

LE DELEGIFICAZIONI PER LA RAZIONALIZZAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

di *Giovanni Tarli Barbieri*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il progressivo aumento della legislazione “delegificante”. – 3. La delegificazione di cui all’art. 6, d.lgs. n. 29/1993. – 4. Le delegificazioni nella l. n. 537/1993: considerazioni generali. – 5. La delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi di cui all’art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993. – 6. I tentativi di ampliare la delegificazione di cui all’art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993. – 7. L’ampia delegificazione di cui all’art. 3, l. n. 109/1994. – 8. La delegificazione in materia di adempimenti contabili e di versamenti di imposta (art. 3, c. 147°, l. n. 549/1995). – 9. Le progettate delegificazioni di cui al d.d.l. n. 1124/1996. – 10. Gli orientamenti della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sulle delegificazioni *ex* art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988. – 11. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

L’esigenza di una vasta opera di razionalizzazione e di semplificazione normativa anche attraverso lo strumento della delegificazione è ormai generalmente condivisa dalle diverse forze politiche e pertanto essa ha assunto un rilievo centrale nel dibattito sulle riforme istituzionali nel nostro Paese.

Prima di entrare nel merito della trattazione, è opportuno premettere che con il termine «delegificazione» si descrivono fenomenologie normative assai diverse tra loro, molte delle quali sono già state descritte in altri contributi del presente volume; occorre quindi precisare che la delegificazione in senso tecnico, ossia il trasferimento della disciplina di un determinato ambito materiale dalla fonte legislativa a quella regolamentare del Governo è solo una delle possibili manifestazioni di un *genus* assai più ampio ed articolato¹.

¹ Nel fondamentale saggio di MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, 865 ss. già si era chiarita la pluralità dei modelli

Il modello generale di delegificazione di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, nonostante alcune voci dissenzienti, è stato ritenuto rispettoso del principio di legalità, nonché del principio di riserva di legge poiché la delegificazione è esclusa nelle materie coperte da riserva assoluta di legge ed è comunque "guidata" dalla legge di delegificazione contenente le «norme generali regolatrici della materia» e l'indicazione delle norme primarie abrogate dall'entrata in vigore dei regolamenti².

Tuttavia, tale modello non è stato coerentemente seguito dalle più significative leggi di delegificazione in materia di semplificazione e di razionalizzazione amministrativa; tali "deviazioni" debbono essere indagate in ordine alla loro legittimità costituzionale e, come si vedrà, su questo piano esse non sono indenni da rilievi.

2. *Il progressivo aumento della legislazione "delegificante"*

Non è del tutto superfluo evidenziare come una seria "politica" di delegificazione, finalmente sgombra da aprioristiche opzioni ideologiche ma nello stesso tempo attenta alla salvaguardia del principio di legalità, possa contribuire quantomeno a contenere il fenomeno dell'ipertrofia legislativa, a razionalizzare la normazione primaria sempre più confusa e carente dei requisiti di generalità ed astrattezza nonché, su un piano più generale, a garantire una più corretta ripartizione normativa tra fonti primarie e secondarie³; e proprio finalità di razionalizzazione e di semplificazione amministrativa hanno caratterizzato le più significative leggi di delegificazione nel più recente periodo.

Tuttavia, sebbene il fenomeno dell'ipertrofia legislativa fosse visibile ormai da anni e fosse stato a più riprese denunciato dalla dottrina più autorevole, almeno fino a tutto il 1992 gli esempi di leggi "delegificanti" ex art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 sono stati alquanto sporadici⁴; non a caso, negli scritti

di delegificazione; tale tema è ora affrontato in particolare da DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, 20 ss.

² In particolare, si vedano CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni cost.*, 1990, 32 ss.; CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, *ibidem*, 61 ss.

³ I dati sulla produzione legislativa totale nel nostro Paese sono rinvenibili nell'appendice al presente volume.

⁴ In questo periodo gli esempi più significativi di legislazione delegificante ex art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 sono riconducibili agli artt. 19, 20 e 24, l. n. 241/1990.

coevi all'entrata in vigore della l. n. 400/1988, si nutrivano consistenti dubbi sugli effettivi esiti del processo di delegificazione in essa prefigurato⁵: la preferenza per lo strumento legislativo sia da parte delle maggioranze di governo, spesso poco omogenee e quindi costrette a garantire con "leggine" interessi microsettoriali, sia da parte della burocrazia, per evitare il pericolo della responsabilità contabile, civile, penale, nonché la reazione degli interessi colpiti spiegavano il diffuso scetticismo della dottrina⁶.

In questa sede non è possibile esplorare quanto ulteriori fattori politico-istituzionali, quali la c.d. *conventio ad excludendum*, ed il conseguente, ormai tanto deprecato "consociativismo", abbiano contribuito all'espansione della produzione normativa di rango primario⁷ né è possibile ripercorrere le tappe che hanno portato ad una progressiva evoluzione della forma di governo soprattutto nel periodo 1988-1990; "evoluzione" contrassegnata dal tentativo di rafforzamento del Governo (peraltro non senza limiti ed ambiguità) della quale la stessa l. n. 400/1988 sembra essere stata espressione⁸.

In questo senso, un'analisi approfondita delle cause che hanno impedito l'affermarsi di un vasto processo di delegificazione nel nostro Paese potrebbe spiegare il fatto che le più significative leggi di delegificazione sono state varate nel periodo successivo al 1993 (con la sola, significativa eccezione del Governo Berlusconi), allorché la cronica debolezza del Parlamento e parallelamente l'esperienza di Governi meno organicamente legati ai partiti della maggioranza ed a composizione "tecnica" in tutto (Governo Dini) o in parte (Governi Amato e Ciampi) ha consentito, prima con il d.lgs. n. 29/1993, poi, soprattutto, con l'approvazione della l. n. 537/1993 il "decollo" dell'attuazione dello schema generale di delegificazione di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, in alcune importanti leggi di razionalizzazione e semplificazione amministrativa⁹:

⁵ Così, BARBERA, *Appunti sulla «delegificazione»*, in *Pol. dir.*, 1988, 422; FERRARA, *Sulla delegificazione e per la riforma del processo legislativo*, *ibidem*, 429.

⁶ BARBERA, *Appunti sulla «delegificazione»*, cit., 423-424 (ora anche in *Una riforma per la Repubblica*, Torino, Ed. Riuniti, 1991, 143).

⁷ Su tali tematiche si veda, per tutti, PIZZORUSSO, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro it.*, 1985, V, 234 ss. e, dello stesso A., *La sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive*, in *Le Regioni*, 1985, 303 ss.

⁸ A tale proposito, MERLINI-GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quaderni cost.*, 1994, 478, notano che anche l'art. 17 della l. n. 400 rappresenta un «correttivo» della forma di governo, in quanto anche da tale norma «traspare l'ambizione di disciplinare la funzione normativa del Governo, non in se stessa considerata, ma vista in rapporto all'esercizio della funzione legislativa del Parlamento».

⁹ Sulle connotazioni costituzionali dei c.d. «governi tecnici» si veda ora MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1996, 157 ss.

in questa sede, è sufficiente ricordare che su 78 regolamenti governativi emanati tra il 1989 ed il 1994, contenenti nel preambolo un espresso riferimento all'art. 17, c. 2° in esame, ben 61 sono stati emanati nel corso del 1994 in forza della l. n. 537/1993¹⁰.

Pertanto, nonostante le intenzioni dichiarate delle diverse forze politiche, non è ancora chiaro se la l. n. 537/1993 segni l'inizio di una vasta politica di delegificazione o, piuttosto, non rappresenti il frutto di una contingenza istituzionale destinata ad esaurirsi con la fine dell'esperienza dei governi "tecnici".

3. La delegificazione di cui all'art. 6, d.lgs. n. 29/1993

Prima di entrare nel merito delle più importanti fattispecie di delegificazione che *espressamente* si richiamano all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 è opportuno analizzare brevemente l'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 che ha autorizzato il governo ad adottare regolamenti per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni e delle piante organiche (mentre l'individuazione degli uffici corrispondenti ad altro livello dirigenziale è disposta, ai sensi della stessa norma, con regolamento ministeriale)¹¹.

Si può convenire con l'opinione di chi ritiene che tale norma istituisca nuovi tipi di regolamento, aventi uno spazio normativo considerevole¹²: poiché la materia che i regolamenti in questione sono chiamati a regolare è, talvolta, regolata anche da fonti primarie, ne segue che essi sembrano avere una portata anche (ma non solo) delegificante.

Si tratta quindi di un particolare tipo di regolamenti di organizzazione aventi la capacità di incidere anche su preesistenti norme primarie, diversamente dai regolamenti di cui all'art. 17, c. 1°, lett. d), l. n. 400/1988, relati-

¹⁰ Non a caso, la Corte dei conti, *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, I, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1995, 235 ss. parla di un vero e proprio rovesciamento della tendenza precedente; appare quindi eccessivamente "pessimistica" l'opinione di D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 717, secondo la quale «un centinaio di regolamenti l'anno ... non fa primavera davanti all'impero delle leggi e all'inflazione dei decreti-legge».

¹¹ In questo senso, il Consiglio di Stato ha anzi affermato che l'affidamento alla fonte regolamentare (e non alla legge) della disciplina organizzativa in esame costituisce «principio cardine del nuovo ordinamento»: Cons. Stato, Ad. gen. 2 giugno 1994, n. 152/94, 5; Cons. Stato, Ad. gen. 19 gennaio 1995, n. 1/95, 6-7.

¹² Così, CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996, 311.

vi all'organizzazione ed al funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni di legge¹³.

La conferma della portata delegificante dei regolamenti *ex art.* 6 del d.lgs. n. 29/1993 è confermata chiaramente dal Consiglio di Stato in sede consultiva¹⁴ ed ancora di più dal fatto che taluni regolamenti fondati su tale norma richiamano espressamente nel preambolo l'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988¹⁵.

Tuttavia, proprio la portata delegificante riconosciuta ai regolamenti *ex art.* 6, d.lgs. n. 29/1993 rende tale norma di dubbia legittimità costituzionale; in effetti, diversamente dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, l'art. 6 in esame prevede una attribuzione di potere regolamentare carente delle «norme generali regolatrici della materia» (se si eccettuano quelle assai generiche contenute nell'art. 5, nello stesso art. 6, e quelle di cui agli artt. 30, 31, 32, che prevedono vincoli di carattere procedimentale anziché di carattere sostanziale) nonché dell'abrogazione delle preesistenti norme primarie; il tutto in una materia certo non estranea alla riserva di legge di cui all'art. 97, cc. 1° e 2° Cost.¹⁶.

¹³ In questo senso, Cons. Stato, Ad. gen. 6 febbraio 1992, n. 24/92, 2; nello stesso senso anche C. conti, sez. contr. Stato 24 novembre 1995, n. 149/95, in *Cons. Stato*, 1996, 95 ss.

Parlano di delegificazione in tale caso anche CLARICH-IARIA, *La riforma del pubblico impiego. Commento al d.lgs. 3 febbraio 1993*, n. 29, Rimini, Maggioli, 94-95; non ha quindi trovato accoglimento nella prassi un'interpretazione «adeguatrice» dell'art. 6 in esame sostenuta da ALBANESE-TORRICELLI, *La dirigenza pubblica*, in *Giornale dir. lav. e rel. ind.*, 1993, 546, secondo la quale tale norma consentirebbe solo una «ridistribuzione di attribuzioni e poteri già previsti per legge, senza alcuna possibilità di innovazione nella loro configurazione».

¹⁴ In Cons. Stato, Ad. gen. 2 giugno 1994, n. 152/94, cit., 4; Cons. Stato, Ad. gen. 19 gennaio 1995, n. 1/95, cit., 6-7; C. conti, sez. contr. Stato 24 novembre 1995, n. 149/95, cit., 95 ss.

¹⁵ In effetti, il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 302 («Regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero del commercio con l'estero»), il d.p.r. 20 dicembre 1994, n. 760 («Regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale dell'amministrazione centrale del Ministero per i beni culturali e ambientali e delle relative funzioni»), il d.p.r. 6 settembre 1996, n. 522 («Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica») richiamano nel preambolo sia il primo che il secondo comma dell'art. 17, l. n. 400/1988 e l'art. 2 di quest'ultimo provvede a modificare direttamente una norma di rango primario; viceversa, un riferimento solo all'art. 17, c. 1°, lett. d) della l. n. 400/1988 è contenuto nel d.p.r. 1° agosto 1996, n. 518 («Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 febbraio 1994, n. 196, recante riordino del Ministero della sanità»), anche se in questo caso tale regolamento incide su una materia già delegificata.

