di conversione di decreti legge e quelli contenenti norme di delegazione legislativa, le disposizioni delegificanti sono le uniche per le quali il Regolamento prevede un'attivazione obbligatoria del Comitato per la Legislazione. Le norme di autorizzazione alla delegificazione, invero, vanno trasmesse a questo dalle Commissioni, dopo l'adozione del testo di base o, comunque, alla fine dell'esame preliminare previsto dal secondo comma dell'articolo 79 R.C.

Pertanto, le disposizioni del Regolamento della Camera ed in particolare il comma 6-*bis* dell'articolo 16*bis* ed il comma terzo dell'articolo 96*ter* – si pongono come variabili aggiuntive<sup>43</sup> della disciplina contenuta nella legge 400 del 1988 e con questa concorrono a determinare le caratteristiche del modello generale di delegificazione accolto dal nostro ordinamento. Queste, infatti, incidono, non solo sul procedimento di adozione della legge di autorizzazione e su quello di formazione dell'atto regolamentare governativo, ma anche e conseguentemente sui rapporti Parlamento-Governo, tentando

---

<sup>39</sup> Si pensi, ad esempio, a tal proposito le modifiche apportate all'articolo 79 del Regolamento relativo all'esame delle Commissioni in sede referente.

<sup>40</sup> Cfr. L. LORELLO, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI Legislatura*, su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 2/2009, p. 1.

<sup>41</sup> Cfr. Delibera del 24/09/1997, in G.U.R.I., Serie generale del 12/11/1997, n. 264.

<sup>42</sup> Non proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari, così come avviene per quegli altri organi della Camera in cui si riproducono gli stessi rapporti di forza dell'Assemblea.

<sup>43</sup> L'espressione è di G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit., p. 195.

di valorizzare il rapporto di alterità istituzionale del primo sul secondo<sup>44</sup> nella funzione di produzione normativa. Attraverso l'istituzione del Comitato, cioè, si voleva che questo diventasse il “*punto unificante nella definizione di nuove fonti normative*”<sup>45</sup>, così evidenziando la sua natura di organo parlamentare di controllo sia dei disegni di legge che contengono norme di delegificazione – spesso di provenienza governativa – sia dei conseguenti schemi di regolamento.

Invero, le disposizioni degli artt. 16bis, comma 6bis e 96ter, comma 3 del Regolamento della Camera<sup>46</sup> disciplinano le competenze del Comitato per la legislazione in riferimento sia al disegno di legge “a monte”, sia allo schema di atto normativo del Governo “a valle”. Si prevede, infatti, un suo intervento obbligatorio per l'esame dei “*progetti di legge recanti (...) disposizioni volte a trasferire la potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti in materie già disciplinate con legge*”, sia un suo parere eventuale sullo schema di regolamento del Governo, ove ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei componenti della Commissione alla quale il medesimo viene assegnato.

Benché al Comitato non siano stati formalmente attribuiti poteri tali da fare pensare ad una sua effettiva ingerenza sul concreto funzionamento delle fonti di cui è chiamato a verificare la qualità normativa, nella realtà tale organo, sin dall'inizio della sua attività, sembra essere riuscito a contribuire alla corretta redazione sia delle disposizioni di principio sia delle disposizioni procedurali che dovrebbero guidare l'attività normativa del Governo. Ciò, come si vedrà, è avvenuto, non solo in relazione alle previsioni contenutistiche relative alla corretta formulazione delle norme generali regolatrici della materia, ma anche in relazione all'esatto richiamo della disposizione di riferimento, nonché riguardo alle norme procedurali relative al necessario ricorso ai pareri di altri organi.

Da ultimo, va posto in evidenza come ulteriori poteri di controllo parlamentare sugli atti di formazione legislativa siano stati previsti anche più recentemente dalla l. n. 69 del 2009.

Il procedimento di formazione della fonte regolamentare di delegificazione delineato dal secondo comma dell'articolo 17 della l. 400 del 1988 è stato arricchito, infatti, proprio nella fase consultiva.

Come già evidenziato in premessa, l'articolo 5 della l. 69 del 2009 ha inserito in tale disposizione, in coda agli altri pareri già previsti ed in aggiunta a quello eventuale del

---

<sup>44</sup> In questi termini si esprime N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo nel regolamento della Camera*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto – La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 712. Nello stesso senso, F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p. 705 e ss., il quale ritiene addirittura che l'attività di controllo che il Comitato per la legislazione svolge sugli atti normativi si configuri come “*un vero e proprio controllo preventivo di legittimità*”.

<sup>45</sup> Cfr. F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 712.

<sup>46</sup> Tali disposizioni sono state introdotte con delibera del 20 Luglio 1999 (in G.U.R.I., Serie Generale del 26 Luglio 1999 n. 173) attraverso la quale è anche stato modificato il primo comma dell'articolo 16bis che ha accresciuto il numero dei componenti del Comitato da otto a dieci.

Comitato per la legislazione, l'obbligo di assumere anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti, obbligate a pronunciarsi entro 30 giorni dalla richiesta<sup>47</sup>.

Tale previsione, se, da un lato, sembra essere stata ispirata alla medesima *ratio* di miglioramento della qualità della legislazione, nonché di valorizzazione dell'innesto della funzione consultiva parlamentare nei procedimenti di adozione degli atti di natura normativa del Governo, dall'altro sembra appesantire ulteriormente il meccanismo della delegificazione concepito proprio nell'ottica della semplificazione e dell'alleggerimento del lavoro dell'organo legislativo.

Ci si chiede, pertanto, se non si tratti di una inutile, pur se eventuale, sovrapposizione di funzioni – pur diverse per natura, essendo tecnico il parere del Comitato e politico quello delle Commissioni – nel caso in cui 1/5 dei componenti della Commissione obbligatoriamente coinvolta nel procedimento di adozione del regolamento di delegificazione e se forse non sarebbe stato più opportuno ampliare piuttosto i poteri consultivi del Comitato.

In realtà, la questione del coordinamento dei pareri delle Commissioni di merito e Comitato non è nuova, essendo il coinvolgimento delle prime comunque possibile a richiesta del Governo anche antecedentemente all'entrata in vigore della l. 69 del 2009. Della medesima si è, per altro, già occupato il Comitato all'inizio della sua attività nella seduta congiunta con la Giunta per il regolamento, rilevando come tra i due organi debba sussistere un rapporto di cooperazione e non di controllo né di sovrapposizione dell'uno sull'altro.

Negli stessi termini, inoltre, si è espresso più recentemente l'attuale Presidente del Comitato Roberto Zaccaria rilevando, nella seduta del 15 giugno 2010 come *“l'affiancamento del Comitato per la legislazione alle Commissioni di merito (...)si configura come metodo ottimale ai fini dell'espletamento delle funzioni di indirizzo e controllo che il Parlamento è chiamato ad esercitare sui provvedimenti governativi”*.

### *3. La disciplina relativa al coinvolgimento del Comitato per la legislazione nelle procedure di delegificazione nella XVI Legislatura.*

La previsione dell'obbligatorio coinvolgimento del Comitato per la Legislazione solo<sup>48</sup> in relazione al parere sul progetto di legge di autorizzazione al potere

---

<sup>47</sup> Parere obbligatorio che era già stato introdotto dall'art. 13, comma 2, della l. 59 del 1997 per gli speciali regolamenti di delegificazione ora disciplinati dal comma 4*bis* sull'organizzazione e la disciplina degli uffici ministeriali e che comunque poteva di volta in volta essere previsto dalla legge di delegificazione anche in riferimento ai regolamenti di delegificazione *ex art.* 17, comma 2, l. 400 del 1988.

