

UN TRAVOLGENTE PROCESSO DI TRASFORMAZIONE DEL SISTEMA DELLE FONTI A LIVELLO NAZIONALE

di *Ugo De Siervo*

SOMMARIO: 1. A dieci anni dalla legge n. 400/1988. – 2. Utilità e limiti di misurazioni quantitative dei fenomeni normativi indagati. – 3. Alcune innovazioni al livello delle fonti primarie. – 4. Le radicali modificazioni intervenute a livello regolamentare. – 5. Una razionalizzazione normativa?

1. *A dieci anni dalla legge n. 400/1988*

Buona parte degli scritti pubblicati in questo terzo *Osservatorio sulle fonti*, relativo all'anno 1998, confermano le continue ed imponenti trasformazioni del nostro sistema di produzione normativa a livello nazionale, malgrado l'arresto dello speciale procedimento di revisione della seconda parte della costituzione previsto dalla legge cost. n. 1/1997. Ed è certo singolare che modificazioni davvero sostanziose del sistema delle fonti, alcune delle quali progettate come riforme costituzionali, continuino ad essere introdotte mediante leggi ordinarie, se non in via di prassi.

Un ulteriore stimolo per cercare di fare un punto su questo evidente processo istituzionale (ma di cui non tutti sembrano avere adeguata consapevolezza), deriva dalla constatazione che questo volume viene edito a distanza di dieci anni dai primi commenti alle disposizioni sulle fonti contenute nella legge n. 400/1988, che hanno certamente costituito il più organico tentativo di riforma del nostro sistema di produzione normativa a Costituzione vigente.

L'interesse a richiamare questo decennale può essere duplice: anzitutto si può così constatare agevolmente, al di là di ogni possibile dubbio, il fallimento del tentativo di determinare trasformazioni stabili ed efficaci del sistema di produzione delle fonti tramite disposizioni normative, più o meno organiche, contenute in fonti primarie od anche semplicemente mediante l'imposizione

della sola abrogazione espressa per produrre effetti abrogativi su determinati testi normativi¹.

In secondo luogo, le imponenti trasformazioni verificabili nell'ultimo decennio sul piano della produzione normativa, ben al di là di quelle direttamente derivanti dalle innovazioni prodotte dalla legge n. 400/1988 (si pensi però al processo di parziale razionalizzazione del procedimento di formazione delle fonti regolamentari, governative e ministeriali, che ne è derivato), rivelano che quelle modificazioni hanno dato inizio o si sono inserite in un ben più ampio processo di trasformazione istituzionale del sistema di produzione normativa a livello nazionale, processo istituzionale che sembra originato dalla piena presa di consapevolezza del sistema politico (vecchio o nuovo che sia) del potere di disporre liberamente del sistema di produzione delle fonti, in sostanziale assenza di quasi ogni limite o controllo giuridico.

Non a caso, sono gli anni, per accennare qui solo ad alcuni primi esempi del tutto macroscopici, della vera e propria deflagrazione dell'abuso della decretazione d'urgenza² (fermata solo dalla nota sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale), della sempre crescente espansione delle fattispecie di delegificazione fino a farle assomigliare a vere e proprie deleghe legislative ed a creare perfino vere e proprie riserve di regolamento, del nettissimo spostamento del potere normativo verso il Governo (e, in settori delimitati, verso alcune Autorità amministrative indipendenti), della nascita di nuove forme di controllo parlamentare sull'esercizio di questa accresciuta attività normativa del Governo³, dell'approvazione da parte del Parlamento di alcuni enormi ed eterogenei testi legislativi dai contenuti sostanzialmente inconoscibili.

Nel breve periodo di un decennio si è passati, solo per accennare ad un

¹ Ancora nei testi legislativi più recenti appare ricorrente la modificazione di norme sulle fonti contenute in leggi ordinarie, per non parlare delle deroghe: ad esempio, l'art. 10 della legge n. 25/1999, la legge comunitaria 1998, modifica espressamente la legge n. 86/1989 di cui è attuazione, oltre ad integrare, tramite l'art. 11, l'art. 17 della legge n. 400/1988; la legge n. 50/1999, la legge di semplificazione 1998, all'art. 2 modifica l'art. 20 della legge n. 59/1997 e cioè la disposizione che la ha prevista e disciplinata.