¹⁶ PINELLI, *Commento all'art. 97, 1° comma, parte II, Cost.*, AA.VV., *La pubblica amministrazione*, in *Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1994, 310; sullo scarso contenuto precettivo dei criteri di cui all'art. 5, d.lgs. n. 29/1993 si vedano CLARICH-IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, cit., 91.

La genericità delle «norme generali regolatrici della materia» spiega il tentativo operato in qualche caso dall'Amministrazione di riordinare globalmente l'ordinamento generale di Ministeri; tuttavia, a tale proposito, la Corte dei conti ha opportunamente chiarito che l'art. 6 in esame autorizza il Governo solo a procedere con regolamenti ad una riconsiderazione della struttura e dei compiti degli uffici di livello dirigenziale, poiché «gli artt. 95 e 97 Cost. ... non consentono che l'organizzazione della pubblica amministrazione, formante oggetto di riserva di legge, possa essere demandata a norme di rango secondario senza prefissione di criteri sufficientemente determinati da parte del legislatore»¹⁷.

Come meglio si vedrà successivamente (par. 10), tale orientamento appare ulteriormente suffragato dal fatto che i principi e criteri direttivi individuati dal d.lgs. n. 29/1993 attengono, in particolare, all'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, all'eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni ed alla tendenziale unificazione degli uffici esistenti; pertanto, ad avviso della Corte dei conti, la delegificazione è destinata ad operare in questi ambiti, e non può estendersi fino alla creazione di uffici centrali, alla rideterminazione ed al decentramento dei loro compiti, all'individuazione di nuove competenze e circoscrizioni di uffici periferici¹⁸.

Infine, si è già affermato che l'art. 6 prevede diversi tipi di regolamenti: regolamenti governativi (per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale; per l'individuazione delle piante organiche); regolamenti ministeriali (per l'individuazione degli altri uffici dirigenziali). Circa i rapporti tra diverse potestà regolamentari previste nell'art. 6 in esame, si veda *infra*, par. 10.

4. Le delegificazioni nella l. n. 537/1993: considerazioni generali

Come si è accennato in precedenza, la l. n. 537/1993 costituisce il più importante esempio di legislazione delegificante nel più recente periodo; essa, in particolare, prevede il ricorso ad una pluralità di regolamenti di delegificazione, i più importanti dei quali attengono a) ai profili organizzativi conseguenti all'adozione dei decreti legislativi di riordino dell'amministrazione

¹⁷ C. conti, sez. contr. Stato 24 novembre 1995, n. 149/95, cit., 97-98.

¹⁸ C. conti, sez. contr. Stato 24 novembre 1995, n. 149/95, cit., 97; su tale problematica si veda, altresì, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, I, t. 2, Roma, Corte dei Conti, 1996, 18 ss.

centrale dello Stato (art. 1, cc. 1° e 2°: la delega è inutilmente scaduta); b) alle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi in forza dell'art. 1, c. 21° (art. 1, c. 24°)¹⁹; c) all'organizzazione ed alle funzioni del CIPE, del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza e del Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo (art. 1, c. 25°)²⁰; d) al riordino di organi collegiali dello Stato, nonché di organismi con funzioni pubbliche o di collaborazione ad uffici pubblici (art. 1, c. 28°)²¹; e) alla disciplina dei 123 procedimenti amministrativi indicati nell'allegato alla legge (art. 2, c. 7°)²²; f) alla determinazione dei casi in cui non si applica la disciplina dell'art. 19 della l. n. 241/1990, come sostituito dall'art. 2, c. 10°, legge in esame (art. 2, c. 11°)²³⁻²⁴.

Alcune delle delegificazioni in esame appaiono di dubbia legittimità costituzionale, essendo caratterizzate dalla carenza, o comunque dalla genericità delle «norme generali regolatrici della materia»²⁵: così, ad esempio, le delegificazioni in materia, rispettivamente, di definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e di riordino della relativa disciplina (ma analoghe considerazioni possono essere svolte a proposito della delegificazione sul riordino degli organi collegiali dello Stato) sono caratterizzate, nelle relative norme di autorizzazione, dall'indeterminatezza dei principi e cri-

¹⁹ Si veda il d.p.r. 20 aprile 1994, n. 373 («Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina»).

²⁰ Si veda il d.p.r. 20 dicembre 1994, n. 756 («Regolamento recante norme per la definizione dell'organizzazione e delle funzioni del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, ai sensi dell'art. 1, comma 25, della legge 24 dicembre 1993, n. 537»).

²¹ Si veda ora il d.p.r. 9 maggio 1994, n. 608 («Regolamento recante norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato»).

²² Si vedano *infra* gli esempi citati.

²³ Si veda il d.p.r. 9 maggio 1994, n. 411 («Regolamento recante disciplina dei casi di esclusione del silenzio-assenso per le denunce di inizio di attività subordinate al rilascio dell'autorizzazione o atti equiparati»): tale regolamento è stato modificato parzialmente dal d.p.r. 31 luglio 1996, n. 468; a tale regolamento si può accostare anche il d.p.r. 9 maggio 1994, n. 407, che modifica sostanzialmente il precedente d.p.r. n. 300/1992 in conseguenza della riforma dell'art. 19 della l. n. 241/1990 operata dall'art. 2, c. 10°, della stessa l. n. 537/1993.

²⁴ L'analisi delle delegificazioni di cui alla l. n. 537/1993 non trattate nel testo è rinvenibile in TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 130 ss.

²⁵ In un senso parzialmente simile, CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati», «regolamenti autorizzati» e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, 1848 ss., pur criticando il modello di delegificazione in esame, sembra ritenere che la genericità dei principi e criteri direttivi sia imputabile anche alla cattiva formulazione della legge.

teri direttivi e dall'omessa indicazione delle norme abrogate con l'entrata in vigore dei regolamenti²⁶; e tale indeterminatezza appare tanto più grave in quanto gli ambiti materiali delegificati sembrano compresi nella riserva di legge di cui all'art. 97, cc. 1° e 2° Cost.²⁷

In particolare, le generiche previsioni di cui all'art. 1, c. 24°, sembrano legittimare i regolamenti ad intervenire anche sull'assetto delle competenze²⁸; si noti poi che uno tra i principi e criteri orientativi della delegificazione in esame costituisce una singolare inversione dei rapporti tra le fonti del diritto, di dubbia legittimità: secondo quanto previsto dalla lett. c), c. 24° in esame, il regolamento di delegificazione dovrà provvedere alla «attribuzione alle regioni della potestà legislativa e regolamentare nelle materie esercitate dai soppressi Comitati, che rientrino nella sfera di competenza delle regioni stesse»²⁹.

Pertanto, non ci si può stupire se l'ampiezza di tale delegificazione ed un infelice inciso contenuto in una recente sentenza della Corte costituzionale pronunciata proprio su tale norma abbiano fatto dubitare che si fosse in presenza di un'anomala ed incostituzionale forma di delegazione legislativa (sent. n. 250/1995)³⁰.

5. *La delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993*

Come detto, la norma di delegificazione che appare più significativa nel contesto della l. n. 537/1993 è costituita dall'art. 2, cc. 7°, 8° e 9°, che autorizza l'adozione di regolamenti ex art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 per riordinare la disciplina dei 123 procedimenti amministrativi elencati in allegato alla legge, e dei procedimenti connessi: al dicembre 1994 essa ha portato all'ado-

²⁶ L'art. 1, c. 24°, in esame infatti autorizza il regolamento «a definire e a riordinare organicamente la disciplina della normativa nelle relative materie, anche attraverso le modifiche, le integrazioni e le abrogazioni normative necessarie».

²⁷ Sull'inerenza della riserva di legge alla disciplina dei comitati interministeriali si veda MATTONI, *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, Treccani, 1988, 4.

²⁸ In questo senso Cons. Stato, Sez. I 9 novembre 1994, n. 2760/94, 9.

²⁹ Su tale previsione si veda ancora CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati»*, cit., 1854-1855 e nt. 15.

³⁰ Si veda *infra*, par. 10.

zione di ben 47 regolamenti di delegificazione, taluni dei quali assai significativi³¹.

Tuttavia, anche tale vasta delegificazione presenta sostanziali deviazioni rispetto all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 che la espongono a dubbi di legittimità costituzionale.

Preliminarmente, occorre notare che anche la disciplina del procedimento amministrativo può dirsi compresa nell'ambito di applicazione dell'art. 97, c. 1° Cost., «ove si consideri la connessione naturale esistente tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione» (C. cost., sent. n. 465/1991)³²; peraltro, anche configurando il procedimento come attinente all'attività amministrativa, non sembra comunque venire meno la necessità di leggi generali che fondino e predeterminino l'azione amministrativa³³.

Per di più, ormai il procedimento amministrativo appare in molti casi uno strumento di garanzia dei diritti fondamentali, non essendo più esclusiva la tutela dei diritti costituzionali basata sul binomio riserva di legge – riserva di giurisdizione³⁴; non a caso, la disciplina dei procedimenti, delegificata ex art. 2, c. 7°, in esame, è in alcuni casi strettamente inerente alla tutela di interessi sostanziali di rango anche costituzionale³⁵.

³¹ Tra questi si vedano in particolare il d.p.r. 20 aprile 1994, n. 367, recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili; il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 362, recante la disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana; il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 383 sulla disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale; il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 573 sulla semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

³² Sulla sentenza in esame si veda PASTORI, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*, in *Le Regioni*, 1992, 1349 ss.

³³ In questo senso si veda la nota posizione di CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973, 120, che definisce l'imparzialità, principio servente di quello di legalità e di democrazia, come «necessità di ponderare tutti gli interessi legislativamente tutelati che possono essere direttamente toccati dall'agire amministrativo e solo essi e di operare le conseguenti scelte in base a criteri previsti dalla legge oppure unitari, ossia conformi ad indirizzi generali, adottati dagli organi competenti alla stregua del sistema democratico»; per ulteriori considerazioni si vedano, per tutti, ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, 131; PINELLI, *Commento all'art. 97, 1° comma, parte II, Cost.*, cit., 173 ss.

³⁴ G. PITRUZZELLA, *Il procedimento amministrativo come strumento di garanzia dei diritti fondamentali*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1992, 4, 52-53; nello stesso senso si veda, per tutti, MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, II, Bologna, Mulino, 1993, 1012-1013.

³⁵ È sufficiente ricordare che tra i procedimenti amministrativi la cui disciplina è delegificata figurano quello relativi all'espropriazione per causa di pubblica utilità; quello relativo all'au-

È allora essenziale valutare, a questa stregua, la sufficienza delle «norme generali regolatrici della materia» onde valutare il rispetto del principio di legalità.

Sotto questo profilo, è ben vero che nella disciplina del procedimento amministrativo trovano applicazione principi generali che la giurisprudenza amministrativa ritiene applicabili anche nel silenzio della legge³⁶; e tuttavia, tali principi non sembrano in grado di surrogare la carenza delle «norme generali regolatrici della materia» non solo perché essi sono riferibili al procedimento amministrativo *tout court* o ad intere categorie di procedimenti ma anche perché, su un piano più generale, il richiamo sistematico ai principi generali «finisce con l'indebolire il valore del principio di legalità» che dovrebbe comportare una selezione più rigorosa di tali principi «anche al fine di evitare che, come talvolta si è verificato, giudizi di valore espressi dai giudici amministrativi possano imporsi al sistema delle fonti dell'ordinamento democratico»³⁷.

Ora, anche nella delegificazione in esame le «norme generali regolatrici della materia» risultano assai generiche e sembrano configurarsi come obiettivi da raggiungere e finalità da perseguire più che come norme sostanziali idonee a limitare la discrezionalità dei regolamenti: così, il nono comma individua tra i principi e criteri, ad esempio, la semplificazione dei procedimenti amministrativi, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali, delle amministrazioni intervenienti e degli atti di concerto e di intesa³⁸.

La genericità delle «norme generali regolatrici della materia» ha rimesso in ultima analisi al Governo, ma anche al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, la determinazione dei limiti in concreto che la delegificazione è destinata ad incontrare.