<sup>48</sup> Per quanto riguarda i conseguenti schemi di atti normativi del Governo, elaborati sulla base della medesima autorizzazione parlamentare sono le Commissioni di merito competenti per il parere parlamentare ad essere in grado di determinare l'attivazione del Comitato. In questo caso, come già accennato, il parere di quest'ultimo deve essere richiesto da almeno 1/5 dei componenti di tali Commissioni.

regolamentare<sup>49</sup> rende quasi ovvio il dato emergente dai due Rapporti sull'attività del Comitato finora redatti nella Legislatura in corso in cui si continua a registrare, come d'altronde già verificatosi anche precedentemente, un forte dislivello tra l'attività esercitata, a monte, sui disegni di legge di autorizzazione alla delegificazione *ex art.16bis* comma *6bis* e quella, a valle, sugli schemi di atti normativi del Governo *ex art. 96ter*, comma 3.

Infatti, da maggio 2008 ad oggi il Comitato ha reso 22 pareri su disegni di legge di autorizzazione a fronte di una pressoché assente attività sui conseguenti schemi di regolamento di origine governativa<sup>50</sup>. Da un lato, probabilmente, tale sproporzione potrebbe nel tempo tendere minimamente a diminuire per effetto della modifica introdotta nel secondo comma dell'art. 17 della l. 400 del 1988 relativa all'obbligo per il Governo di richiedere il parere sullo schema di regolamento alle Commissioni parlamentari competenti in materia le quali, conseguentemente, avranno più occasioni di richiedere l'attivazione del Comitato<sup>51</sup>.

Dall'altro lato, si noti come la modifica del secondo comma dell'articolo 17, pur non coinvolgendo le possibilità di intervento del Comitato, può probabilmente servire a stemperare le forti critiche emerse in dottrina all'indomani dell'introduzione dell'articolo *96ter*, comma terzo nel Regolamento della Camera<sup>52</sup>, relative all'assenza di una disciplina generale di controllo parlamentare automatico sugli schemi di decreti di delegificazione dell'Esecutivo.

Come si vedrà, inoltre, il più elevato numero di pareri effettivamente resi dal Comitato durante questa Legislatura in materia di delegificazione è stato reso, non in relazione all'articolo *16bis*, comma *6bis*, bensì al comma 1 dell'art. *96bis*, relativo all'intervento necessario del Comitato per la Legislazione sui disegni di legge di Conversione dei decreti legge.

In riferimento ai parametri utilizzati per l'esercizio dell'attività consultiva di valutazione della qualità dei testi normativi, si noti come la legge 69 del 2009 sia

---

<sup>49</sup> L'articolo *16bis*, comma *6bis* prevede che l'assegnazione al Comitato da parte delle Commissioni avvenga subito dopo la scelta da parte di queste del testo adottato come base per il seguito dell'esame ovvero, in mancanza, a conclusione dell'esame preliminare sul testo degli articoli sul quale si dovrà poi riferire in Assemblea. Su tale testo, il Comitato dovrà esprimere il proprio parere entro 8 giorni dalla richiesta formulata dalla Commissione competente. L'esame, poi, si svolge alla presenza del relatore e del Rappresentante del Governo con le modalità e gli effetti esaminati al paragrafo precedente.

<sup>50</sup> Gli unici quattro pareri fino ad ora resi nel corso della XVI Legislatura sulla base dell'articolo *96ter*, comma terzo, hanno avuto ad oggetto schemi di decreto legislativo.

<sup>51</sup> Ciò non si è di fatto ancora verificato. Si noti, invero, come l'unico parere fino ad ora espresso dal Comitato ai sensi dell'art. *96ter*, comma 3 R.C. successivamente alle modifiche introdotte dalla l. 69/2009 abbia avuto ad oggetto uno Schema di decreto legislativo e non di delegificazione. Cfr. Parere del 15 Giugno 2010 (Atto n. 212), in Resoconto della seduta del 15 Giugno 2010.

<sup>52</sup> Cfr. E. BERARDUCCI, - R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, in *Enc. Giur.*, aggiornamento, Roma, 1999, pp. 396 ss.; P. PICIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il Politico*, 2000, pp. 29 ss.

intervenuta ad arricchirne il novero. Invero, come emerge dal Rapporto c.d. “Duilio”<sup>53</sup>, l’articolo 13bis della l. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 69 del 2009, è stato immediatamente assunto quale parametro per l’attività consultiva del Comitato. Tale disposizione sancisce, alla lettera a) del primo comma, la necessità che il Governo provveda, nell’ambito delle proprie competenze, ad indicare espressamente le norme che gli atti normativi da questo promananti sostituiscono, modificano, abrogano o derogano. Alla lettera b), invece, la medesima disposizione stabilisce l’obbligo di effettuare qualsiasi rinvio normativo in forma espressa<sup>54</sup>.

Il Comitato, inoltre, ha continuato ad usare quali parametri sia la disposizione del secondo comma dell’articolo 17 della l. 400 del 1988 – per altro riconosciuta come “modello generale” anche dalla Corte costituzionale<sup>55</sup> – sia la su citata Circolare, la quale, in conformità con la prima, raccomanda che sia la norma di autorizzazione ad indicare “*espressamente le disposizioni abrogate*” con “*effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari*”.

Tali rilievi vengono mossi poi dal Comitato sulla base dei criteri individuati dal quarto comma dell’articolo 16bis R.C., relativi non solo all’omogeneità, chiarezza e proprietà di formulazione dei singoli testi normativi, ma anche alla loro efficacia per la semplificazione ed il riordino della legislazione vigente. Questi, inoltre, vengono espressi in diverse forme a seconda dell’efficacia che tale organo intende dare ad essi.

Talvolta, invero, questi vengono semplicemente inseriti nella parte premissiva e ricostruttiva; altre volte, specialmente quando si tratta di rilievi di carattere generale relativi al corretto uso delle fonti normative, vengono posti sotto forma di raccomandazione<sup>56</sup>; altre ancora, sulla scorta di quanto previsto dall’articolo 73, comma 3 del Regolamento della Camera, vengono formulati sotto forma di osservazioni o condizioni. Queste ultime hanno un carattere maggiormente incisivo, posto che, ai sensi di quanto previsto dal comma sesto dell’articolo 16bis, le Commissioni di Merito che

---

<sup>53</sup> Cfr. *Rapporto della Camera dei Deputati sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione per la XVI Legislatura – Secondo turno di Presidenza*, Presidente On. Lino Duilio (25 marzo 2009 – 25 gennaio 2010), p. 45.

<sup>54</sup> Tale previsione, in realtà, ha contribuito a dare valore di legge ordinaria all’analogia disposizione contenuta nella Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi emanata il 20 aprile del 2001 dal Presidente della Camera (contestualmente ad identiche circolari del Presidente del Senato e del Presidente del Consiglio dei Ministri), già da tempo usata dal Comitato come parametro utilizzato nei pareri per lo svolgimento dell’attività consultiva.

<sup>55</sup> Cfr. Corte Cost., Sent. n. 378 del 6 dicembre 2004, in *Giur. Cost.*, 2004, f. 6 che cita espressamente il “*modello di delegificazione a livello statale*”, ormai largamente previsto anche a livello regionale.