² Dall'inizio della decima legislatura alla sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale (e cioè in meno di dieci anni) i decreti legge sono stati circa millenovecento: cfr. i dati contenuti nelle Tabelle e il saggio di A. SIMONCINI, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, 17 ss., 310, 312.

³ È significativo che l'intervento delle Commissioni parlamentari sull'esercizio del potere regolamentare rappresentasse una novità dieci anni fa, mentre attualmente appare quasi come una normale fase procedimentale: cfr. V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, 96 ss. ed il saggio di N. LUPO in questo volume.

altro esempio, dai diffusi dubbi dottrinali sulla delegificazione e dalla sua prudente disciplina nella legge n. 400/1988, alla sua quasi illimitata previsione in moltissime ipotesi: oltre duecento materie a considerare le sole «leggi Bassanini» e la prima legge annuale di delegificazione⁴, ma forse è ancora più significativo che l'autorizzazione a delegificare sia divenuta quasi una clausola ricorrente nelle più diverse leggi⁵.

Ed, infine, si è esattamente notato, da parte del recente *Rapporto sullo stato della legislazione* del Servizio studi della Camera, che le cosiddette «leggi intersettoriali»⁶, che caratterizzano la più incisiva produzione normativa dell'ultimo quinquennio, spesso contengono non solo singole disposizioni sulle fonti (non di rado importantissime), ma la disciplina di molti «interventi normativi paralleli e successivi, fino a costituire veri e propri sistemi di fonti normative con la previsione di un programma pluriennale di attuazione attraverso la successione di strumenti gerarchicamente ordinati».

Il processo di trasformazione è stato però così rapido ed alimentato da una tale molteplicità di fonti differenziate che la dottrina, forse abituata a ritmi assai più blandi di innovazione, a volte rischia di apparire inconsapevole della consistenza e della natura delle trasformazioni in corso e semmai colpita (non a torto) dalla pessima qualità della produzione normativa⁷. D'altra parte ciò è quanto sembra essere avvenuto anche in riferimento al gravissimo problema dell'abuso della decretazione d'urgenza, là dove le più corali ed incisive contestazioni in termini di legittimità costituzionale di quelle prassi incostituzionali sono intervenute solo nella fase finale e quasi parossistica del fenomeno⁸.

⁴ Si vedano le leggi n. 59/1997, 127/1997, 191/1998, 50/1999.

⁵ Ipotesi di delegificazione appaiono ormai in moltissime leggi: si vedano i saggi di G. TARLI BARBIERI, G. DEMURO in U. DE SIERVO, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 219 ss., 239 ss. e nel presente *volume*. Si vedano inoltre, come importanti esempi di legislazioni che si riferiscono prevalentemente ad Autorità amministrative indipendenti, il saggio di L. BIANCHI in U. DE SIERVO, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., e quanto riferito in questo *volume* da P. LOTITO.

⁶ Queste leggi vengono definite come «una legislazione che si informa ad alcuni grandi obiettivi strategici che interessano gli interventi nei diversi settori» (CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Osservatorio sulla legislazione. Rapporto sullo stato della legislazione*, 1/1998, 15 ss.).

⁷ Per tutti, si veda M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

⁸ Quanto meno sono da ricordare, come corali spinte dei diversi studiosi a fermare il processo di abuso, al di là di ogni limite, della decretazione d'urgenza, i convegni di Roma presso la Corte costituzionale nel 1994 e dell'Associazione italiana dei costituzionalisti nel 1995 a Parma. Deve però notarsi che queste diffuse reazioni sono intervenute solo quando si era a livelli ormai gravissimi per numero dei decreti legge (circa un decreto ogni giorno) e per numero e lunghezza delle catene di reiterazioni (che – come ben noto – sono giunte di fatto a disciplinare anche per anni alcune materie).