Soprattutto il Consiglio di Stato ha svolto una funzione essenziale nella individuazione in concreto delle «norme generali regolatrici della materia»:

torizzazione alla rinuncia alla cittadinanza dei residenti all'estero e dei residenti in Italia, nonché quello di ricognizione del possesso e di ammissione al riacquisto della cittadinanza; quello di autorizzazione all'apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi di vendita; quello relativo all'avvio al servizio sostitutivo civile degli obiettori di coscienza; su tali problematiche si veda, in particolare, TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 1302 ss.

³⁶ Su tale problematica si vedano, da ultimo, SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, Giuffrè, 1993; VIGEVANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996; ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1996.

³⁷ TRAVI, *Giurisprudenza amministrativa e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 117.

³⁸ TRAVI, *La riforma*, cit., 1302.

in più occasioni, esso ha affermato che la semplificazione del procedimento amministrativo non può comportare «la modificazione delle competenze sostanziali né dei presupposti e dei requisiti preordinati alla emanazione dei provvedimenti amministrativi cui i procedimenti si riferiscono»³⁹, né estendersi alla disciplina sostanziale degli istituti ai quali i procedimenti si riferiscono⁴⁰; e tale orientamento è stato condiviso anche dalla Corte dei conti⁴¹.

Pertanto, tali criteri non sono stati sempre coerentemente seguiti dato che, con l'acquiescenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, i regolamenti di delegificazione hanno provveduto a spostare la competenza in ordine all'adozione di alcuni atti da un'amministrazione ad un'altra⁴², nonostante che lo stesso Consiglio di Stato avesse in altri casi ritenuto che tale spostamento non costituisse una mera modificazione procedimentale ma fosse destinato ad incidere sulla sostanza dell'atto amministrativo «in quanto sottrae l'atto ad un centro di imputazione di determinati interessi pubblici per attribuirlo ad altro centro di imputazione di diversi interessi pubblici»⁴³.

Un diverso problema attiene all'oggetto della delegificazione, che nella sua vastità abbraccia anche la disciplina di procedimenti interferenti con la sfera di autonomia garantita alle Regioni o delle autonomie locali; ma su ciò si veda *infra*, par. 10.

Contraddittoriamente, poi, l'art. 2, l. n. 537/1993 in esame autorizza la

³⁹ Si veda, ad esempio, Cons. Stato., Ad. gen. 24 marzo 1994, n. 59/94, 7.

⁴⁰ Si veda, ad esempio, Cons. Stato, Ad. gen. 13 aprile 1994, n. 123/94, 18, dove si legge che «l'interpretazione letterale, la prima tra i criteri ermeneutici da adottare, indica con sufficiente chiarezza che il Legislatore ha voluto degradare la fonte normativa in vista di una semplificazione ed accelerazione della azione amministrativa, come per altro recita il titolo dell'articolo, attribuendo al Governo il potere di incidere sul procedimento strettamente inteso, quale sequenza di atti finalizzati alla emanazione di un provvedimento destinato a curare uno specifico interesse pubblico».

⁴¹ Si veda, per tutti, C. conti, sez. contr. Stato 29 dicembre 1994, n. 152/94, in *Cons. Stato*, 1995, II, 752 ss.

⁴² Si vedano, per tutti, oltre al d.p.r. n. 575/1994 relativo alla disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida di veicoli, il d.p.r. n. 385/1994 che ha trasferito all'Isvap ogni competenza in tema di autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa e, più in generale, di ogni attività di controllo e di vigilanza in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo (significativamente, l'art. 2 di tale ultimo decreto è rubricato «trasferimento di competenze»); sul d.p.r. n. 385/1994 si veda BALDUZZI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1995, 93 ss.

⁴³ Cons. Stato, Ad. gen. 13 aprile 1994, n. 123/1994, cit., 8.

delegificazione anche di alcuni ambiti materiali previamente non disciplinati da fonti primarie⁴⁴.

Anche quanto all'abrogazione differita e condizionata della legislazione preesistente, la delegificazione presenta profili problematici poiché l'art. 2, c. 8°, in esame contiene una clausola alquanto generica («Le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti indicati al comma 7 sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al medesimo comma 7»), in contrasto con le previsioni dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 e, ancor prima, con lo stesso principio di legalità, poiché proprio l'individuazione delle norme abrogate vale ad individuare l'estensione della delegificazione, che non può essere certo lasciata alle determinazioni del regolamento, tranne nel caso in cui le «norme generali regolatrici della materia» siano così puntuali da non lasciare alcuna discrezionalità al Governo⁴⁵.

Viceversa, molti dei regolamenti adottati in attuazione dell'art. 2, c. 7°, in esame contengono una esplicita disposizione che reca l'indicazione delle disposizioni legislative previgenti abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore dei regolamenti stessi; ebbene, il Consiglio di Stato non solo ha ritenuto legittime tali disposizioni, ma negli schemi di regolamento dove esse non erano state previste affatto, o previste solo in modo generico, ne ha richiesto esplicitamente l'inserzione, affermando che l'abrogazione delle previgenti disposizioni legislative a seguito della delegificazione «non può essere lasciata all'interprete, se non in casi limite, e spetta dunque all'Amministrazione indicare compiutamente quali siano le norme di legge sostituite o abrogate, indicazione che per altro non dovrebbe risultare particolarmente difficile per l'Amministrazione che ha tanto profondamente inciso nella materia e che dunque la padroneggia con sicurezza in tutte le sue implicazioni»⁴⁶.

In ogni caso, poiché in una delegificazione di così vaste proporzioni non sarebbe stata possibile una diretta individuazione delle norme legislative abrogate nella legge di delegificazione e poiché le «norme generali regolatrici della materia» appaiono, come già detto, generiche, ed insuscettibili di costituire il parametro per stabilire l'incompatibilità tra la legge di delegifica-

⁴⁴ Così il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 343; il d.p.r. 8 agosto 1994, n. 542; il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 388; l'allegato alla l. n. 537/1993 ha autorizzato anche la delegificazione del procedimento di assenso alle emissioni sonore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno di cui al d.p.c.m. 1° marzo 1991, ma il relativo regolamento non è stato emanato.

⁴⁵ In questo senso, si veda, da ultimo, CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di Governo e sistema delle fonti - La tipologia dei regolamenti governativi nella l. n. 400/1988*, Torino, Giappichelli, 1991, 205 ss.; RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 274.

⁴⁶ Si veda, ad esempio, Cons. Stato, Ad. gen. 13 aprile 1994, n. 123/94, cit., 8-9.

zione e le previgenti disposizioni si è ritenuto inevitabile procedere a detta individuazione nei singoli regolamenti.

Proprio l'irritualità della delegificazione in esame riesce a spiegare la previsione dell'obbligo dell'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei regolamenti in esame, contenuta nell'art. 2, c. 7°, in esame: in tale norma, la consulenza parlamentare sembra essere stata prevista come una sorta di improprio "surrogato" rispetto alla carenza nella legge di delegificazione di idonee «norme generali regolatrici della materia»⁴⁷; l'importanza del parere parlamentare è particolarmente evidente proprio a proposito di taluni schemi dei regolamenti in esame sui quali le Commissioni parlamentari hanno espresso il loro parere favorevole a condizione che il Governo apportasse modifiche sostanziali, puntualmente indicate, allo schema di regolamento loro sottoposto⁴⁸.

Alla luce delle considerazioni svolte non sorprende che talune ricostruzioni dottrinali (sia pure discutibili in termini formali) abbiano riconosciuto ai regolamenti in esame una natura "quasi" legislativa, con ciò determinando una notevole confusione sul piano sistematico⁴⁹.

Viceversa, è stato persuasivamente affermato che nel caso dell'art. 2, c. 7°, l. n. 537 il potere regolamentare sembra atteggiarsi come esercizio di legislazione delegata e ciò in contrasto «non solo con i principi ma perfino con le previsioni della l. n. 400»⁵⁰, configurando così «un'innovazione del siste-

⁴⁷ Si vedano, sostanzialmente in questo senso, DI PORTO-ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, 93; sull'estraneità della consulenza parlamentare rispetto al modello di delegificazione di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 si veda anche MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quaderni cost.*, 1991, 401.

⁴⁸ Si noti la formula usata dalla Commissione senatoriale a proposito dello schema di regolamento che ha poi originato il d.p.r. n. 368/1994: «La Commissione, esaminato lo schema di regolamento per la semplificazione del procedimento di programmazione ed esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria su edifici di interesse storico-artistico, trasmesso dal Ministero della funzione pubblica, esprime un parere favorevole, a condizione che il testo del regolamento sia sostituito con il seguente» (il corsivo è mio).

⁴⁹ In questo senso, sia pure criticamente, OREFICE-DI PALMA, *La pubblicità delle gare di appalti pubblici di fornitura: D.P.R. 18 aprile 1994, n. 573*, in *Riv. amm.*, 1995, 551 ss.; si noti poi che, non a caso, DELLA CANANEA, *Commento al D.P.R. 18 aprile 1994, n. 573*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, 294-295 qualifica il d.p.r. n. 573/1994 sia come regolamento che come decreto legislativo.

⁵⁰ BENVENUTI, *Disegno della amministrazione italiana: linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, 250; nello stesso senso, PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quaderni cost.*, 1996, 8-9; DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 86.

ma delle fonti volta non solo a modificare le modalità della produzione normativa, ma anche ad incidere profondamente sui rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadino»⁵¹.

Conclusivamente, su un piano più generale, appare assai persuasivo il rilievo secondo il quale nella riforma di cui all'art. 2, c. 7°, l. n. 537 «non è espresso un rapporto tra Parlamento e Governo corrispondente ai criteri costituzionali» soprattutto per quanto concerne in generale il rapporto tra legge e regolamento⁵².

Vale la pena chiedersi quindi se non fosse stato più rispondente ai canoni costituzionali attuare la riforma con lo strumento della delega legislativa per settori omogenei, che avrebbe ben potuto autorizzare gli emanandi decreti legislativi a prevedere anche norme incisive di delegificazione⁵³.

6. *I tentativi di ampliare la delegificazione di cui all'art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993*

Un tentativo di ampliare la delegificazione di cui all'art. 2, cc. 7°, 8° e 9°, l. n. 537/1993 era poi desumibile dall'art. 5, d.d.l. n. 1365 (A.C., XII Legislatura), unica ampia fattispecie di delegificazione progettata (e rimasta allo stato di progetto) dal Governo Berlusconi⁵⁴; secondo quanto previsto da tale norma «ai sensi del comma 7, 8 e 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537,

⁵¹ DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, cit., 81.

De iure condendo, si veda, da ultimo, l'opinione di DENTE, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995, 90-91, che auspica una revisione costituzionale dell'art. 97 Cost. intesa ad introdurre una vasta riserva di regolamento in materia di organizzazione dell'amministrazione comprensiva anche della disciplina dei procedimenti amministrativi; una simile proposta è contenuta in CASSESE-ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione - Proposte per la Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1993, 19 ss. ed in CASSESE, *La riforma amministrativa nel quadro della riforma istituzionale*, in *Foro it.*, 1993, V, 253 ss.

⁵² TRAVI, *La riforma*, cit., 1304.

⁵³ A. TRAVI, *La riforma*, cit., 1301 ss.; per una proposta sostanzialmente nel senso del testo si vedano AMOROSINO-FERRARI, *Ipotesi di un progetto di legge delega per la semplificazione e la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali*, in *Econ. pubbl.*, 1995, 6, 5 ss.

⁵⁴ Il d.d.l. n. 1365 (A.S., XII Legislatura) recava «Ulteriori disposizioni concernenti la finanza pubblica»; sulla scarsa produzione di legislazione «delegificante» e di regolamenti di delegificazione durante il Governo Berlusconi si veda VEPSEKINI (a cura di), *L'attività normativa del Governo nel periodo settembre-ottobre 1994*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, 87 ss.

sono dettate norme di regolamentazione dei procedimenti amministrativi individuati dal Ministro della funzione pubblica, d'intesa con i Ministri interessati».

Tale delegificazione era costituzionalmente illegittima in quanto la legge rinunciava perfino ad individuare i procedimenti amministrativi la cui disciplina sarebbe stata rimessa al regolamento; anzi, l'art. 5 in esame appariva il tentativo di preconstituire una sorta di riserva di regolamento con una norma di legge ordinaria, in violazione dei principi costituzionali sui rapporti tra legge e regolamento⁵⁵.