<sup>56</sup> Tale è la funzione individuata per la prima volta per le raccomandazioni dal Comitato nella seduta del 1/02/2000 (A.C. 6711), in *Resoconto della seduta del 1/2/2000*, p. 4. in cui queste vengono definite come indicazioni attinenti ad “*un razionale e corretto metodo di legislazione, ma non riconducibil[i] a specifiche disposizioni contenute nel testo*”. Così vengono definite anche nel *Rapporto della Camera dei Deputati sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione per la XVI Legislatura* (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009 – Presidente On. Franco Stradella).

*“non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato debbono indicarne le ragioni nella relazione per l’Assemblea”<sup>57</sup>.*

Ovviamente, *a contrario*, si deduce che la formulazione di osservazioni non determina la medesima necessità per le Commissioni di motivare le eventuali scelte difformi dalle indicazioni del Comitato.

#### *4. La delegificazione tra modello legislativo e distorsioni della prassi: tra confusione con il modello di delegazione legislativa ed incongruo uso dello strumento delegificante*

In relazione alle problematiche inerenti alla delegificazione, durante la Legislatura ancora in corso, il Comitato ha principalmente focalizzato l’attenzione sulla questione della c.d. legge evanescente<sup>58</sup>, ovvero della legge di autorizzazione che, difformemente dalle previsioni sulla delegificazione contenute nel secondo comma dell’articolo 17, non delimita adeguatamente il potere dell’esecutivo disattendendo così il parametro di legalità sostanziale<sup>59</sup>, nonché le disposizioni costituzionali in materia di riserva di legge.

In particolare, durante questi primi tre anni della XVI Legislatura, il Comitato per la Legislazione ha puntualmente rilevato la necessità di porre rimedio alle distorsioni della prassi in materia di delegificazione relative al fenomeno delle leggi di autorizzazione che, non delimitando adeguatamente il potere regolamentare dell’Esecutivo, provocano di fatto un uso promiscuo della delegificazione rispetto alle deleghe. Invero, dalla più recente “giurisprudenza” consultiva sembra emergere come sia specialmente nell’esercizio del potere regolamentare di delegificazione che si manifestano i principali problemi di conformità a tale disposizione di riferimento, comportanti, come si è detto, preoccupanti manifestazioni di *“squilibrio sia del sistema delle fonti...sia della stessa forma di Governo tracciata dalla Costituzione”<sup>60</sup>.*

A tal proposito, occorre rilevare come le considerazioni espresse dal Comitato attinenti al rispetto del modello delineato dal secondo comma dell’articolo 17 siano state sviluppate principalmente lungo tre linee direttrici.

---

<sup>57</sup> Si noti, inoltre, che ai sensi degli articoli 93, comma 3, e articolo 96 comma 4, richiamati dall’articolo 16bis, qualora il disegno di legge di autorizzazione sia esaminato da una Commissione in sede legislativa o redigente e queste ritengano di non aderire al parere del Comitato qualora questo vi insista, il progetto di legge è rimesso all’Assemblea. In caso di approvazione, la Commissione di merito dovrà riesaminare il progetto di legge per uniformarlo al parere del Comitato.

<sup>58</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *E le Camere stanno a guardare*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di) *Scritti in onore di Lorenza Carlassare – Il diritto costituzionale come regola e limite al potere – Delle Fonti del diritto*, Napoli, Jovene, 2009, p. 151.

<sup>59</sup> Cfr. L. CARLASSARE, voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, 1990, p. 5, la quale rileva come la legalità sostanziale dovrebbe costituire il *“principio costituzionale alla stregua del quale risulta sindacabile ogni legge che conferisca poteri non sufficientemente delimitati”*. Si noti, per altro, come la Corte Costituzionale abbia prefigurato l’illegittimità della legge che autorizza il regolamento laddove ponga principi incostituzionali, oppure *“ometta di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono”*. Cfr. Corte Cost., Sent. n. 427 del 18 ottobre 2000.

<sup>60</sup> F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in C. PINELLI (a cura di) *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Milano, 2000.

In primo luogo, emerge il costante richiamo alla necessità di inserire nelle disposizioni di delegificazione “*le norme generali regolatrici della materia*”, spesso ignorate dal Legislatore o dallo stesso confuse con meri riferimenti ad obiettivi generici o a non ben circostanziati “*principi e criteri direttivi*”.

In secondo luogo, il Comitato ha spesso insistito sull’esigenza di rispettare il dettato del secondo comma dell’articolo 17 nella parte in cui prevede la necessità che sia la legge, e non il regolamento di delegificazione, a disporre l’abrogazione delle norme vigenti incompatibili.

In terzo luogo, è stata costantemente posta in discussione la prassi di autorizzare la delegificazione in ambiti nei quali vi potrebbe essere spazio per una normativa primaria che ha spesso dato luogo a casi di delegificazioni c.d. apparenti, ovvero di regolamenti che, pur richiamandosi nel preambolo al secondo comma dell’articolo 17, regolano effettivamente ambiti non previamente legificati.

Si è avuto modo di osservare come quello di avere configurato il rapporto tra legge e regolamento in maniera da consentire il “controllo” di quest’ultimo ad opera della prima sembra essere uno degli profili più qualificanti di tutta la disciplina procedimentale contenuta nel secondo comma dell’articolo 17. La mancata o incompleta indicazione delle norme generali regolatrici della materia costituirebbe, secondo il Comitato, un esempio di delegificazione “*spuria*”<sup>61</sup>, comportante uno snaturamento del rapporto tra fonte primaria e fonte secondaria contrario, non solo al dettato, ma anche alla *ratio* del secondo comma, quella cioè di richiedere – così come anche sancito dalla Corte Costituzionale<sup>62</sup> – qualcosa più stringente dei “*Principi e criteri direttivi*” necessari ai fini dell’esercizio della delega della potestà normativa primaria all’Esecutivo. Tali norme, pertanto, dovrebbero essere redatte in maniera tale da circoscrivere precisamente il campo della discrezionalità del Governo nell’intervento regolamentare, piuttosto che mediante la semplice indicazione degli obiettivi che il medesimo deve perseguire mediante l’esercizio di detta potestà; ed inoltre dovrebbero essere abbastanza precise da porsi come regole generali, ma pur sempre cogenti, piuttosto che come mere finalità<sup>63</sup>.

Allo stesso modo, la scelta del Legislatore del 1988 di prevedere che l’abrogazione delle disposizioni di legge preesistenti sia condizionata nell’*an* – ovvero sia alle indicazioni contenute nelle disposizioni di delegificazione – e nel *quando* – cioè all’eventuale emissione da parte del Governo del regolamento autorizzato – costituisce un aspetto altrettanto fondante della delegificazione ai fini dell’esatta collocazione dei relativi regolamenti nel sistema delle fonti.

---

<sup>61</sup> Cfr. Parere del 21 luglio 2010 (Atto C. 3638 – Governo – Approvato dal Senato), in Resoconto della seduta del 21 luglio 2010, p. 8.

<sup>62</sup> Cfr. Corte Cost., Sent. n. 354 del 21 ottobre del 1998.

<sup>63</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le Delegificazioni, (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, p. 129; V. COCOZZA, *La delegificazione, modello legislativo- attuazione*, Napoli, Jovene Editore, 2003, p. 134. Nello stesso senso è solito esprimersi anche il Consiglio di Stato in sede consultiva. In questo senso, si veda, per tutti, Cons. St., Ad. Gen., 13 aprile 1994 n. 139/94 (Parere sullo schema di regolamento concernente la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di autorizzazione alla costruzione ed all’esercizio di elettrodotti), pp. 3 e ss.