Né va sottovalutata la presenza fra i giuristi anche di autorevoli presenze che, sulla base di un indistinto riferimento congiunto ai danni derivanti da «iperconsumo normativo e inflazione di leggi»⁹, ormai da anni hanno in sostanza proposto o sostenuto ogni innovazione (a cominciare dalle delegificazioni) che potesse apparire tale da riformare il riparto di responsabilità fra Parlamento e Governo nella produzione normativa, nel frattempo colpevolmente non modificato da riforme costituzionali.

Nessuno ovviamente può negare né l'eccesso di normazione (peraltro in buona parte tipico di ogni ordinamento contemporaneo, ivi compresa la U.E.), né la generica illimitata competenza normativa del Parlamento, né tanto meno il criticabile livello qualitativo di gran parte delle norme adottate (peraltro sia dal Governo che dal Parlamento).

Ciò che, invece, deve essere denunciata è l'impropria confusione che si è fatta (e da alcuni si continua a fare) fra i problemi dell'eccesso di normazione, la pessima qualità di molte norme ed il ruolo del Parlamento nella produzione normativa: in questo senso appare molto significativa l'ampia diffusione e utilizzazione dei dati (profondamente inesatti) sulla presunta esistenza nel nostro paese di un numero immenso di leggi vigenti¹⁰, quasi che il problema del tutto preliminare consistesse nella drastica riduzione della quantità delle materie legislative di competenza del Parlamento.

Adesso si scrive giustamente che«lo stesso dato numerico è sempre meno indicativo, perché sono soprattutto l'eterogeneità di contenuto e la cattiva

⁹ L'espressione virgolettata rappresenta il titolo di un paragrafo di un volume (FONDAZIONE ROSSELLI, *Primo rapporto sulle priorità nazionali. Le istituzioni*, Milano, Mondadori, 1993) cui hanno collaborato anche noti giuristi (tra questi, Amato, Cassese, Cheli, Patrono), che pone come uno dei problemi fondamentali di riforma istituzionale quello di ridurre l'"iper-regolazione" e l'"iper-legificazione".

¹⁰ Ha avuto ovviamente un grande impatto sugli studiosi e sulla stessa opinione pubblica l'affermazione in un importante documento ufficiale (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993, 23) che il fenomeno dell'inflazione governativa si porrebbe in Italia in termini estremamente più gravi che in altri paesi, dal momento che "in Italia le stime oscillano fra le 100 e le 150.000 leggi" vigenti.

Questo dato è stato immediatamente ripreso e diffuso: fra i molti, cfr. A.G. ARABIA-V. GIAMMUSO, *Profilo statistico della pubblica amministrazione*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, Il Mulino, 1994, 204; G. D'AURIA, *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 702.

Questo dato è stato però smentito dal Servizio studi della Camera, che ha concluso un suo primo studio in materia per la vigenza a livello nazionale di meno di tredicimila leggi ed atti con forza di leggi (CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Stato della legislazione vigente. Dati statistici*, giugno 1996; parte del documento ed un commento sulla vicenda è in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 339 ss.).

qualità delle disposizioni ad alimentare il disordine legislativo»¹¹, ma poi in realtà il riferimento polemico fondamentale sembra restare «l'inflazione legislativa»¹²; ma soprattutto non può sottovalutarsi quanto il dibattito sul punto sia stato non poco forzato dalle semplicistiche affermazioni di una diversità abissale fra il numero delle leggi vigenti nel nostro paese rispetto a quelle di altri paesi dell'Europa occidentale.

2. *Utilità e limiti di misurazioni quantitative dei fenomeni normativi indagati*

Il vistoso errore compiuto alcuni anni fa dai redattori del *Rapporto sulle condizioni della pubblica amministrazione* nel tentativo di calcolare il numero delle leggi vigenti derivava, con ogni probabilità, dall'aver sommato tutta la produzione normativa primaria e forse secondaria, risalendo addirittura alle origini del nostro sistema parlamentare e senza considerare minimamente né le abrogazioni, né le integrazioni fra le diverse fonti¹³. Errore evidentemente assai grave per chi, come è opportuno per evitare dibattiti astratti o meramente teorici, voglia utilizzare anche dati quantitativi per indagare sull'effettiva dinamica della produzione normativa: è, infatti, ovvio che l'utilizzazione di questi strumenti conoscitivi deve essere però assai attenta alla natura giuridica degli atti indagati e deve comunque essere attentamente integrata da idonee valutazioni qualitative sulle varie fonti indagate.