Viceversa, un tentativo ben più consistente di addivenire ad una vasta delegificazione della disciplina di procedimenti amministrativi è stato operato con l'art. 1, d.l. 12 maggio 1995, n. 163 che si proponeva di autorizzare la delegificazione di 111 procedimenti amministrativi⁵⁶.

Tuttavia, tale tentativo è stato arginato dalla Commissione affari costituzionali del Senato che, proprio in ordine all'art. 1 in esame, ha negato la sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza ed il Governo, di conseguenza, ha deciso il trasferimento della relativa disciplina in un disegno di legge decaduto per lo scioglimento anticipato delle Camere del 1996 (A.S. n. 1794)⁵⁷.

La decisione della Commissione appare del tutto corretta, sebbene isolata di fronte ad una prassi che ha conosciuto numerosi esempi di decreti legge delegificanti e, addirittura di regolamenti di delegificazione entrati in vigore nella pendenza della conversione e ritenuti vigenti dopo la decadenza degli stessi decreti e la loro successiva reiterazione in un testo parzialmente dissimile⁵⁸.

⁵⁵ In questo senso, VEPERINI (a cura di), *L'attività normativa del Governo nel periodo settembre-ottobre 1994*, cit., 90-91.

⁵⁶ Il d.l. 12 maggio 1995, n. 163 è rubricato «Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni»; un commento esaustivo alla delegificazione in esame si trova in VEPERINI, *La semplificazione*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, 698 ss.

⁵⁷ Si tratta del d.d.l. n. 1794 (A.S.) approvato il 26 luglio 1995 dalla stessa Commissione Affari costituzionali del Senato in sede legislativa ed in un testo emendato.

⁵⁸ Ci si riferisce alla singolare vicenda dei d.p.r. 28 settembre 1994, nn. 591 e 592, abilitati dal d.l. 17 settembre 1994, n. 538; si veda ora anche il d.m. 8 maggio 1996, n. 348 con il quale il Ministro dell'interno è stato abilitato da un decreto legge già scaduto il giorno della pubblicazione del d.m. sulla *Gazzetta Ufficiale* (si tratta del d.l. 29 aprile 1996, n. 235) a riordinare la disciplina dei concorsi per l'idoneità a partecipare ai concorsi per titoli per singole sedi di segreteria generale di 2ª classe, in precedenza regolate dal d.p.r. 23 giugno 1972, n. 749 (sull'inidoneità di un decreto ministeriale a contenere norme di delegificazione si discuterà in seguito, par. 10).

Più in generale, circa le fattispecie di delegificazione autorizzate da decreti legge, si veda TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 107 ss.

In effetti, un decreto legge non può contenere norme di delegificazione sia perché esse si configurano come norme di autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare, che postulano cioè una necessaria alterità tra Parlamento e Governo, sia perché tali norme non possono certo dirsi «norme di immediata applicazione» (*ex art. 15, c. 3°*, l. n. 400/1988), ancorate cioè alla sussistenza dei «casi straordinari di necessità e di urgenza» *ex art. 77 Cost.*⁵⁹.

La delegificazione di cui all'art. 1, d.l. n. 163/1995 era relativa a procedimenti amministrativi assai significativi, alcuni dei quali interferenti con riserve di legge⁶⁰, ed altri non disciplinati in precedenza da norme primarie⁶¹.

Le «norme generali regolatrici della materia» ricalcavano quelle di cui all'art. 2, cc. 7°, 8° e 9°, l. n. 537/1993, con un maggiore spazio di intervento riconosciuto al regolamento, di dubbia legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 97, c. 2° Cost.⁶², consistente nella possibile modifica dell'assetto delle competenze amministrative⁶³.

⁵⁹ Per il primo rilievo si veda, per tutti LAVAGNA, *La delegificazione: possibilità, forme e contenuti*, in *Scritti per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 329; per il secondo rilievo, si vedano, in particolare, COCOZZA, *Profili della delegificazione*, Napoli, Jovene, 1996, 73 ss.; ITALIA, *La delegificazione*, Milano, Giuffrè, 18.

⁶⁰ Solo per citare alcuni esempi si possono ricordare il procedimento in materia di ricorso straordinario al Capo dello Stato, i procedimenti per i ricorsi in via amministrativa previsti dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, i procedimenti per la costituzione ed il funzionamento degli organi collegiali a livello scolastico e territoriale, i procedimenti per la gestione dell'itinerario scolastico degli alunni e per la disciplina degli esami terminali, per l'organizzazione dell'insegnamento, per le articolazioni interne delle dotazioni organiche, per gli esami di ammissione, revisione, promozione, idoneità, compimento e diploma nelle accademie e nei conservatori.

⁶¹ Tra questi si possono ricordare il procedimento per la localizzazione di immobili di proprietà privata da destinare a sedi di istituti archivistici; il procedimento di approvazione di prodotti antincendio; il procedimento di spesa per la locazione di immobili privati da destinare ad uso di uffici pubblici.

⁶² Su tale norma, ed in particolare sulla sussistenza della riserva di legge in materia di determinazione delle sfere di competenza *ex art. 97, c. 2° Cost.*, si vedano, per tutti, GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1993, 322; CORSO, *Le norme costituzionali sull'organizzazione*, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX° convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, Giuffrè, 1995, 25 ss. Una diversa ricostruzione è rinvenibile in AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie (aspetti problematici)*, Milano, Giuffrè, 1962, 105 e SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, Jovene, 1989, 84.

⁶³ L'art. 1, c. 5°, prevedeva infatti, tra i principi e criteri direttivi, «semplificazione dei procedimenti amministrativi, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali o delle attribuzioni e delle amministrazioni intervenienti, anche incidendo sull'assetto delle competenze, accorpando le funzioni per settori omogenei e sopprimendo gli organi che risultino superflui, eliminandone o istituendone altre».

Nessuna novità rispetto alla l. n. 537 era rinvenibile circa la clausola di abrogazione della legislazione preesistente⁶⁴.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 1, d.l. n. 163/1995 in relazione alla problematica delle competenze sono stati in parte risolti nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 1794) che, opportunamente modificato a seguito di un emendamento approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato, ha autorizzato i regolamenti ad intervenire solo sulle competenze degli uffici, lasciando quindi aperta la possibilità di un nuovo assetto delle competenze degli uffici all'interno dell'amministrazione individuata come competente in ordine all'adozione dell'atto; tale disegno di legge ha poi provveduto ad espungere alcuni procedimenti amministrativi di competenza regionale o comunale⁶⁵.

7. L'ampia delegificazione di cui all'art. 3, l. n. 109/1994

Gli esempi di legislazioni delegificanti in ambiti materiali assai significativi, riconducibili alla semplificazione amministrativa non si esauriscono con la l. n. 537/1993; infatti anche la recente legge quadro sui lavori pubblici (l. n. 109/1994) costituisce una fonte di delegificazione assai significativa, ancorché il regolamento da essa autorizzato non sia ancora stato emanato (settembre 1996)⁶⁶.

In particolare, l'art. 3, c. 1°, di tale legge affida alla potestà regolamentare di delegificazione «la materia dei lavori pubblici», ed in effetti l'indica-

⁶⁴ Circa la più complessa procedura di adozione dei regolamenti prevista nel decreto legge in esame si veda, ancora una volta, VESPERINI, *La semplificazione*, cit., 700.

⁶⁵ Nell'art. 1, d.l. n. 163/1995 erano infatti compresi, tra gli altri, i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di elettrodotti, il procedimento per la creazione di parchi, il procedimento relativo al nulla osta delle Regioni per progetti di opere pubbliche che non attraversano zone sottoposte a vincoli idrogeologici; peraltro, anche nel disegno di legge rimanevano compresi altri procedimenti interferenti con le competenze regionali o delle autonomie locali: fra questi si possono annoverare il procedimento per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza di esercizio, il procedimento di riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque minerali utilizzate in loco, i procedimenti per la concessione di autorizzazioni di pubblica sicurezza di competenza comunale.

⁶⁶ La l. 11 febbraio 1994, n. 109 è stata modificata in più punti dal d.l. 3 aprile 1995, n. 101 (convertito, con modificazioni, dalla l. 2 giugno 1995, n. 216) che ha introdotto ulteriori fattispecie di delegificazione fra le quali quella di cui al comma 7°-bis della l. n. 109/1994 «per la disciplina delle attività del Genio militare, in lavori strettamente connessi alle esigenze della difesa militare».

zione in concreto dell'oggetto di tale delegificazione sembra avallare tale affermazione⁶⁷.

Ora, se una prima seria perplessità è costituita dalla pretesa della legge di delegificare una intera materia, per di più non estranea all'ambito di applicazione di più riserve di legge, un secondo motivo di dubbio è costituito dalle «norme generali regolatrici della materia» individuate, assai genericamente, nella stessa legge, nella normativa comunitaria, nella legislazione antimafia (art. 3, c. 2°)⁶⁸.

Per salvare la l. n. 109/1994 da rischi di incostituzionalità, occorre ritenere che le «norme generali regolatrici della materia» siano rinvenibili nelle singole disposizioni di essa; e tuttavia, accettando tale impostazione, la delegificazione risulta alquanto ridotta nella sua estensione, dato che gli ambiti materiali affidati al regolamento risultano disciplinati dalla stessa legge quadro o dalla normativa comunitaria in modo alquanto dettagliato⁶⁹.

Un problema ulteriore è costituito dal fatto che il regolamento in esame dovrà contenere anche norme di esecuzione (art. 3, c. 2°) in ambiti assai estesi specificati nel successivo comma 6, alcuni dei quali risultano contemporaneamente delegificati⁷⁰; per risolvere questa apparente contraddizione occorre ritenere che tale regolamento abbia una natura per così dire "complessa" (di esecuzione, di delegificazione) a seconda della discrezionalità e della idoneità a sostituirsi alla previgente legislazione ad esso riconosciute dalla l. n. 109/1994; tale interpretazione sembra fatta propria anche dallo schema di regolamento predisposto dal Ministero dei lavori pubblici⁷¹.

Peraltro, i regolamenti aventi una natura "complessa" presentano profili altamente problematici ove si consideri che, mentre le disposizioni delegifi-

⁶⁷ Tale norma affida ad un regolamento di delegificazione, in particolare, *a*) la programmazione, progettazione, direzione dei lavori, il collaudo e le attività di supporto tecnico-amministrativo con le annesse normative tecniche; *b*) le procedure di affidamento degli appalti e degli incarichi di progettazione; *c*) le forme di pubblicità degli atti procedimentali; *d*) i rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e le relative competenze.

⁶⁸ In questi termini si veda MARCHIANÒ, *Commento all'art. 3*, in CARULLO-CLARIZIA (a cura di), *La legge quadro in materia di lavori pubblici - 11 febbraio 1994, n. 109*, Padova, Cedam, 1994, 109 ss.

⁶⁹ Si vedano le fattispecie riportate in MARCHIANÒ, *Commento all'art. 3*, cit., 109 ss.

⁷⁰ Si vedano gli esempi riportati in MARCHIANÒ, *Commento all'art. 3*, cit., 116 ss.

⁷¹ L'art. 1, c. 2°, di tale testo prevede che «il presente Regolamento, per le parti in cui disciplina materie non ricomprese nella delega legislativa di cui all'art. 3 della legge, attua ed integra le disposizioni della legislazione in materia di lavori pubblici»; il testo dello «schema di regolamento sui lavori pubblici e capitolato generale di appalto di lavori pubblici», predisposto dal Ministero dei lavori pubblici (16 febbraio 1996) è pubblicato da Maggioli, 1996.

canti, nel rispetto delle «norme generali regolatrici della materia», sono legittimate a sostituirsi alle preesistenti norme legislative in materia, non altrettanto può dirsi per le disposizioni di esecuzione (o attuative) sottoposte sia alla legge sulla quale esse si fondano, sia a tutte le altre leggi in materia⁷².

In ogni caso, l'incidenza del regolamento in esame nella materia appare assai significativa, ancorché non riconosciuta dalla Corte costituzionale la quale ha affermato, forse un po' sbrigativamente, che la delegificazione è riferita solo allo Stato, dato che «i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale» (sent. n. 482/1995)⁷³.

Rimane da accennare alla tecnica dell'abrogazione differita e condizionata della legislazione preesistente: a tale proposito, l'art. 3, c. 4°, primo periodo, prevede che «sono abrogati, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento, gli atti normativi indicati che disciplinano la materia di cui al comma 1, ad eccezione delle norme della legislazione antimafia»⁷⁴.