In relazione ad entrambi i profili, si evidenzia come il Comitato, pur tendendo in generale a formulare i propri rilievi in maniera molto precisa, abbia di recente mostrato un atteggiamento più “timido” rispetto ai primi mesi della Legislatura durante i quali<sup>64</sup> questi erano stati formulati diversamente a seconda della “gravità” del discostamento dal modello di cui al secondo comma dell’articolo 17.

A parte due soli casi in cui esso si è limitato a rilevare un utilizzo del meccanismo della delegificazione difforme dal procedimento di cui al secondo comma dell’articolo 17 nella premessa del parere<sup>65</sup>, la prassi del primo anno della Legislatura si è sviluppata come segue. In caso di assenza assoluta delle norme generali regolatrici della materia e/o delle indicazioni sulle disposizioni di rango primario da abrogare con effetto dall’entrata in vigore del regolamento, il Comitato era solito esprimersi attraverso una “condizione”<sup>66</sup>; nella circostanza in cui, invece, era unicamente necessario invitare le Commissioni competenti a riformulare meglio tali disposizioni, il Comitato si era sovente pronunciato attraverso delle “osservazioni”. Nella Legislatura in corso, solo 3 pareri in materia di conformità al modello codificato al secondo comma dell’articolo 17 hanno seguito tali direttrici<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Ci si riferisce, in particolare, al periodo corrispondente alla Presidenza dell’On. Stradella. 26 maggio 2008 - 25 marzo 2009.

<sup>65</sup> Cfr. Parere del 23 settembre 2008 (Atto C. 1441-*bis*-A), in Resoconto della seduta del 23 settembre 2008. Tale parere sul disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, è degno di nota in quanto contiene, in premessa, un rilievo volto ad invitare le Commissioni competenti a valutare l’opportunità di riformulare l’articolo 25-*bis* sostituendo il richiamo a principi e criteri direttivi, ivi contenuto, con un richiamo alle norme generali regolatrici della materia.

<sup>66</sup> Si noti come non manchino, comunque, le eccezioni. Cfr. ad es. Parere del 17 settembre 2008 (Atto C. 1634), in Resoconto della seduta del 17 settembre 2008.

<sup>67</sup> Cfr. Parere del 15 ottobre 2008 (Atto C. 1441-*ter*), in Resoconto della seduta del 15 ottobre 2008. Si noti, per altro, come in tale occasione il Comitato abbia colto l’occasione per formulare la presente condizione non in relazione al disegno di legge, bensì ad una disposizione già vigente di cui tale disegno di legge aveva previsto diverse modifiche, ma non quella relativa alle norme generali regolatrici della materia ed all’effetto differito dell’abrogazione; Parere del 21 luglio 2010 (Atto C. 3638), in Resoconto della seduta del 21 luglio 2010; Parere del 9 luglio 2008 (Atto C. 1386), in Resoconto della seduta del 9 luglio 2008, p. 7. A tal proposito, vanno menzionati, innanzitutto, i pareri relativi al disegno di legge in materia di sviluppo ed internazionalizzazione delle imprese ed in materia di energia, nonché al disegno di legge di conversione del decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. Nel primo parere, invero, il Comitato ha ritenuto opportuno fare uso di una condizione per invitare le Commissioni a riformulare l’autorizzazione alla delegificazione “*in conformità a quanto previsto dall’articolo 17, comma 2, della l. 400 del 1988*”, indicando le norme generali regolatrici della materia e disponendo l’abrogazione di quelle vigenti con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari. Similmente, il Comitato si è espresso – sia in premessa sia mediante “condizione” – nel secondo caso, evidenziando come la circostanza dell’assenza, nelle disposizioni di delegificazione ivi contenute, sia delle norme generali regolatrici della materia, sia delle disposizioni di leggi vigenti da abrogare, ingeneri perplessità soprattutto sotto il profilo relativo ai rapporti tra fonti primarie e fonti secondarie. In secondo luogo, esemplificativo della citata tendenza di inizio legislatura sembra essere anche il parere sulla manovra finanziaria, contenente una condizione ed una osservazione. La prima volta a sollevare la necessità di esplicitare i descritti requisiti minimi per il rispetto del

La prassi sviluppatasi successivamente, invece, ha fatto un uso molto più cauto dello strumento più pregnante a disposizione del Comitato, quello della “condizione”, a favore di rilievi formulati o in premessa o mediante l’uso di osservazioni, anche nei casi più estremi di allontanamento dal modello di delegificazione. A ciò fa eccezione il parere sul disegno di legge contenente norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea in cui il Comitato ha utilizzato una condizione per richiedere che le norme generali regolatrici della materia dei regolamenti di delegificazione ivi previsti possano essere desunte dalle direttive dell’Unione da recepire solo quando queste non consentono scelte in ordine alle modalità delle loro attuazione; quando, invece, la normativa europea consenta scelte in ordine alle modalità della sua attuazione, le norme generali regolatrici della materia da delegificare dovranno essere necessariamente dettate dalla legge di delegazione europea<sup>68</sup>.

Nei pareri sul disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica e su quello contenente norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, il Comitato si è limitato, infatti, ad esprimere un’osservazione in relazione ad una disposizione di delegificazione indicante esclusivamente l’oggetto del conseguente regolamento, senza fare riferimento né alle norme generali regolatrici della materia, né alle disposizioni da abrogare con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari. Tuttavia, nel primo caso la disposizione del disegno di legge di autorizzazione disponeva che la delegificazione avvenisse “*nel quadro delle norme previste*” da un regolamento di delegificazione già vigente. Conseguentemente, qualora il Legislatore avesse inteso invitare il Governo semplicemente a disporre una modifica di detto regolamento, non sarebbe stato necessario fare riferimento al secondo comma dell’articolo 17<sup>69</sup>.

Nel secondo caso, invece, pare che il Comitato abbia volontariamente assunto questo atteggiamento più timido rispetto alla propria precedente prassi.

In un’altra circostanza, invece, l’assenza dei requisiti richiesti dall’articolo 17 e la previsione di una diversa procedura di coinvolgimento degli organi consultivi<sup>70</sup> ha comportato la formulazione da parte del Comitato di un’osservazione relativa all’esigenza di esplicitare, nella disposizione di autorizzazione, la deroga rispetto al modello canonizzato dal Legislatore del 1988, così apparentemente abbandonando l’utilizzo di quest’ultimo come parametro di valutazione per la qualità dei testi di

---

procedimento di delegificazione *ex* secondo comma dell’articolo 17; la seconda relativa all’opportunità di riformulazione di un’altra disposizione di delegificazione in maniera più conforme al modello generale.

<sup>68</sup> Cfr. Parere del 15 marzo 2011 (Testo unificato testo unificato C. 2854 Buttiglione, C. 2862 Stucchi, C. 2888 Gozi, C. 3055 Pescante e C. 3866 Governo), in Resoconto della seduta del 15 marzo 2011, p. 8.

<sup>69</sup> Cfr. Parere del 29 aprile 2009 (Atto C. 2180), in Resoconto della seduta del 29 aprile 2009.

<sup>70</sup> Cfr. Parere del 22 giugno 2010 (Atto C. 3552), in Resoconto della seduta del 22 giugno 2010, contenente una disposizione, l’art. 1 comma 2, che, oltre a prevedere il parere della Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo (e non alla legge) n. 281 del 1997, amplia i termini di acquisizione del parere parlamentare (da trenta) a sessanta giorni, fissa un analogo termine anche per il parere del Consiglio di Stato ed, infine, affida ai medesimi regolamenti la ricognizione delle norme vigenti da abrogare con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari.

autorizzazione alla delegificazione. Nella premessa del medesimo parere, inoltre, il Comitato ha sottolineato la presenza di una disposizione di autorizzazione assolutamente priva dei requisiti richiesti da tale parametro, senza, tuttavia, formulare un corrispondente rilievo né sotto forma di condizione, né sotto forma di osservazione.