¹¹ S. CASSESE, B. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE, G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, 29.

Non condivisibile appare peraltro l'atteggiamento di questi autori di assumere i nuovi dati (pari a meno del dieci per cento di quelli in precedenza diffusi!) in termini alquanto perplessi, poiché in questo computo sarebbero considerati "solo gli atti che vivono autonomamente e non quelli - più numerosi - che hanno modificato i primi": senza minimamente voler difendere i metodi legislativi del nostro Parlamento ed i suoi prodotti, non vi è dubbio che se si parla di leggi vigenti, occorre riferirsi ai testi risultanti dall'integrazione fra loro delle diverse fonti primarie.

¹² Gli autori di cui alla nota precedente, infatti, tendono immediatamente ad unificare le critiche all'eccesso di regolazione con quelle all'eccesso di produzione di leggi, malgrado si tratti di due fenomeni tra loro sostanzialmente diversi.

¹³ Va detto francamente che è scorretto continuare a citare il numero di 100/150.000 leggi (numero da alcuni addirittura accresciuto!), poiché esso appare grossolanamente errato: perfino se ci si fosse fondati sulla mera somma delle leggi approvate dal Parlamento italiano (e quindi senza considerare integrazioni ed abrogazioni), si sarebbe giunti a numeri estremamente diversi, se le leggi approvate nel primo quarantennio dal Parlamento repubblicano sono state circa undicimila (cfr. R. PAGANO, *Tecnica legislativa e sistemi di informatica giuridica*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Normative europee sulla tecnica legislativa*, Roma, 1988, I, 64).

Purtroppo non mancano anche altri curiosi errori, sul piano della tecnica giuridica, in ricerche pur apprezzabili sotto altri profili: «la produzione normativa» del Governo misurata considerando anche gli atti di iniziativa legislativa o gli atti non normativi, sommati agli atti normativi (primari e secondari) adottati dai Governi¹⁴; la considerazione nel numero degli atti normativi primari del Governo anche dei decreti legge, senza un'ideale considerazione della loro vita effimera e della esistenza (almeno nel passato) del fenomeno della reiterazione, che li moltiplicava¹⁵.

La stessa misurazione quantitativa delle varie fonti (tanti articoli, tante colonne delle Gazzette ufficiali) può portare ad esiti solo modestamente significativi, se non integrata da altri molteplici fattori, salvo casi del tutto eccezionali, che comunque sono evidenziati anche da ricerche tradizionali (si pensi all'abnorme consistenza dei «collegati» alle leggi finanziarie o all'evidente contrazione delle materie disciplinate nei decreti legge più recenti).

Detto tutto ciò, certi «numeri», pur con tutte le riserve e le prudenze necessarie, segnano in modo del tutto evidente quanto è avvenuto in questo decennio e sta ulteriormente sviluppandosi: oltre i ben noti dati sui decreti legge o sulla «fuga dai regolamenti», può ricordarsi che nella decima legislatura i decreti delegati erano pari a circa l'otto per cento del numero delle leggi approvate, mentre successivamente il loro numero diviene pari a circa il trenta per cento del numero delle leggi¹⁶. Ma il fenomeno assume più rilevanza se si tiene in considerazione il fatto che il maggior numero delle leggi sono leggi di approvazione di atti di competenza del Governo, rispetto ai quali il Parlamento dispone di poteri assai meno pieni che in riferimento agli ordinari disegni di legge governativi¹⁷ (ciò è assolutamente evidente per

¹⁴ Nelle utili rubriche a cura di G. VESPERINI sull'attività normativa dei Governi, che appaiono periodicamente sul *Giornale di dir. amm.* e che vengono ormai spesso riprese come base documentativa da vari autori, nel calcolo della produzione normativa vengono sommati insieme elementi tra loro eterogenei, come, ad es., i disegni di legge e i decreti legge, i regolamenti ministeriali ed i decreti ministeriali.