L'art. 3, c. 4°, in esame appare impreciso: poiché la l. n. 109/1994 non contiene alcuna indicazione delle norme abrogate, è da ritenere che gli atti normativi abrogati, debbano, ancora una volta, essere indicati nel regolamento⁷⁵.

8. La delegificazione in materia di adempimenti contabili e di versamenti di imposta (art. 3, c. 147°, l. n. 549/1995)

Il ricorso alla delegificazione come strumento di razionalizzazione e di semplificazione normativa ha investito recentemente anche il settore tributario: in questo senso, l'art. 3, c. 147°, l. 28 dicembre 1995, n. 549 («Misure

⁷² Sulla problematica delle leggi che autorizzano l'esercizio di una potestà regolamentare non solo delegificante si veda TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 187 ss.

⁷³ Su tale sentenza si veda ora CARTABIA, *Corte costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, in *Giur. cost.*, 1995, 4129 ss.

⁷⁴ Il comma 4° così conclude: «Il regolamento è pubblicato in apposito supplemento della *Gazzetta Ufficiale*, unitamente alla ripubblicazione della presente legge e delle altre disposizioni legislative non abrogate in materia di lavori pubblici»; su tale norma si vedano MARCHIANÒ, *Commento all'art. 3*, cit., 107 e MARINELLI, *La nuova disciplina degli appalti e dei lavori pubblici*, Napoli, Jovene, 1994, 34 ss. che ripercorre la genesi della delegificazione nei lavori preparatori.

⁷⁵ In questo senso, STECCANELLA-ROBALDO, *La legge quadro in materia di lavori pubblici - l. 11 febbraio 1994, n. 109*, Milano, Giuffrè, 1994, 17.

di razionalizzazione della finanza pubblica») autorizza il Governo a dettare, con regolamenti *ex art.* 17, c. 2°, l. n. 400/1988, disposizioni in materia di adempimenti contabili e di versamenti di imposta con l'osservanza dei principi e dei criteri di seguito indicati nelle lett. da *a* a *h* ⁷⁶.

È di tutta evidenza che quella in esame è una delegificazione assai ampia e significativa e tale da configurare una vera e propria incisiva riforma sul piano, rispettivamente, 1) della semplificazione nella tenuta delle scritture contabili quanto alle indicazioni da inserire, alla limitazione della registrazione cronologica, alle modalità di conservazione (lett. *a*, *b*, *c*); 2) della soppressione della bolla di accompagnamento delle merci (lett. *d*); 3) della soppressione o limitazione dell'obbligo di rilascio dello scontrino fiscale (lett. *e* ed *f*); 4) del riordino dei termini e delle modalità di versamento dei tributi (lett. *g* ed *h*).

La delegificazione in esame appare caratterizzata dalla presenza di principi e criteri direttivi che non sempre appaiono sufficientemente univoci lasciando ampi margini di discrezionalità al Governo (così la lett. *a* prevede, quale criterio direttivo, «semplificare le indicazioni da inserire nelle scritture contabili degli esercenti attività di lavoro autonomo o attività di impresa e dei sostituti di imposta, eliminando, per particolari categorie di contribuenti, gli adempimenti contabili e documentali di cui sia riconosciuta la scarsa utilità rispetto ai costi di rilevazione» dove, evidentemente, tale apprezzamento non potrà che essere compiuto direttamente dal Governo).

Pertanto, gli schemi di regolamento inviati alle Commissioni parlamentari per il relativo parere, in particolare quello sulla semplificazione degli obblighi di certificazione, non sembrano sempre avere sfruttato in pieno le potenzialità insite in una delegificazione così ampia ⁷⁷.

È poi da rimarcare il fatto che nemmeno la norma di delegificazione in

⁷⁶ Sulle altre delegificazioni autorizzate dalla l. n. 549/1995 si veda VEPERINI (a cura di), *L'attività normativa del Governo nel periodo dicembre 1995-gennaio 1996*, in *Giornale dir. amm.*, 1996, 387-388.

Si noti che ora l'art. 66 del disegno di legge collegato alla legge finanziaria 1997 autorizza una vasta delegificazione in materia di adempimenti formali dei contribuenti.

⁷⁷ Così, l'indicazione delle operazioni non soggette all'obbligo di certificazione fiscale (art. 2 del relativo schema di regolamento) appare, per così dire ... un po' timida, comprendendo attività in alcuni casi decisamente recessive o minori (tra queste, le prestazioni rese dai gondolieri della laguna di Venezia, le prestazioni rese da fumisti nonché quelle rese, in forma itinerante, da ciabattini, ombrellai, arrotini, le prestazioni rese da rammendatrici e ricamatrici senza collaboratori o dipendenti, le prestazioni rese da impagliatori e riparatori di sedie senza dipendenti e collaboratori, le cessioni da parte di venditori ambulanti di palloncini, piccola oggettistica per bambini, gelati, dolciumi, caldarroste, olive, sementi e affini non muniti di attrezzature motorizzate).

esame pone alcuna indicazione dell'abrogazione delle norme preesistenti, la cui individuazione sarà con ogni probabilità rimessa ai futuri regolamenti⁷⁸.

Per di più, la norma di delegificazione appare in alcuni casi confusa e imprecisa; così, la lett. *d* prevede espressamente: «Sopprimere l'obbligo della bolla di accompagnamento delle merci viaggianti e sostituirla con norme simili a quelle vigenti nella Unione europea» laddove non risulta alcuna norma europea che preveda documenti fiscali analoghi alla "bolla"⁷⁹. Si noti poi che la stessa l. n. 549/1995, nel momento stesso in cui autorizza la soppressione dell'obbligo dell'emissione della bolla di accompagnamento, aggiunge un comma 4 al d.p.r. n. 627/1978 che presuppone la persistente vigenza di tale documento con riferimento al trasporto di terra, calcari, argille e simili (art. 3, c. 117°)⁸⁰, al punto da far ritenere dubbio, in nome del principio di specialità, che tale norma non trovi più applicazione con l'entrata in vigore del regolamento di delegificazione⁸¹.

Lo schema di regolamento di delegificazione di cui all'art. 3, c. 147°, lett. *a* e *b* contiene numerose norme che andrebbero a sostituire o ad integrare parti di articoli o addirittura parti di commi del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600 e del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633. Si tratta di una scelta non condivisibile, dato che in tal modo in uno stesso *corpus* normativo verrebbero a coe-

⁷⁸ Ancora una volta, quindi, vale la pena di sottolineare che il parere delle Commissioni parlamentari, previsto anche per tale delegificazione, non sembra in grado di "surrogare" la lacunosa indicazione dei principi e criteri direttivi e dell'indicazione delle norme primarie abrogate.

⁷⁹ Si noti anche la pessima formulazione della norma: cosa significa «sostituire» la bolla con «norme similari»? Per di più, il d.p.r. 6 ottobre 1978, n. 627 non parla mai di «bolla» ma di «documento».

La delegificazione in esame è stata attuata con il d.p.r. 14 agosto 1996, n. 472 (*«Regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 3, comma 147, lettera d), della legge 28 dicembre 1995, n. 549, relativamente alla soppressione dell'obbligo della bolla di accompagnamento delle merci viaggianti»*).

⁸⁰ L'art. 3, c. 117°, prevede infatti: «Con decreto del Ministro delle finanze sono stabiliti modalità e termini particolari per la compilazione, l'emissione, la consegna, l'utilizzazione e la sottoscrizione delle bolle di accompagnamento, in relazione alle peculiarità che caratterizzano il trasporto di terra, calcari, argille, marne, sabbia, ghiaia e pietrame in genere».

⁸¹ Viceversa, la Relazione allo schema di regolamento dà per scontata l'abrogazione della norma in esame, laddove afferma: «Appare il caso di evidenziare che, a seguito dell'adozione del presente regolamento, non trovano ovviamente più applicazione le disposizioni di cui al decreto del Ministro delle finanze 18 gennaio 1996, emesso ai sensi dell'art. 3, comma 117, della legge n. 549 del 1995, concernente l'emissione del documento di accompagnamento per il trasporto di terra, calcari e simili».

Si noti che l'art. 1, c. 4°, d.p.r. 14 agosto 1996, n. 472 abroga il d.m. 18 gennaio 1996, ma nemmeno tale norma, per le considerazioni espresse nel testo, appare risolutiva, dato che rimane comunque formalmente vigente l'art. 3, c. 117°, in esame.

sistere norme aventi forza e valore di legge e norme di rango secondario (talvolta all'interno dello stesso articolo o addirittura dello stesso comma) con tutte le conseguenze giuridiche che è facile immaginare, anche in punto di sindacato giurisdizionale.

9. Le progettate delegificazioni di cui al d.d.l. n. 1124/1996

Le suggestioni emerse a partire dalle delegificazioni di cui all'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 ed all'art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993 potrebbero trovare successive ed importanti evoluzioni ove il Parlamento approvi il recente d.d.l. n. 1124, («Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»), presentato al Senato il 29 luglio 1996.

Tale disegno di legge comprende un significativo numero di delegificazioni in ambiti materiali assai importanti e delicati e talvolta estese anche a livello regionale: così, nell'ottica di un massiccio trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, l'art. 4, d.d.l. n. 1124 in esame autorizza un decreto legislativo ad indicare le «materie di competenza regionale per le quali, in applicazione del principio generale di delegificazione, è demandata alla legge regionale solo la determinazione di principi e criteri generali».

Anche se appare difficile prefigurare vaste delegificazioni nell'ambito degli ordinamenti regionali a causa della concentrazione di tutti i poteri normativi nel Consiglio regionale (art. 121, c. 2° Cost.) sembra assai ambigua e discutibile l'affermazione, contenuta non in una norma di rango costituzionale ma in una legge ordinaria, di un *principio generale di delegificazione* che sembra sottintendere la prefigurazione di vasti ambiti materiali «riservati» al regolamento⁸².

Possiamo così procedere ad una analisi delle delegificazioni più significative previste nel d.d.l. n. 1124, che non si propone di essere particolarmente analitica, non essendo ancora chiara la sorte dello stesso disegno di legge.

A) Proseguendo sulla falsariga di quanto previsto nell'art. 6, d.lgs. n. 29/1993, l'art. 10, d.d.l. n. 1124 prevede l'inserimento nell'art. 17, l. n. 400 di un ulteriore comma (il 4°-bis) diretto ad autorizzare una vasta delegifica-

⁸² Peraltro, sullo scarso uso dei regolamenti regionali, adottati nelle regioni a statuto ordinario dal Consiglio regionale, si veda, per tutti, ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. giur. it.*, XXVI, Roma, Treccani, 1991.

zione in materia di organizzazione dei Ministeri, «con regolamenti emanati ai sensi del comma 2», con l'osservanza dei criteri in esso indicati⁸³.

Tale progettata delegificazione presenta aspetti del tutto peculiari: infatti, anche se la lettera del comma 4-*bis* sembra riferirsi al modello generale di delegificazione di cui al comma 2 (non a caso, i regolamenti autorizzati dal c. 4°-*bis* sarebbero emanati ai sensi del comma 2), rispetto a quest'ultima norma sono rinvenibili marcate differenze: in effetti, il comma 4-*bis* in esame legittimando, una volta per tutte, la delegificazione dell'organizzazione di tutti gli apparati ministeriali, sembra implicare un tipo di ripartizione stabile di competenza tra legge e regolamento in favore di quest'ultimo, come confermato dalla relazione al disegno di legge⁸⁴.

Né tale considerazione appare smentita dal fatto che la delegificazione in esame appare limitata dai decreti legislativi previsti dagli artt. 8 e 9 dello stesso disegno di legge e finalizzati a «razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri»; in effetti, tali decreti legislativi dovrebbero contenere soltanto le linee omogenee e comuni di organizzazione dei Ministeri (nonché delle altre amministrazioni) che potrebbero non costituire idonee «norme generali regolatrici della materia»⁸⁵.

Un'ultima disposizione che merita di essere sottolineata è costituita dall'art. 9, lett. d) del disegno di legge in esame a tenore del quale il decreto legislativo di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrebbe «garantire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria».