Infine, sempre sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi, il Comitato si è soffermato anche sul profilo della congruità dello strumento prescelto rispetto alla *ratio* del modello di delegificazione. La tutela della qualità dell'ordinamento, invero, si realizza anche mediante il rispetto del principio della corrispondenza della forma dell'atto agli effetti dal medesimo prodotti. A tal proposito, va menzionato ancora una volta il parere reso sul disegno di legge sulla riforma universitaria in cui il Comitato, in relazione all'articolo 16 che reca un'autorizzazione alla delegificazione per la disciplina della c.d. "abilitazione scientifica nazionale", osserva l'incogruità di tale strumento rispetto alla finalità di disciplinare elementi su cui non appaiono operare altre fonti di rango primario e per i quali, conseguentemente, sarebbe più appropriata la previsione di uno dei regolamenti di cui al primo comma dell'articolo 17. In tali ipotesi, invero, il Legislatore dovrebbe tenere in considerazione che la legalità sostanziale si declina anche come tutela dell'effettività del corretto uso delle fonti normative alle quali di volta in volta si sceglie di ricorrere<sup>71</sup>.

#### 4.1. Le delegificazioni contenute in atti normativi primari del Governo.

Un altro nodo problematico dell'attuazione del meccanismo di delegificazione previsto dalla legge 400 del 1988 risiede nell'individuazione delle fonti primarie idonee ad autorizzarla. Il secondo comma dell'articolo 17, invero, si limita ad individuare come tali "le leggi della Repubblica", senza chiarire se con ciò debbano intendersi unicamente le leggi oppure se in tale categoria si possano fare rientrare anche gli "atti con forza di legge", quali Decreti legge e Decreti legislativi.

Il problema, pur non nuovo in seno alla dottrina, assume particolare rilievo in riferimento all'attività in materia di delegificazione che il Comitato ha svolto durante questa Legislatura, posto che, come si è già avuto modo di rilevare, il decreto legge è divenuto una fonte quasi "privilegiata"<sup>72</sup> di autorizzazione alla delegificazione rendendone così molto precario il funzionamento<sup>73</sup>. In almeno un caso, inoltre, il Comitato si è pronunciato su disposizioni di delegificazione contenute in leggi di delega. Entrambe le ipotesi pongono dei problemi dal punto di vista sia del corretto

<sup>71</sup> Cfr. Parere del 29 settembre 2010 (Atto C. 3687), in Resoconto della seduta del 29 settembre 2010, considerazioni degli On.li Zaccaria e Lo Presti, p. 8 e 9. Nello stesso senso, Parere del 18 marzo 2009 (Atto C. 2042), in Resoconto della seduta del 18 marzo 2009.

<sup>72</sup> L'espressione è di G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995) – La difficile attuazione dell'articolo 17, secondo comma della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino, Giappichelli, p. 109. Ci si richiama, inoltre, alla Relazione del Prof. ANDREA SIMONCINI nella quale si evidenzia come vi sia ormai una relazione funzionale tra decreto legge e delegificazione posto il non più occasionale utilizzo del primo per la previsione di disposizioni di autorizzazione alla delegificazione.

<sup>73</sup> M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, *Commento all'art. 76*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Torino, 2006, p. 1496.

funzionamento del sistema delle fonti, sia dei rapporti tra Parlamento e Governo, posto che la previsione di disposizioni di autorizzazione alla delegificazione in atti aventi forza di legge di provenienza governativa non fa altro che spostare il potere di disciplina dal Parlamento al Governo.

Va, in primo luogo, evidenziato come, già precedentemente all'approvazione della legge n. 400 del 1988, autorevole dottrina avesse rilevato l'aporia consistente nell'utilizzo di atti di origine governativa di autorizzazione dell'Esecutivo stesso all'esercizio del potere regolamentare. Si sosteneva, cioè, che la delegificazione dovesse essere uno strumento nelle mani del Parlamento che – così come nell'esercizio della delega – volendosi spogliare di una propria prerogativa e ritenendo opportuno demandare la disciplina di una determinata materia ad una fonte di rango secondario, avrebbe potuto autorizzare l'Esecutivo ad esercitare tale potere sancendone i limiti in una legge formale di autorizzazione<sup>74</sup>.

Conseguentemente, da un lato, un uso fisiologico dei decreti legge quale strumento di normazione da utilizzare solo nei “*casi straordinari di necessità ed urgenza*”, avrebbe dovuto naturalmente escludere la possibile previsione di autorizzazioni alla delegificazione. Dall'altro, anche i decreti legislativi, non avrebbero potuto contenere disposizioni di delegificazione in quanto incidenti sulle competenze legislative riservate, per loro stessa natura al Parlamento.

La prassi successiva, tuttavia, si è sviluppata in senso decisamente opposto, non solo per la denunciata frequentissima previsione di disposizioni di autorizzazione nei decreti legge, ma anche per l'utilizzo di Decreti legislativi contenenti disposizioni di autorizzazione alla delegificazione.

A tal proposito, il Comitato tende ad esprimere il suo disappunto solo in relazione ai decreti delegati che, senza previsione alcuna contenuta nella legge delega, contengono disposizioni di delegificazione così determinando un'inaccettabile disciplina di origine governativa sulla produzione regolamentare. Ciò emerge chiaramente dal parere reso sulla delega al Governo in materia di normativa antimafia, in cui il Comitato, addirittura, suggerisce alle competenti Commissioni di merito di emendare il testo del disegno di legge di delega nel senso di inserire una disposizione di autorizzazione all'Esecutivo per l'utilizzazione di strumenti normativi di rango secondario a carattere delegificatorio<sup>75</sup>. Al contrario, nel medesimo parere, si ammonisce un uso improprio dello strumento delegificante da parte del decreto legislativo in assenza di una esplicita previsione della norma di delega<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> C. LAVAGNA, *La delegificazione: possibilità, forme, contenuti*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, p. 329.

<sup>75</sup> Cfr. Parere del 19 maggio 2010 (Atto C. 3290), in Resoconto della seduta del 19 maggio 2010.

<sup>76</sup> Al riguardo, il Comitato si è richiamato al parere reso dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera in data 12 maggio sull'Atto n. 196 “Schema di decreto legislativo recante attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio”, in cui si rilevava come, in assenza di una esplicita previsione nella norma di delega, una fattispecie di delegificazione autorizzata esclusivamente da norma delegata “*sia da valutare alla luce dell'attuale sistema delle fonti del diritto*” e vada, conseguentemente espunta dal testo.

#### 4.2. Il patologico ricorso a fonti di rango primario per la modifica di fonti di rango secondario .

Logicamente connessi e speculari rispetto ai profili problematici della delegificazione, sono gli aspetti connessi all'opposto fenomeno della rilegificazione, attraverso il quale si determina il passaggio della disciplina di un certo oggetto da fonti di rango secondario a fonti di rango primario<sup>77</sup>. Si tratta, invero, di leggi o atti aventi forza di legge che incidono su discipline che sono già oggetto di precedenti regolamenti di delegificazione, in relazione ai quali si è venuta a formare una situazione di ulteriore "complicazione normativa"<sup>78</sup> anch'essa apparentemente frutto dell'intrinseca debolezza del modello generale di delegificazione delineato dal secondo comma dell'articolo 17<sup>79</sup>.