¹⁵ Forse in conseguenza della discutibile tecnica utilizzata nel calcolo dell'attività normativa dei Governi, di cui alla nota precedente, si è giunti a sommare insieme decreti legge e decreti legislativi (A. SANDULLI, *La razionalizzazione normativa*, in G. VESPERINI (a cura di), *I Governi del maggioritario. Obiettivi e risultati*, Roma, Donzelli, 1998, 51) per considerare il loro rapporto con le leggi adottate nello stesso periodo.

¹⁶ Si comparino i dati della produzione legislativa con quelli dei decreti delegati in *Osservatorio sulla legislazione*, cit., 25 e 37.

¹⁷ Nell'*Osservatorio sulle fonti 1996*, 337, si notava l'inadeguatezza di considerare in modo indistinto dalle altre le leggi «che sono il frutto di un ruolo meramente adesivo o emendativo del Parlamento a testi formati dal Governo» ed ora anche l'*Osservatorio sulla legislazione* considera distintamente dalle altre le leggi «ad iniziativa vincolata» del Governo (ivi 25 ss.; in questo volume, cfr. 343 ss.).

le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, che da sole rappresentano negli anni più recenti circa un terzo delle leggi approvate: in tal modo si è potuto giungere a constatare nelle ultime legislature un numero pressoché pari di decreti legislativi e di leggi non «di approvazione»; anzi, dai dati relativi al 1997, riportati alla Tabella 7, emerge un numero di decreti legislativi ormai decisamente superiore alle leggi non «di approvazione».

Al tempo stesso, è molto vistosa la forte crescita delle fonti regolamentari, malgrado le molteplici e perduranti «fughe dal regolamento»¹⁸: se nei primi anni di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988 i regolamenti governativi e ministeriali erano poche decine (nel loro complesso 66 nel 1989, a giudizio della Corte dei conti¹⁹) ed in numero decisamente inferiore a quello delle leggi, negli anni più recenti essi sono ormai in numero superiore a quello delle leggi (di ogni tipo) e sono ormai decine i regolamenti con efficacia delegificante²⁰. Per citare un dato del tutto evidente: nei primi dodici mesi di attività della nuova Sezione del Consiglio di Stato competente in materia di fonti normative, gli atti regolamentari sottoposti al suo parere sono stati circa trecento²¹.

Ma poi non possono non colpire la quantità e la qualità di nuovi tipi di regolamenti o di fonti normative analoghe attribuiti a soggetti estranei al Governo (e non solo alle autorità amministrative indipendenti): basti qui ricordare soltanto il caso importante e molto vistoso del recente testo unico in materia di intermediazione finanziaria (d.lgs. 58/1998)²², che prevede in complesso quasi cento diversi oggetti affidati alla disciplina da parte di norme secondarie, alcune delle quali con effetti di delegificazione²³, attribuite alla Consob, alla Banca d'Italia, al Ministero del Tesoro, al Ministero di grazia e giustizia, ad alcuni soggetti privati.

Ovviamente i fenomeni sono più complessi di quelli evidenziati da questi dati meramente quantitativi e soprattutto derivano anche da norme sulle fonti alquanto mutate rispetto a ciò che era disciplinato dieci anni fa. Vale allora la pena di richiamare rapidamente alcune di queste profonde innovazioni intervenute.

¹⁸ Sulla ricca tipologia attuale cfr. il saggio in questo *volume* di G. TARLI BARBIERI.

¹⁹ Si vedano i dati riportati in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, 347.

²⁰ Si vedano i dati sulla produzione normativa statale nel 1996 e nel 1997 in *Osservatorio 1997*, 312 ss. ed in questo *volume*, 351 ss.

²¹ Si veda il saggio di O. ROSELLI in questo *volume*.

²² Si veda il saggio di P. LOTITO in questo *volume*.