Tale disposizione appare alquanto dubbia sul piano costituzionale: quale

⁸³ Il comma 4-*bis* dell'art. 17 della l. n. 400/1988, come introdotto dall'art. 10 del d.d.l. n. 1124, è mutuato sostanzialmente dall'art. 2 del d.d.l. n. 1794 (A.S., XII Legislatura) già ricordato e risulta, nella prima parte, del seguente tenore: «L'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica – e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni», con i contenuti e con l'osservanza dei criteri di seguito indicati.

Sull'art. 2, d.d.l. n. 1794 si veda DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 89-90.

⁸⁴ In essa si legge infatti che con il disegno di legge: «si rende permanente il meccanismo di semplificazione e di delegificazione dell'azione amministrativa»: Senato della Repubblica, disegno di legge n. 1124 (comunicato alla Presidenza il 29 luglio 1996), *Relazione*, 5.

⁸⁵ Si noti che tale delegificazione risulta significativamente estesa anche al riordino delle strutture centrali e periferiche, destinate ad essere soppresse, trasformate o accorpate nell'ottica dell'ampissimo trasferimento delle funzioni alle Regioni di cui agli artt. 1 e 2 dello stesso d.d.l. n. 1124: tuttavia, nessuno dei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 10 è espressamente diretto e finalizzato al riordino delle strutture periferiche.

che sia l'interpretazione più esatta dell'art. 95, c. 3° Cost., si può affermare che tale norma demanda alla legge l'organizzazione della Presidenza del Consiglio, lasciando semmai a fonti secondarie i profili non essenziali di tale disciplina; viceversa, «l'autonomia regolamentare» cui ha riguardo la norma in esame sembra alludere ad una potestà normativa assimilabile a quella degli organi costituzionali (come suggerisce la Relazione al disegno di legge) e perciò non di rango secondario⁸⁶.

Tuttavia, poiché in ogni caso una fonte primaria non potrebbe istituire una potestà normativa siffatta, essa dovrebbe quantomeno essere presupposta da una norma costituzionale; e tuttavia, come già accennato, l'art. 95 Cost. non sembra autorizzare tale interpretazione⁸⁷.

B) A sua volta, l'art. 14, c. 1°, prevede una legge annuale per la delegificazione della disciplina di procedimenti amministrativi, mentre il successivo c. 7° autorizza l'immediato ricorso a regolamenti *ex* art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 per disciplinare quaranta procedimenti indicati in un allegato allo stesso disegno di legge, con l'osservanza dei principi e dei criteri previsti nel comma 5⁸⁸.

Ora, la previsione di una legge annuale di delegificazione della disciplina di procedimenti amministrativi, in quanto contenuta in una legge ordinaria, appare niente più di un mero auspicio⁸⁹; tuttavia, essa risulta egualmente

⁸⁶ La norma afferma infatti che «sarà assicurata alla Presidenza una autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria assimilabile a quella fruita da organi costituzionali o a rilevanza costituzionale».

Si noti che il superamento della l. n. 400/1988 su questo punto appare in qualche modo auspicato anche in *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, cit., 14-15, dove si afferma che gli uffici della Presidenza del Consiglio che partecipano alle funzioni costituzionali del Governo «oltre a non essere in nulla assimilabili a quelli che svolgono mere attività amministrative, dovrebbero essere organizzati con provvedimenti non soggetti ai controlli di legittimità cui sono invece sottoposti – secondo l'art. 1 della legge n. 20/1994 – i regolamenti di organizzazione delle amministrazioni che compongono l'apparato esecutivo del Governo».

⁸⁷ In questo senso, con riferimento al regolamento interno del Consiglio dei Ministri si veda PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 379-380; *contra*, PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Comm. cod. civ.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1977, 423 ss.

⁸⁸ La previsione di una legge di delegificazione annuale è mutuata dall'art. 1, c. 4°, del d.d.l. n. 2157 (disegno di legge collegato alla finanziaria del 1996, A.S., XII Legislatura); tale norma è stata poi espunta nel corso del dibattito parlamentare.

⁸⁹ Sulla problematica di una legge ordinaria istitutiva di un'altra legge a cadenza annuale si veda in particolare, con riferimento alla l. 9 marzo 1989, n. 86, RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1991, 711 ss.

preoccupante perché sembra istituire una sorta di “trasferimento” permanente della disciplina di un ambito materiale dalla legge al regolamento, tanto più che il disegno di legge annuale potrebbe anche essere attinente a procedimenti amministrativi «anche coinvolgenti amministrazioni locali e autonome» ed individuare i procedimenti attribuiti alla potestà normativa delle regioni e degli enti locali «per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali», indicando i principi che resterebbero regolati dalla legge *ex artt.* 117, cc. 1° e 2° e 128 Cost.⁹⁰; del resto, proprio le delegificazioni della disciplina dei procedimenti amministrativi già “operative”, o solo progettate, nella loro ampiezza e genericità, risultano assai lontane dalle previsioni di cui all’art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988.

Non a caso, anche la delegificazione di cui all’art. 14, c. 7° in esame, avente un’efficacia limitata alla disciplina dei procedimenti di cui all’allegato 1 allo stesso d.d.l. n. 1124 appare in linea con le delegificazioni della disciplina dei procedimenti amministrativi, attuate o solo progettate, sia per la carenza dei «principi e criteri direttivi» (che nel caso di specie ricalcano sostanzialmente quelli di cui al d.l. n. 163/1995 e del successivo d.d.l. n. 1794)⁹¹, sia per la mancata individuazione delle norme destinate ad essere abrogate con l’entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione⁹².

⁹⁰ Per di più, tali leggi dovrebbero indicare i criteri per l’esercizio della potestà regolamentare «salvo quanto previsto alla lettera a) del comma 5»; tale espressione appare alquanto ambigua perché, paradossalmente, essa potrebbe essere interpretata, contro l’intenzione del Governo, come escludente proprio il criterio della semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Inoltre, non è chiaro il riferimento ai procedimenti amministrativi «coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome» che appare generico ed impreciso e non coordinato con la previsione del comma 2; a sua volta, tale ultima norma non sembra congruente con l’ampia delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali di cui agli artt. 1 e ss. dello stesso d.d.l. n. 1124.

⁹¹ Tra questi merita di ricordare il comma 5, lett. a), che consente ai regolamenti di riordinare le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei e sopprimendo gli organi che risultino superflui; tale previsione, mutuata, come si è ricordato, dal d.d.l. n. 1794 (XII Legislatura), opportunamente modificato rispetto al d.l. n. 163/1995, sembra legittimare solo uno spostamento di competenze all’interno di una stessa amministrazione già individuata dalla legge, in ottemperanza ad una interpretazione rigorosa dell’art. 97, c. 2° Cost.; viceversa, la relazione al disegno di legge sembra interpretare la progettata norma in esame in termini più larghi, laddove afferma che essa non si limita «a meri profili di riforma endoprocedimentale, che non consentirebbero una effettiva revisione del precedente sistema normativo» ma contiene anche, tra i principi e criteri direttivi, «anche quello volto ad incidere sull’assetto delle competenze»: Senato della Repubblica, disegno di legge n. 1124 (comunicato alla Presidenza il 29 luglio 1996), *Relazione*, cit., 7.

⁹² Ai sensi del comma 4, infatti, «i regolamenti entrano in vigore centoventi giorni dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Con effetto dalla stessa data sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti».

Ciò appare tanto più grave in quanto nemmeno nell'elenco dei procedimenti allegati al d.d.l. n. 1124, destinati ad essere delegificati in sede di prima applicazione dello stesso, appaiono sempre individuate con esattezza le norme di riferimento degli stessi: al contrario, in molti casi sono infatti indicati o un intero testo normativo genericamente⁹³ o, addirittura, più atti normativi congiuntamente⁹⁴.

A ciò si aggiunga che, anche in questo caso, alcuni procedimenti appaiono inerenti a diritti costituzionali⁹⁵ o interferenti con la sfera di competenza spettante alle regioni⁹⁶.

C) L'art. 14, c. 7°, dello stesso d.d.l. n. 1124 autorizza poi l'adozione di regolamenti di delegificazione per razionalizzare «a) le procedure per lo sviluppo e l'adeguamento delle strutture didattiche e scientifiche delle università, ivi compresi gli organismi collegiali nazionali e locali di rappresentanza del sistema universitario, anche mediante la istituzione di un Consiglio Nazionale degli studenti; b) gli strumenti d'intervento per il diritto allo studio ed in materia di tasse e di contributi universitari».

Anche tale norma di delegificazione si presta a dubbi di legittimità costituzionale perché rinuncia a porre sia le «norme generali regolatrici della materia» sia l'indicazione delle norme legislative abrogate dall'entrata in vigore dei regolamenti; per di più, essa, nella sua generica estensione, sembra poter incidere nella sfera di autonomia normativa delle Università garantita dall'art. 33, u.c. Cost., che sembra escludere l'intervento di fonti secondarie del Governo⁹⁷.

⁹³ Così, ad esempio, viene indicato l'intero d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199 a proposito del procedimento in materia di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

⁹⁴ Così, ad esempio, relativamente al procedimento di riconoscimento di persone giuridiche private, di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto, di autorizzazione all'acquisto di beni immobili, di accettazione di atti di liberalità da parte di associazioni o fondazioni, nonché donazioni o lasciti in favore di enti.

⁹⁵ Così, il procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità, i numerosi procedimenti in materia scolastica indicati nei nn. 33 ss. dell'allegato, che interessano potenzialmente ben 76 articoli del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297!

⁹⁶ Così, il procedimento per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza di esercizio; il procedimento di concessione per l'approvvigionamento di acqua pubblica da corpo idrico superficiale naturale o artificiale, o da acque sotterranee riconosciute pubbliche; il procedimento di concessione per la distribuzione automatica di carburante.

⁹⁷ Su tali profili si vedano, per tutti, D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, 2973 ss.; FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano,

D) Infine vale la pena di accennare all'art. 15, cc. 1° e 2°, d.d.l. n. 1124 che prevede il ricorso a regolamenti di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, con l'osservanza dei principi e criteri indicati nei successivi commi, in materia di decentramento delle funzioni amministrative in materia di gestione del servizio di istruzione in favore delle istituzioni scolastiche, di estensione della personalità giuridica ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, di ampliamento dell'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione⁹⁸.

In effetti, l'art. 15 in esame intenderebbe realizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche con regolamenti di delegificazione, utilizzando come «norme generali regolatrici della materia» taluni principi e criteri direttivi, alcuni dei quali assai generali, che attengono solo ad una parte dell'oggetto della progettata delegificazione: mancano infatti del tutto «norme generali regolatrici della materia» attinenti al decentramento delle funzioni amministrative di gestione del servizio di istruzione dall'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione alle istituzioni scolastiche⁹⁹.

Assai significativa è infine la previsione dell'abrogazione delle disposizioni vigenti incompatibili che, anche in questo caso, risulta solo generica; in più, il comma 11, secondo periodo, dispone che «il Governo è delegato ad aggiornare e coordinare, entro un anno dalla data di entrata in vigore delle predette disposizioni regolamentari, le norme del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, apportando tutte le conseguenti e necessarie modifiche».

Tale previsione, sia pure comprensibile dal punto di vista della sua utilità pratica, è alquanto discutibile dal punto di vista sistematico, in quanto sembra sottintendere un sostanziale ribaltamento dei rapporti tra legge e regolamento: le modifiche al testo unico troverebbero infatti la loro ragione d'es-

Giuffrè, 1991, 101 ss.; SACCOMANNO, *L'autonomia universitaria tra principi costituzionali e riforme in «itinere»*, in *Pol. dir.*, 1991, 137 ss. Non è irrilevante notare che tale previsione non appare coordinata con diverse norme di un contemporaneo disegno di legge, il n. 1034 («Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo») che ribadisce il principio di autonomia normativa delle Università in materia didattica (art. 14) e non contiene riferimenti all'adozione di regolamenti governativi, tranne in materia di modalità di elezione e di funzionamento del CUN.

⁹⁸ La delegificazione si estende altresì all'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle Accademie di belle arti, agli Istituti superiori per le industrie artistiche, ai Conservatori di musica, alle Accademie nazionali di arte drammatica e di danza.

⁹⁹ Tali principi e criteri direttivi sono in buona misura mutuati dall'art. 4 della l. n. 537/1993 che autorizzava allo stesso scopo l'adozione di uno o più decreti legislativi (tale delega è ormai scaduta).

sere e la loro giustificazione nell'adozione dei regolamenti di delegificazione e segnatamente nel loro contenuto normativo¹⁰⁰.