Tale prassi attraverso la quale il Legislatore sostanzialmente si "riappropria" di alcuni settori che esso stesso aveva, in precedenza, "dismesso" a vantaggio della potestà regolamentare del Governo, solleva diversi dubbi sul piano della politica della legislazione posta la sua contraddittorietà rispetto alle esigenze di semplificazione che teoricamente avrebbero dovuto guidare in un primo momento l'autorizzazione alla delegificazione. La medesima, inoltre, determina non pochi disordini sotto l'ulteriore profilo del diverso grado di resistenza che per effetto della stessa si viene a creare tra disposizioni della stessa materia. Quelle rilegificate, invero, non solo saranno eventualmente modificabili in futuro unicamente ad opera di un'ulteriore fonte normativa primaria, ma – al contrario di quelle non intaccate – potranno conseguentemente ricadere nell'ambito di competenza del sindacato di costituzionalità della Corte Costituzionale<sup>80</sup>.

Va, per altro, posto in evidenza come, dal diverso punto di vista del sistema delle fonti, il fenomeno sia generalmente ritenuto pienamente ammissibile nel nostro ordinamento<sup>81</sup>, malgrado rilevanti dubbi permangano, non tanto quando la

---

<sup>77</sup> Cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento – Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 273, il quale rileva come, ovviamente, una vera e propria rilegificazione si verifica solamente quando la disposizione con forza di legge interviene in una materia per la quale la delegificazione sia stata non solo astrattamente prevista ad opera di una norma di legge, ma sia altresì stata posta in essere attraverso l'emanazione dei regolamenti di delegificazione attuativi della norma di autorizzazione.

<sup>78</sup> In questi termini si esprime in particolare, R. TOSI, *Semplificazione amministrativa e complicazione normativa*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 1397 ss.

<sup>79</sup> Cfr. G. D'AMICO, *La rilegificazione tra "riserva" di regolamento e principio di legalità*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto – La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit. p. 682.

<sup>80</sup> Cfr. M. CUNIBERTI, *La delegificazione*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto – La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 161.

<sup>81</sup> Cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento – Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 274; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, Cedam, 1984, pp. 130 ss.; A.A. CERVATI, voce *Delegificazione*, p. 2 i quali rilevano come sul piano della teoria delle fonti normative la rilegificazione costituisca anzi una fattispecie decisamente più fisiologica rispetto all'opposto fenomeno della delegificazione rispetto al quale vi è stata la necessità

rilegificazione interviene su interi settori, quanto, piuttosto, quando essa riguarda singole disposizioni delegificate o, peggio, isolati lemmi all'interno degli atti normativi secondari.

Tali perplessità hanno nel tempo portato il Legislatore ad esperire una serie di tentativi volti ad evitare o comunque scoraggiare future rilegificazioni<sup>82</sup>, da un lato, mediante la previsione di una serie di meccanismi tendenti a rendere tendenzialmente stabili i poteri regolamentari di delegificazione del Governo in determinate materie; e dall'altro, mediante l'introduzione di regole di tecnica normativa, volte a guidare il Legislatore futuro nelle esaminande operazioni di rilegificazione.

Di tentativi del primo tipo, ne è un chiaro esempio l'introduzione da parte dell'articolo 13 della l. 59 del 1997 del comma 4bis nella disposizione dell'articolo 17 il quale, prevedendo, come già visto, una sorta di "riserva di regolamento" a favore dell'organizzazione ministeriale, si è posta come impedimento per eventuali "innalzamenti" di disciplina<sup>83</sup>.

In relazione al secondo ordine di azioni correttive, vanno richiamate soprattutto le previsioni della menzionata circolare recante regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Invero, il disposto di cui al punto 3 lett. f) obbliga il Legislatore a dichiarare di volta in volta la propria volontà ad operare il passaggio della disciplina dal rango secondario al rango primario. In particolare, in questi casi, le disposizioni rilegificanti devono contenere chiarimenti in ordine: alle parti dell'atto secondario che queste intendono modificare; alle eventuali modifiche dalle medesime apportate ai principi della delegificazione; nonché alla volontà di confermare l'autorizzazione già conferita al Governo per la disciplina regolamentare della materia.

Nello stesso senso delle considerazioni fin qui effettuate si esprime, per altro, anche la relazione della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione sull'attuazione del comma 6bis articolo 16bis e del comma terzo dell'articolo 96ter<sup>84</sup>. Questa, invero, prospettando un'ulteriore estensione delle competenze consultive del Comitato alle norme che comportano una rilegificazione, ha evidenziato come ciò

---

di ricorrere – per usare le parole del Crisafulli – “a qualche aspetto artificioso”, quale, ad esempio, quello dell'abrogazione differita.

<sup>82</sup> Diversi sono gli esempi citabili a conforto di tale affermazione. Per una più approfondita disamina sul tema si rimanda a E. FRONTONI, *Spunti in tema di delegificazione: rilegificazione e sottrazione dei regolamenti in delegificazione all'abrogazione referendaria*, in F. MODUGNO (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, p. 246.

<sup>83</sup> Cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento – Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 279 il quale evidenzia come sembra indubbia la ratio insita in tale disposizione normativa posto che altrimenti non avrebbe avuto senso novellare l'articolo 17 della l. 400 del 1988, essendo piuttosto preferibile, analogamente a quanto previsto in ordine alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, limitarsi ad autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione ai sensi del già esistente comma 2 dell'articolo 17 in materia di organizzazione amministrativa.

<sup>84</sup> Cfr. Relazione per la Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione sull'attuazione del comma 6bis articolo 16bis e del comma terzo dell'articolo 96ter del Regolamento della Camera dei Deputati deliberata il 14 Febbraio 2001.

*“potrebbe rivelarsi utile a far comprendere che la rilegificazione è sì possibile, ma deve avvenire con piena consapevolezza degli effetti della stessa prodotta nell’ordinamento e secondo formule quanto più possibile chiare e stabilizzate”*<sup>85</sup>.

Malgrado poi, l’auspicata riforma non sia mai avvenuta, il Comitato per la legislazione non ha mancato di cogliere l’occasione per formulare i suoi rilievi sulla base delle determinazioni contenute nell’appena menzionata circolare in materia di rilegificazione. In particolare, il Comitato ha ritenuto tale pratica inopportuna rispetto alle esigenze di ordinato utilizzo delle fonti, tutte le volte in cui le disposizioni dei progetti di legge sottoposti al suo vaglio comportassero frammentarie modifiche all’atto gerarchicamente subordinato.

Anche qui, non si può non notare un uso smodato della decretazione di urgenza, della cui censurabilità si è già detto in relazione alla previsione di disposizioni di autorizzazione e la cui patologia si è manifestata anche in relazione a quelle disposizioni che contengono modifiche di regolamenti di delegificazione già esistenti.

Invero, in riferimento alla XVI Legislatura, gran parte dell’attività consultiva del Comitato sviluppatasi in riferimento a tale punto problematico, ha avuto ad oggetto disegni di legge di conversione contenenti disposizioni incidenti su fonti secondarie in relazione alle quali esso ha espresso le proprie determinazioni in maniera differente a seconda della negatività dell’impatto dell’operazione di rilegificazione sul sistema delle fonti.