²³ Nel saggio di cui alla nota precedente si mette in luce che l'art. 3 del testo unico prevede, non a caso, speciali modalità di pubblicità di questi regolamenti e «provvedimenti», spesso dotati di effetti delegificanti. In questo stesso articolo, il secondo comma affida esplicitamente alla Banca d'Italia e alla CONSOB il potere di determinare «i termini e le procedure per l'adozione degli atti e dei provvedimenti di propria competenza».

3. Alcune innovazioni a livello delle fonti primarie

Sul piano delle fonti primarie solo un cenno sulla fonte legislativa, che di per sé appare imm modificata nelle sue linee di fondo, essendosi arrestate le discutibili proposte di revisione costituzionale che l'avrebbero in parte ridisciplinata²⁴.

In realtà però due modifiche molto rilevanti (seppur sempre revocabili con atti normativi primari) sono state introdotte in questi ultimi anni da Parlamento e Governo: la prima consiste nella configurazione dei contratti collettivi di lavoro nel pubblico impiego come fonti idonee a prevalere anche su alcune disposizioni legislative; la seconda consiste nella configurazione di un nuovo tipo di riserva di regolamento in tema di organizzazione delle amministrazioni statali.

Come ben noto, infatti, il secondo comma dell'art. 2 del d.lgs. n. 29/1993, quale modificato dal d.lgs. n. 80/1998, afferma la derogabilità anche di disposizioni di legge difformi da parte di contratti collettivi che vengano adottati successivamente, con il solo limite che il legislatore non abbia disposto espressamente la inderogabilità delle proprie disposizioni²⁵.

Da parte sua il nuovo comma 4 *bis* dell'art. 17 della legge n. 400/1988, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge n. 59/1997, prevede espressamente che con decreti di delegificazione si disciplini «l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri» (peraltro l'autorizzazione in quest'ambito è permanente e non necessita di ulteriori determinazioni legislative, a differenza dai regolamenti previsti dal comma 2 dell'art. 17, e quindi questi regolamenti potrebbero anche disciplinare settori rilegificati dal legislatore), mentre la disciplina organizzativa relativa alle «unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali» viene affidata a «decreti ministeriali di natura non regolamentare». E questa relevantissima innovazione è stata immediatamente estesa a tutte le «amministrazioni dello Stato, anche ad ordi-

²⁴ Per tutti cfr. il mio saggio in *Osservatorio sulle fonti 1997*, 297 ss., e le relazioni, in corso di stampa, di A. RUGGERI su *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, e di P. CIARLO, su *Il Parlamento e le fonti normative*, al convegno dell'Associazione dei costituzionalisti italiani su *La riforma costituzionale*, che si è tenuto a Roma nel novembre 1998.

²⁵ Per una critica alla legittimità costituzionale di questa disposizione cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, 174.

Peraltro il legislatore non sembra avere dubbi in proposito, tanto che nell'art. 8 della recente legge n. 50/1999 ci si riferisce alla necessità di indicare nel futuro testo unico in materia di pubblico impiego le abrogazioni ed i casi di inefficacia sopravvenuta di disposizioni legislative che conseguono all'applicazione dell'art. 72 del d.leg. n. 29/1993.

namento autonomo» dal nuovo art. 6, comma 2, del d.leg. n. 29/1993, quale modificato dal d.lgs. n. 80/1998²⁶.

Senza volere soffermarsi sulla curiosa analogia con quanto disciplinato oltre settant'anni fa, in tutt'altro contesto costituzionale, nell'art. 1, lett. c), della legge n. 100/1926, c'è comunque da notare come soluzioni del genere concretizzino le letture più radicalmente innovative degli artt. 95 e 97 Cost., riducendo al minimo il ruolo del legislatore quanto meno nell'intero enorme comparto dell'amministrazione centrale dello Stato.