10. *Gli orientamenti della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sulle delegificazioni ex art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988*

A fronte delle considerazioni svolte si deve notare che le frequenti irrisolutezze delle più significative fattispecie di delegificazione nel più recente periodo sono state quantomeno implicitamente avallate dalla Corte costituzionale, ed anche dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 17, l. n. 400/1988.

A) Come è noto, i regolamenti possono essere sindacati dalla Corte costituzionale solo in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni poiché la giurisprudenza costante della stessa Corte esclude che le fonti secondarie possano trovare ingresso nel giudizio di legittimità costituzionale¹⁰¹.

È quindi ovvio che la prospettiva principale dalla quale muove la Corte nella propria giurisprudenza è quella di escludere la possibilità che i regolamenti di delegificazione possano disciplinare materie di competenza regionale, dato che «lo strumento della delegificazione previsto dall'art. 17, l. n. 400/1988 non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia» (sent. n. 482/1995)¹⁰².

Coerentemente, la Corte costituzionale, in più occasioni (a partire dalla sent. n. 465/1991 sulla delegificazione di cui agli artt. 19 e 20, l. n. 241/1990) ha escluso che i regolamenti governativi (non solo quelli di delegificazione) possano imporsi alle Regioni, anche solo fino al successivo intervento della legislazione regionale, poiché tale precaria operatività può riferirsi solo a di-

¹⁰⁰ Tale delegificazione si andrebbe ad aggiungere a quelle previste nell'art. 14 e nell'allegato 1 dello stesso d.d.l. n. 1124, determinando così una sorta di riforma di ampie parti del d.lgs. n. 297/1994 con regolamenti di delegificazione che, come già accennato, appare in taluni ambiti di dubbia costituzionalità.

¹⁰¹ In questo senso, si veda, per tutti, ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 111 ss.

¹⁰² Si vedano le sentt. nn. 465/1991; 69, 70, 250, 333/1995; 156/1996.

A tale proposito, BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 313-314 nota «poiché il conflitto di attribuzioni è strutturato come giudizio chiuso, altrettanto limitata pare la sfera di interessi tutelabili in questa sede».

sposizioni di dettaglio contenute in fonti primarie «né può estendere la sua efficacia fino a legittimare l'incidenza nell'ambito della sfera di competenza regionale di fonti statali di livello secondario»¹⁰³.

Anche se tale impostazione non è stata sempre rigorosamente seguita (si veda ora la sent. n. 378/1995), essa sembra ineccepibile riguardo ai regolamenti di delegificazione, stante la natura non meramente attuativa-integrativa di questi ultimi ma anche sostitutiva rispetto alla legislazione preesistente¹⁰⁴.

Ciò premesso, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul modello di delegificazione di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, sia pure incidentalmente: essa ha mostrato espressamente di accettare tale modello, smentendo così quella tesi dottrinale che ritiene inammissibile una disciplina generale del potere regolamentare mediante una legge ordinaria¹⁰⁵: nella sent. n. 333/1995 si legge infatti che non contrasta con la Costituzione il fatto che «una fonte normativa, caratterizzata dalla speciale efficacia propria dei regolamenti cosiddetti delegati, autorizzata a disciplinare una specifica materia da una legge della Repubblica con previsione di abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore di quelle regolamentari, possa avere forza innovativa dell'ordine legislativo preesistente, purché in materia non coperta da riserva assoluta di legge. Del resto, l'effetto abrogante, in tale ipotesi, è pur sempre riconducibile alla stessa fonte legislativa che autorizza la delegificazione».

Tuttavia, il passo sopra riportato, che si riferisce alla delegificazione di cui all'art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993, sembra legittimare la discutibile prassi della mancata individuazione nella legge di delegificazione delle norme legislative abrogate dall'entrata in vigore dei regolamenti; non a caso, la Corte non ha mai ritenuto di dover sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale di leggi di delegificazione carenti delle «norme generali regolatrici

¹⁰³ Su tale problematica si veda ora CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenza di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur. cost.*, 1992, 4158 ss.

¹⁰⁴ Insiste sul carattere «sostitutivo» dei regolamenti ex art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 PUCCINI, *La potestà regolamentare del Governo nell'esperienza italiana: osservazioni e spunti critici sugli sviluppi del dibattito scientifico*, in CARETTI-DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1991, 228 ss.

¹⁰⁵ DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 67.

La tesi dottrinale alla quale si allude nel testo è espressa da RUGGERI; di tale autore si vedano, in particolare, *I «fondamenti» della potestà regolamentare del Governo*, in *Dir. soc.*, 1991, 93 ss. (anche in *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti - studi degli anni 1987/91*, Torino, Giappichelli, 1992); *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale - I. L'ordinazione in sistema*, Torino, Giappichelli, 1993, 206.

della materia» e dell'individuazione delle norme legislative abrogate dall'entrata in vigore dei regolamenti.

Si noti anzi che in una sentenza di poco precedente (la n. 250/1995) la Corte era giunta ad affermare che i regolamenti di delegificazione debbono rispettare i criteri ed i principi ispiratori fissati dalla legge di abilitazione «ancorché delegati ad innovare anche con forza di legge». Tuttavia, non sembra che in questo caso la Corte avesse inteso legittimare forme anomale di delegazione legislativa o quasi legislativa attraverso le leggi di delegificazione; è invece da ritenere che l'espressione «forza di legge» sia stata usata in un senso fortemente atecnico, volendo piuttosto riferirsi alla capacità dei regolamenti di delegificazione di incidere in una materia già legificata¹⁰⁶.

B) Si può affermare che il Consiglio di Stato nell'esercizio della propria attività consultiva abbia sostanzialmente avallato la «fuga» dal modello di delegificazione imposto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 da parte delle leggi successive prive, o comunque carenti, delle «norme generali regolatrici della materia»¹⁰⁷; fuga aggravata, come si è accennato, da un significativo numero di leggi di delegificazione in materie riservate alla legge, e ad un numero, parimenti significativo, di delegificazioni autorizzate da decreti legge o da decreti legislativi non autorizzati in questo senso dalle leggi di delegazione¹⁰⁸.

Si è già accennato come il Consiglio di Stato non abbia nemmeno incidentalmente censurato il modello di delegificazione di cui all'art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993, cercando semmai di estrapolare idonei limiti alla discrezionalità dei regolamenti dai vaghi principi e criteri direttivi in esso contenuti.

In particolare, in alcuni pareri il Consiglio di Stato ha affermato che l'indicazione delle «norme generali regolatrici della materia» può essere surrogata attraverso la permanenza nella normazione primaria della determinazione dei tratti e degli effetti sostanziali della materia¹⁰⁹, ovvero attraverso idonei vincoli di carattere procedimentale, consistenti nel parere di organi

¹⁰⁶ In questo senso, sostanzialmente, CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati»*, cit., 1848 ss.

¹⁰⁷ In contrario avviso, D'AURIA, *La «funzione legislativa»*, cit., 718.

¹⁰⁸ Sulla problematica dei decreti legge «delegificanti» si veda *supra*, ntt. 58 e 59; sui decreti legislativi contenenti norme di delegificazione si veda TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., risp. 93 ss. e 125 ss.

¹⁰⁹ Tale orientamento è rinvenibile già in uno dei primi pareri su schemi di regolamento dopo l'entrata in vigore della l. n. 400/1988: Cons. Stato, Ad. gen. 16 novembre 1990, n. 100/89, in *Foro it.*, 1990, III, 291.

amministrativi chiamati ad applicare la futura normativa¹¹⁰. Circa l'abrogazione della normativa primaria preesistente essa «è il *proprium* della delegificazione, e non vi è necessità che ciò sia letteralmente esternato nella previsione legislativa»¹¹¹.

Ma anche sul piano della conformità di talune fattispecie di delegificazione ai precetti costituzionali il Consiglio di Stato ha fatto proprie impostazioni alquanto discutibili: disattendendo la giurisprudenza della Corte costituzionale circa il divieto per i regolamenti governativi di incidere in materie di competenza regionale (ed in particolare la sent. n. 465/1991), esso ha ammesso che la delegificazione di cui all'art. 20, l. n. 241/1990 possa riguardare anche procedimenti di competenza regionale «almeno fino a quando le regioni a statuto ordinario non abbiano legiferato in proposito», nonché di competenza di Comuni di Province, ad avviso di chi scrive in violazione dell'art. 128 Cost.¹¹².

Forse consapevole delle implicazioni costituzionali di tali affermazioni, recentemente il Consiglio di Stato sembra avere parzialmente rettificato il proprio orientamento: in un recente parere, infatti (peraltro non dell'Adunanza Generale), individuando nella riserva di legge e nel principio di legalità sostanziale i limiti costituzionali all'esercizio della potestà regolamentare di delegificazione, si legge che «la norma delegificante ... deve necessariamente contenere i principi e i criteri cui la norma o le norme delegificatorie devono conformarsi, o nel cui ambito potranno muoversi»¹¹³.

Apparentemente di diverso tenore appare una recente pronuncia della Corte dei conti nella quale si afferma la necessità che le leggi di delegificazione contengano idonei principi e criteri direttivi, ciò che sarebbe desumibile «dagli stessi principi generali posti a base del sistema delle fonti normative»¹¹⁴ e l'indicazione *espressa* delle norme abrogate dall'entrata in vigo-

¹¹⁰ Cons. Stato, Ad. gen. 7 giugno 1993, n. 58/93, 9.

¹¹¹ Cons. Stato, Ad. gen. 16 novembre 1990, n. 100/89, cit., 291.

¹¹² Cons. Stato, Ad. gen. 28 aprile 1994, n. 137/94, in *Foro it.*, 1996, III, 338; sull'impossibilità che i regolamenti di delegificazione possano ricadere nella competenza di Comuni e Province si veda, da ultimo, CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, 64 ss. e, della stessa A., *Il recepimento della l. n. 241/1990 nelle fonti normative locali*, in questo volume.

¹¹³ Cons. Stato, sez. III 5 luglio 1994, n. 542/95, in *Cons. Stato*, 1995, 341 ss.

¹¹⁴ In questo senso, la Corte dei conti ha affermato che «l'attribuzione al Governo del potere di dettare una disciplina di rango secondario diversa da quella prevista da norme di legge si traduce nell'autorizzazione, ad autorità estranee al potere legislativo, ad interferire in materie istituzionalmente proprie di quest'ultimo e ad operare in ordine ad esse con efficacia non dis-

re del regolamento, dato che l'omessa indicazione delle stesse è ammissibile solo se le «norme generali regolatrici della materia» siano sufficientemente determinate, in quanto, diversamente, l'abrogazione «sarebbe direttamente riconducibile alle disposizioni regolamentari, senza alcuna intermediazione di una espressa disposizione di legge»¹¹⁵.

Tuttavia, almeno due elementi inducono alla cautela circa il «valore» di tale pronuncia come precedente: in primo luogo, essa non sembra essere stata seguita dalla stessa Corte a proposito dei regolamenti di cui all'art. 2, c. 7°, l. n. 537/1993, in ordine ai quali essa si è allineata alle posizioni del Consiglio di Stato; in secondo luogo, in una più recente ed importante pronuncia la Corte dei conti ambiguamente ha utilizzato i discutibili argomenti sopra riportati del Consiglio di Stato per sostenere la natura limitatamente delegificante dei regolamenti di cui all'art. 6, d.lgs. n. 29/1993¹¹⁶, affermando contemporaneamente la necessaria predeterminazione di principi e criteri direttivi (intesi, evidentemente, come qualcosa di meno pregnante delle «norme generali regolatrici della materia»)¹¹⁷.

Peraltro, anche su altri aspetti l'orientamento sia del Consiglio di Stato, che della Corte dei conti appare discutibile: così, la fonte in favore della quale le leggi possono autorizzare la delegificazione è stata individuata correttamente nel regolamento governativo, e non già nel regolamento ministeriale, poiché le peculiarità dei regolamenti *ex* art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 sembrano comportare l'assunzione di responsabilità politica da parte dell'intero Governo¹¹⁸; tuttavia, come già ricordato, tale orientamento non è stato sempre seguito con coerenza, cosicché il Consiglio di Stato in qualche circostanza è sembrato avallare implicitamente anche la prassi di regolamenti ministe-

simile da quella dei decreti emanati in attuazione di deleghe legislative»: C. conti, sez. contr. Stato 2 maggio 1994, n. 32/94, 16-17.