Talvolta, il Comitato ha posto condizioni finalizzate ad evitare completamente che gli atti normativi secondari vengano modificati – in modo diretto o anche non testuale – da atti di rango primario, rilevando come, in generale, tale circostanza non appaia conforme né con le esigenze di semplificazione dell’ordinamento vigente, in quanto si rilegifica una materia già deferita alla fonte normativa secondaria, né con quelle di coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto può derivarne l’effetto secondo cui diverse disposizioni di atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi<sup>86</sup>. Talaltra le condizioni sono state formulate in relazione alle rilegificazioni operate in maniera non testuale<sup>87</sup>. Talaltra ancora lo strumento della condizione è stato determinante per invitare le Commissioni competenti ad operare una rilegificazione dell’intera materia già oggetto

---

<sup>85</sup> Cfr., *ibidem*, p. 23.

<sup>86</sup> Cfr. Parere del 9 luglio 2008 (Atto C. 1386), in Resoconto della seduta del 9 luglio 2008, p. 6; Parere del 12 maggio 2010 (Atto A.C. 3209-bis, in Resoconto della seduta del 12 maggio 2010, p. 5 in cui si rileva come il provvedimento incida su materie già oggetto di delegificazione ovvero disciplinate da strumenti normativi di rango secondario, integrando una modalità di produzione legislativa che ove produca frammentarie modifiche all’atto gerarchicamente subordinato, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l’effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi; Parere del 4 febbraio 2009 (Atto C. 2031) in Resoconto della seduta del 4 febbraio 2009; Parere del 21 gennaio 2010 (Atto A.C. 1441-quater-B) in Resoconto della seduta del 21 gennaio 2010; Parere del 8 aprile 2009 (Atto C. 1441- bis-B) in Resoconto della seduta dell’ 8 aprile 2009.

<sup>87</sup> Cfr. Parere del 12 novembre 2009 (Atto C. 2897), in Resoconto della seduta del 12 novembre 2009.

di plurimi interventi legislativi frazionati<sup>88</sup> o a modificare le disposizioni di legge nel senso di autorizzare l'Esecutivo ad intervenire sui regolamenti di delegificazione già esistenti<sup>89</sup>.

Altre volte, invece, il Comitato si è limitato a formulare osservazioni<sup>90</sup> o semplici rilievi in premessa<sup>91</sup>, volti ad invitare le competenti Commissioni di merito a valutare l'opportunità di operare la rilegificazione laddove precedenti leggi di autorizzazione avevano previsto l'emanazione di regolamenti di delegificazione.

*5. Conclusioni: il "seguito" dei pareri ed efficacia del lavoro del Comitato sulla qualità tecnico-normativa degli atti sottoposti al suo esame. Tra attualità e crisi del secondo comma dell'articolo 17.*

Gli esaminati aspetti problematici della delegificazione non possono non portare ad interrogarsi su quale sia la residua funzione di tale meccanismo di trasferimento di competenze normative, posta la necessaria constatazione del fallimento della *ratio* semplificatrice cui esso fisiologicamente sarebbe teso. Il continuo uso promiscuo della delegificazione rispetto alle deleghe, la frequente mancata previsione di termini entro i quali esercitare il potere autorizzato, nonché la patologica relazione funzionale che si è venuta a determinare tra questa ed il decreto legge si porrebbero, invero, come chiare figure sintomatiche della frustrazione di tale *ratio* insita nel modello delineato dal secondo comma dell'articolo 17 a favore di uno strumento che sempre più esemplifica la figura del Governo come "*signore delle fonti*"<sup>92</sup>.

Le considerazioni che precedono mostrano, inoltre, come, malgrado l'incessante processo di ridefinizione dei rapporti tra fonti primarie e fonti secondarie, rivolto a finalità "semplificative" e determinante un indubbio senso del ridimensionamento del

<sup>88</sup> Cfr. Parere del 17 febbraio 2009 (Atto C. 2198), in Resoconto della seduta del 12 novembre 2009.

<sup>89</sup> Cfr. Parere del 21 luglio 2010 (Atto C. 3638), in Resoconto della seduta del 21 luglio 2010, p. 8.

<sup>90</sup> Cfr. Parere del 17 settembre 2008 (Atto C. 1634), in Resoconto della seduta del 17 settembre 2008, p. 7 in cui così recita l'osservazione formulata: "*all'articolo 1 – che mira ad inserire una materia curriculare nei due cicli di istruzione, mediante l'attivazione di "azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a 'Cittadinanza e Costituzione', nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale" – dovrebbe verificarsi se sia opportuno l'uso dello strumento normativo di rango primario, atteso che l'articolo 7, comma 1, lettera a), della legge n. 53 del 2003 ha sostanzialmente demandato a regolamenti di delegificazione la definizione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale*".

<sup>91</sup> Cfr. Parere del 2 luglio 2008 Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (C. 1386 Governo).

<sup>92</sup> Tale è l'espressione che la Prof.ssa MARTA CARTABIA ha usato nella sua *Relazione di sintesi* per indicare il fenomeno per il quale il Governo, piuttosto che rispondere alle difficoltà interne alla maggioranza rinunciando agli interventi normativi eccessivamente problematici, utilizza la delegificazione come strumento utile a rinviare l'esercizio delle funzioni difficili. Ciò sarebbe sintomo di un governo debole con scarsa capacità decisionale che genera instabilità, precarizzazione ed incoerenza dell'ordinamento.

primato delle prime sulle seconde<sup>93</sup>, sia in atto un tentativo di recupero della posizione del Parlamento nella definizione dei contenuti degli atti normativi. Ciò, come si è visto, avviene attraverso l'attribuzione a tale istituzione di sempre più ampi poteri consultivi di svariata natura in relazione ad atti di origine governativa. Tali previsioni, in altri termini, sembrano volere fare da contrappeso all'"innaturale", pur se talvolta necessario, fenomeno del passaggio di poteri normativi all'Esecutivo che ha determinato, nel corso degli anni, la perdita del ruolo del Parlamento come sede naturale di produzione legislativa.

In tale ottica, sembrano doversi leggere sia l'affidamento di funzioni consultive al Comitato per la legislazione, organo che, malgrado la sua composizione politica, è chiamato ad esprimere pareri tecnici sulla qualità della legislazione; sia la più recente previsione dell'obbligatorietà dei pareri di natura politica delle Commissioni competenti per materia sugli schemi di delegificazione redatti dal Governo. Ciò dovrebbe teoricamente portare ad un miglioramento della qualità della formulazione degli atti normativi i quali dovrebbero diventare la risultante del lavoro di diversi soggetti istituzionalmente preposti a determinarne un miglioramento sia dal punto di vista dell'opportunità politica, sia dal punto di vista del loro corretto posizionamento nel sistema delle fonti.

Ed effettivamente, come si è avuto modo di constatare, in materia di delegificazione, i richiami del Comitato al Legislatore, tendenti ad ottenere una migliore formulazione dei disegni di legge di autorizzazione e degli eventuali schemi di decreto di delegificazione, sono stati, non solo puntuali e precisi, ma anche evidente frutto di approfondite elaborazioni tecniche. Sembra, invero, che il Comitato sia stato molto abile nell'andare oltre la mera applicazione delle regole di tecnica legislativa mediante la costante indicazione di un vero e proprio "*metodo della legislazione*"<sup>94</sup>.

Ciò dimostra come siano stati generalmente positivi gli esiti della scelta di affidare tali funzioni ad un organo a composizione politica, piuttosto che tecnica, ma comunque paritetica. Sembra, invero, che la commistione di tali fattori abbia effettivamente soddisfatto l'esigenza che era stata espressa nella riunione congiunta del Comitato per la legislazione e della Giunta per il Regolamento svoltasi all'indomani dell'entrata in funzione del primo: quella di diffondere tra i parlamentari una coscienza della natura pubblica dell'interesse alla buona qualità della legislazione<sup>95</sup>.

Tuttavia, non altrettanto positive possono essere le considerazioni conclusive in relazione al profilo dell'efficacia dei lavori del Comitato misurata secondo il tasso di recepimento dei suoi pareri.

---

<sup>93</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 57 ss. il quale si riferisce al "*cosiddetto livello secondario*" dei regolamenti di delegificazione.

<sup>94</sup> Cfr. Rapporto del deputato La Malfa, Presidente del Comitato per la legislazione per il periodo 1° gennaio-30 giugno 1998.

<sup>95</sup> Cfr. Riunione congiunta del Comitato per la legislazione e della Giunta per il regolamento, in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 30 aprile 1998, p. 5.

Invero, non solo la formulazione di condizioni diventa – come si è avuto modo di constatare – sempre più ponderata, ma altresì, la loro mancata vincolatività determina una pressochè rara attività di adeguamento delle Commissioni di merito, semplicemente obbligate a motivare le ragioni del loro discostamento rispetto alle determinazioni del Comitato. Ad esiti ovviamente ancora più sconcertanti porta la disamina del seguito legislativo delle “osservazioni” e delle “raccomandazioni”, o, peggio ancora, dei rilievi formulati dal Comitato nella parte premessiva dei pareri. Malgrado gli instancabili rilievi del Comitato, infatti, non si può non notare la generale tendenza alla “fuga dal regolamento”, ovvero all’adozione di atti normativi secondari del Governo, adottati al di fuori delle prescrizioni di cui all’art. 17 della l. 400 del 1988 con correlativa espansione qualitativa e quantitativa della fonte regolamentare “spuria”.

Da un lato, a tali pecche si potrebbe sicuramente porre rimedio attraverso la previsione di un rafforzamento della posizione del Comitato idonea a rendere la sua “giurisprudenza” effettivamente in grado di contribuire ad una reale razionalizzazione del sistema delle fonti. Ciò potrebbe essere realizzato sia nella direzione di una modifica delle sue competenze *ex comma terzo dell’art. 96ter* ai fini di una sua obbligatoria attivazione anche “a valle”, sia pure mediante la previsione della vincolatività, piuttosto che della mera obbligatorietà, dei rilievi che tale organo formula mediante “condizioni”<sup>96</sup>.

Dall’altro, debesi rilevare come lo scarso seguito dell’attività consultiva del Comitato per la legislazione e la debole o inesistente efficacia che tali autorevoli pareri hanno nella prassi rientrano nello stato di generale “*fallimento del tentativo di determinare trasformazioni stabili ed efficaci del sistema di produzione delle fonti tramite disposizioni normative, più o meno organiche, contenute in fonti primarie*”<sup>97</sup>.

In definitiva, a più di 20 anni dalla progettazione dello strumento di delegificazione ad opera della l. 400 del 1988 si può purtroppo ammettere con certezza che tale strumento non è servito all’obiettivo di semplificazione delle fonti. Al contrario, pare che per la realizzazione della delegificazione sia stato pagato il prezzo troppo alto della messa in crisi del principio di legalità e della riserva di legge, senza, tuttavia, riuscire a raggiungere le finalità razionalizzanti prefissate. Ciò, da un lato, probabilmente, per effetto dell’appesantimento del procedimento di adozione dei regolamenti; dall’altro per effetto dell’aggravarsi del fenomeno della “fuga dal regolamento” successivamente all’accrescimento della prassi sui decreti di “natura non regolamentare” formatasi in risposta al parallelismo asimmetrico contenuto nel riformato sesto comma dell’art. 117<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Si recupererebbe, così, l’idea inizialmente concepita presso la Giunta per il regolamento ma poi abbandonata nel prosieguo dei lavori preparatori della riforma regolamentare.

<sup>97</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema di fonti a livello nazionale*, in U. DE SIERVO (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, p. XIII. Purtuttavia, debesi notare come tale possibile soluzione è stata pressochè ignorata dal progetto di riforma costituzionale respinto nel referendum del giugno 2006.

<sup>98</sup> Per un approfondimento di tale aspetto, si rimanda alla relazione della Dott.ssa AGATA ANNA GENNA. Sul punto, ci si richiama, inoltre, a G. DEMURO, *I regolamenti delegati di delegificazione*, cit., p. 301

D'altro canto, pur nell'elevato tasso di patologia rilevabile nell'uso dello strumento della delegificazione, il primo dato emergente dalla appena condotta disamina è l'indubbia rilevanza che l'articolo 17 della l. 400 del 1988 continua a rivestire nella definizione dei procedimenti di delegificazione. Forse, dunque, il rimedio a questo stato confusionale delle cose potrebbe risiedere in qualcosa di ulteriore rispetto al pur auspicabile rafforzamento quantitativo e qualitativo delle funzioni consultive del Comitato per la legislazione. Più radicalmente, allora, si potrebbe pensare di far ritorno all'ambizioso progetto di realizzare una stabilità delle disposizioni sul potere regolamentare fornendo un ancoraggio costituzionale ad una legge organica sulle fonti normative<sup>99</sup>. Tuttavia, se si pone mente alle sorti che hanno riguardato le fonti di rango primario disciplinate in Costituzione, quali decreti legge e decreti legislativi, si ha la chiara percezione di come anche una tale prospettiva potrebbe rivelarsi poco efficace e foriera di ulteriori complicazioni.

Probabilmente, pertanto, sarebbe più corretto richiamarsi alla responsabilità di tutti gli organi costituzionali affinché un pur auspicabile rinnovato intervento ordinatore dell'intero processo di produzione normativa venga supportato da un adeguato controllo giurisdizionale attraverso l'attivazione di tutti quei meccanismi che l'ordinamento mette a disposizione<sup>100</sup>.

Solo così, forse, si potrà percorrere un sentiero che sia, da un lato, in grado di giungere ad una effettiva rivalutazione del ruolo del Parlamento come sede fisiologica delle scelte di politica legislativa e, dall'altro, capace di porsi in armonia con l'assetto di tipo maggioritario che l'attuale forma di Governo tende ad assumere<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit. p. 193; nonché U. DE SIERVO, *Problemi attuali del nostro sistema normativo*, in U. DE SIERVO (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, Giappichelli, p. 4.

<sup>100</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla Corte costituzionale, la quale, come suggerito da autorevole dottrina, per contenere l'esercizio del potere di delegificazione entro i canoni del secondo comma dell'articolo 17, potrebbe fare uso del principio implicitamente ricavabile dalla Costituzione secondo il quale "la legge può attribuire ad altre autorità potestà normative subordinate alle leggi, purchè, a tutela dell'affidamento del cittadino, della certezza del diritto, del buon andamento dell'amministrazione, tutti i tipi di atti normativi siano elencati in una legge generale, non derogabile caso per caso neppure da successive leggi particolari, e nessun contenuto normativo sia ammesso se non introdotto con uno di tali atti normativi". Cfr. G. U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi e la legge n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 9/1988, p. 1523. Sempre la Corte, inoltre, potrebbe assumere un ruolo relevantissimo nel ridimensionamento dell'uso degli asistemati decreti di natura non regolamentare. Invero, come rilevato dalla Prof.ssa MARTA CARTABIA nella *Relazione di sintesi* il parametro dell'articolo 117 dovrebbe essere utilizzato per spiegare l'impossibilità che un atto subordinato, quale il decreto di natura non regolamentare, regolamenti ciò che un atto sovraordinato non può fare.

<sup>101</sup> Cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 55.