¹¹⁵ C. conti, sez. contr. Stato 2 maggio 1994, n. 32/94, cit., 18.

¹¹⁶ C. conti, sez. contr. Stato 24 novembre 1995, n. 149, cit., 96, nella quale si legge che «l'effetto di prefigurazione e di vincolo delle successive norme regolamentari è rinvenibile nei principi organizzativi contenuti nel d.l. n. 29/1993; ... l'effetto di abrogazione, condizionato all'emanazione delle norme secondarie, è il *proprium* della delegificazione, onde non v'è bisogno di una espressa previsione legislativa in tal senso».

¹¹⁷ C. conti, sez. contr. Stato 24 novembre 1995, n. 149, cit., 97, dove si afferma: «Nelle ipotesi di delegificazione di settori o materie, la determinazione di criteri generali e di principi direttivi, indispensabili per l'esercizio del potere regolamentare, deve essere espressamente e sufficientemente esplicitata».

¹¹⁸ Si noti che tale orientamento è già rinvenibile in Ad. gen. 16 novembre 1989, n. 100/89, cit., 291. Lo stesso orientamento è stato ribadito in Cons. Stato, Ad. gen. n. 114/94, 2; Cons. Stato, Ad. gen. 13 aprile 1994, n. 115/94, 2; Cons. Stato, Ad. gen. 13 aprile 1994, n. 123/94, cit., 2.

riali delegificanti, talvolta anche non riconoscendo ad essi tale natura che pure era chiaramente desumibile dalla legge abilitante ¹¹⁹.

Anzi, in più occasioni, ed in particolare riguardo all'art. 6, d.lgs. n. 29/1993, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti hanno affermato l'inderogabilità del tipo di fonte secondaria individuata dalla legge e quindi l'impossibilità di adottare regolamenti governativi nei casi in cui la legge abbia attribuito una potestà regolamentare al Ministro poiché quest'ultima «verrebbe per il futuro pregiudicata in conseguenza della gerarchia delle fonti regolamentari stabilita dall'art. 17, terzo comma, della legge n. 400 del 1988»; sarebbe allora irrilevante la sovraordinazione gerarchica dei regolamenti governativi rispetto a quelli ministeriali, affermata espressamente dall'art. 17, l. n. 400/1988, dato che l'eventuale assorbimento dell'esercizio della potestà regolamentare di un Ministro in quella del Governo sarebbe lesivo dell'autonomia riconosciuta espressamente ai Ministri dall'art. 95, c. 2° Cost. relativamente agli atti dei propri dicasteri sui quali si esercita la loro responsabilità ¹²⁰.

Tralasciando altre implicazioni di ordine costituzionale, anche tale orientamento finisce implicitamente per legittimare la prassi dei regolamenti ministeriali di delegificazione, oltre a ridimensionare la sovraordinazione dei regolamenti governativi rispetto a quelli ministeriali (che viene rimessa pressoché *in toto* nella disponibilità del legislatore ordinario).

Così, parimenti discutibile è la qualificazione dell'eventuale termine stabilito dalla legge di delegificazione per l'adozione del regolamento ¹²¹.

Ad avviso della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, il termine fissato dalla legge di delegificazione non può avere carattere perentorio, non sol-

¹¹⁹ Così, il Cons. Stato, Ad. gen. 23 febbraio 1995, n. 15/95, 9 nel quale si legge che «l'effetto abrogativo non può discendere dal regolamento, che ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, non può contenere norme contrarie a disposizioni di legge o a regolamenti governativi, ma discende direttamente dalla legge che ha autorizzato il regolamento e che ... ha implicitamente abrogato le previgenti disposizioni in contrasto che regolavano le medesime materie»: su tali vicende si veda TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 225 ss.

¹²⁰ C. conti, sez. contr. Stato 17 marzo 1994, n. 17/94, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1371 ss.; nello stesso senso anche C. conti, sez. contr. Stato 29 dicembre 1994, n. 153/94, in *Cons. Stato*, 1995, II, 755 ss.; C. conti, sez. contr. Stato 24 novembre 1995, n. 149/95, cit., 99; Cons. Stato, Ad. gen. 19 gennaio 1995, n. 285/94, in *Cons. Stato*, 1995, I, 521 ss.

Più in generale, sull'irrazionale distribuzione della disciplina di determinati ambiti materiali tra regolamenti governativi e regolamenti ministeriali (o atti non normativi) da parte delle relative leggi di abilitazione si veda, da ultimo, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, cit., 13.

¹²¹ In questo senso, DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 88.

tanto perché l'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, non pone limiti temporali per l'esercizio della potestà regolamentare, ma soprattutto perché la delegificazione avrebbe carattere permanente, e non già temporaneo, essendo possibile un'esercizio ripetuto della potestà regolamentare nel rispetto delle «norme generali regolatrici della materia»¹²².

Tuttavia, tale orientamento solleva qualche perplessità in relazione al fatto che i regolamenti di delegificazione, potendo incidere in ambiti materiali previamente legificati, sono adottabili solo se, e nella misura in cui, siano abilitati specificamente da una legge (diversamente dai regolamenti di attuazione).

Si deve pertanto ritenere che quest'ultima possa ben porre l'indicazione di un termine, come elemento vincolante per l'Esecutivo. In tal caso, il termine non può essere considerato come meramente ordinatorio «dal momento che sembra esistere un lecito affidamento dei cittadini ed anche dei soggetti sociali e politici che un'autorizzazione a delegificare prescrizioni dotate di forza di legge entro un certo termine, debba necessariamente avvenire entro il termine prescritto»¹²³; ovviamente, salvo diverse indicazioni contenute nella legge di delegificazione, la previsione di un termine vale solo per la prima emanazione dei regolamenti, rimanendo possibili successive integrazioni degli stessi nel rispetto delle prescrizioni sostanziali della legge di delegificazione¹²⁴.

Invece, appare condivisibile un consolidato orientamento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (nonché della dottrina maggioritaria) secondo il quale è da ritenere illegittimo che un regolamento governativo disponga una delega di poteri in capo ad un regolamento ministeriale in mancanza di una espressa autorizzazione legislativa, poiché ai sensi dell'art. 17, c. 3°, l. n.

¹²² C. conti, sez. contr. Stato 12 ottobre 1994, n. 102/94, in *Foro amm.*, 1995, 2419; lo stesso orientamento è poi rinvenibile anche in *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, I, cit., 235-236 poi ribadito anche in *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, cit., 8-9; nello stesso senso, Cons. Stato, sez. III 5 luglio 1994, n. 542/95, cit., 341 ss.

¹²³ DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 88.

¹²⁴ *Contra*, CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati»*, cit., 1857 secondo il quale dopo la scadenza del termine i regolamenti di delegificazione eventualmente adottati potrebbero essere modificati solo da altri regolamenti ex art. 17, c. 1°, l. n. 400/1988 «perché non sarebbe ammissibile un regolamento provvisto sia della forza attiva che di quella passiva della legge che tuttavia restasse sottratto al regime degli atti legislativi»; in realtà, le preoccupazioni espresse nel passo sopra citato potrebbero essere superate attraverso una attuazione rigorosa del modello di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 da parte delle leggi di delegificazione, in particolare della determinazione tassativa di «norme generali regolatrici della materia» nonché dell'indicazione puntuale delle norme legislative abrogate dall'entrata in vigore del regolamento.

400/1988 i regolamenti ministeriali possono essere adottati solo quando la legge espressamente conferisca tale potere ¹²⁵; ed inoltre, come affermato a più riprese dal Consiglio di Stato, ciò «costituisce un ulteriore abbassamento della fonte normativa non consentito in una materia già di pertinenza di atti aventi forza di legge e da questi affidati solo ad una fonte normativa immediatamente inferiore» ¹²⁶.

11. Considerazioni conclusive

Le considerazioni che precedono non possono non richiamare il problema della “instabilità” del modello di delegificazione di cui all’art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 in quanto previsto in una legge ordinaria (ciò che è stato contestato da una parte della dottrina per la quale il fondamento della potestà regolamentare dovrebbe riposare in una norma di rango costituzionale) ¹²⁷.

In effetti, il fondamento in una legge ordinaria del modello di delegificazione in esame ha reso possibili frequenti deroghe tacite ad esso da parte di leggi di delegificazione successive; per di più, anche la previa delegificazione di un ambito materiale da parte di una norma di delegificazione non può impedire, stante il principio di preferenza di legge, la successiva rilegificazione dello stesso.

Non è possibile approfondire partitamente tali problematiche in questa sede ¹²⁸; e tuttavia, si è già implicitamente notato che eventuali deroghe al

¹²⁵ In questo senso, si veda assai chiaramente, con riferimento allo schema di regolamento autorizzato dall’art. 1, c. 28°, l. n. 537/1993, C. conti, sez. contr. Stato 12 ottobre 1994, n. 102/94, cit., 2418 ss.; tale orientamento era già rinvenibile nel parere relativo del Consiglio di Stato (Ad. gen. 28 aprile 1994, n. 128/94, 4). *Contra*, si veda tuttavia TORCHIA, *Giardinaggio e pubblica amministrazione: potature, tagli e innesti in materia di organi collegiali*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, 179.

¹²⁶ Con riferimento ad un regolamento di delegificazione si veda Cons. Stato, Ad. gen. 19 novembre 1990, n. 132/1990, 6-7 e, più recentemente Cons. Stato, Ad. gen. 24 marzo 1994, n. 67/1994, 5; quanto alla dottrina, si veda per tutti GUIGLI-TARLI, *Alcuni interventi consultivi dell’Adunanza Generale del Consiglio di Stato sull’applicazione dell’art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400*, in DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell’amministrazione centrale*, cit., 298; DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 76.

¹²⁷ Cfr. *supra*, nt. 105.

¹²⁸ Si rimanda l’analisi di tali problematiche a COCOZZA, *Profili della delegificazione*, cit., 53 ss.; DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, cit., 64 ss.; TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 43 ss.

modello di delegificazione di cui all'art. 17, c. 2°, in esame, pur essendo astrattamente possibili, potrebbero essere incostituzionali «in quanto il mancato rispetto dei criteri che lo informano potrebbe rappresentare il sintomo di un aggiramento della Costituzione, relativamente al riparto dei poteri normativi fra il Parlamento e il Governo»¹²⁹.

Pertanto, anche le proposte elaborate nel più recente periodo intese a rendere “stabile” la delegificazione attraverso la “costituzionalizzazione” della potestà regolamentare di delegificazione potrebbero non risultare risolutive, non soltanto perché molte delle proposte in materia elaborate nel più recente periodo presentano tratti di ambiguità assai gravi¹³⁰, ma soprattutto perché la mera previsione a livello costituzionale di una potestà regolamentare con efficacia anche delegificante od anche una riserva di regolamento non bastano da sole a garantire l'effettiva attuazione delle stesse, come dimostra l'esperienza francese della quinta repubblica¹³¹.

Tutto ciò non vale ad escludere la necessità di un'efficace politica di delegificazione.

È indubbio che in uno Stato con alcune migliaia di leggi, spesso assai confuse e poco coordinate tra loro, la certezza del diritto o non esiste o, al più, è minata alle fondamenta.

Tuttavia, nelle future riforme istituzionali un rimedio peggiore del male sarebbe quello di intervenire in una tematica assai delicata come quella delle fonti del diritto con soluzioni poco chiare; in questo senso, è indiscutibile che ogni processo di delegificazione che voglia essere in sé coerente non può prescindere da un complessivo riordino quantomeno delle fonti secondarie; in questo senso rimangono di grande attualità le considerazioni conclusive del noto saggio sulla delegificazione del compianto prof. Martines: «Voler delegificare senza prima mettere ordine nel sistema delle fonti complessivamente considerato, per renderlo conforme al disegno costituzionale, potrebbe ... rivelarsi opera vana»¹³².

¹²⁹ PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 356; in precedenza, nello stesso senso, si veda, per tutti, CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento*, cit., 34.

¹³⁰ Su tali proposte si vedano CERRONE, *La potestà regolamentare*, cit., 87 ss.; DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, cit., 84 ss.; TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 64 ss.

¹³¹ Sull'esperienza francese della quinta Repubblica si veda, per tutti, GAMBINO, *Sistema delle fonti e controllo della costituzionalità. Il caso francese. I. Profili storico-dogmatici*, Torino, Giapichelli, 1988 e le indicazioni bibliografiche ivi riportate.

¹³² MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, cit., 911.