Sul piano della complessiva produzione degli atti legislativi, si assiste ad un'indubbia contrazione del numero delle leggi approvate, che diviene poi molto accentuata considerando a parte le leggi «di approvazione»²⁷, ma al tempo stesso il legislatore sembra non porsi alcun limite nella disciplina dei più diversi ed eterogenei oggetti, specie in occasione di quegli enormi «conglomerati normativi» che sono stati rappresentati, specie (ma non solo) dopo la fine del massiccio abuso della decretazione d'urgenza, dai diversi tipi di «collegati alla legge finanziaria» ed anche da alcune delle cosiddette grandi «leggi intersettoriali»²⁸.

Solo per ricordare il caso più clamoroso (ma tutt'altro che isolato) di legge dai contenuti sostanzialmente incomprensibili, se non dopo accurate indagini di tipo professionale, si pensi alla legge n. 662/1996, composta da appena tre articoli, ma da ben 708 commi, per complessive 132 pagine a stampa della Gazzetta Ufficiale (legge comunque modificata, a distanza di pochissimi giorni, da due decreti legge correttivi). Né basta certo, rispetto ai seri problemi posti da fonti del genere rispetto allo stesso principio di democraticità²⁹, quanto ha previsto il comma 29 dell'art. 17 della legge n. 127/1998, che

²⁶ Alcuni autori sembrano dubbiosi che in un caso del genere possa parlarsi di una vera e propria riserva di regolamento, come mi è capitato di scrivere (anche in *Osservatorio sulle fonti 1997*, XII): è ovvio che non si tratta di una riserva di regolamento garantita costituzionalmente e che quindi questa disposizione potrebbe essere revocabile in via legislativa, ma, fino a tale ipotetica evenienza, il comma 4 *bis* dell'art. 17 legittima in modo permanente il Governo a disciplinare l'organizzazione amministrativa statale anche prevalendo sulla legge esistente in materia; ciò può perfino significare che anche un'ipotetica rilegificazione della materia, che non travolga lo stesso comma 4 *bis*, potrebbe, almeno sul piano teorico, essere fatta venir meno da un successivo esercizio di questo potere regolamentare. Su questa base ed in questi limiti, l'espressione «riserva di regolamento» non mi appare una forzatura.

²⁷ Si vedano i dati riportati in questo volume a pagina 344, che dimostrano fin dall'undicesima legislatura la netta e costante prevalenza numerica delle leggi di «iniziativa vincolata».

²⁸ Il diffondersi di questo nuovo tipo di legislazione, in assenza di apposite modificazioni costituzionali o dei regolamenti parlamentari, sta ponendo tutta una serie di nuovi problemi (cfr. *Osservatorio sulla legislazione*, cit., 15 ss.) che però appaiono di assai difficile soluzione «a Costituzione vigente».

²⁹ A questo proposito potrebbero trovare utile applicazione le considerazioni scritte per indagare sugli strumenti di reazione contro le leggi «oscure» da M. ANIS, *La legge*, cit., 113 ss.

permette di ristampare il testo legislativo sulla Gazzetta Ufficiale, «corredato di sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi».

Né sinceramente sembra che finora questo quadro sconsigliante sia stato modificato in modo sostanziale né dalle circolari dei Presidenti delle Camere, né dalle stesse innovazioni regolamentari (per di più della sola Camera), malgrado l'indubbio interesse per le funzioni e l'attività del Comitato per la legislazione³⁰.

Sul piano degli atti con forza di legge, rientrata faticosamente nel suo alveo la decretazione d'urgenza (lasciando peraltro dietro a sé molteplici tracce negative), è la delegazione legislativa che è divenuta il maggiore strumento non solo per disciplinare vaste aree normative, ma anche per produrre relativamente stabili processi innovativi sul piano istituzionale (basti pensare all'impatto notevolissimo dei molteplici decreti legislativi previsti dalle cosiddette «leggi Bassanini» nei più diversi settori).

Al di là dei dati numerici, pur assai significativi, e della stessa evidente erosione di molti dei limiti che la nostra Costituzione pone alle leggi di delegazione, specie sul piano dell'estrema genericità dei principi e criteri direttivi e della stessa confusione fra la delimitazione delle materie delegate e la determinazione dei principi e criteri direttivi, ciò che nel periodo più recente rileva per la sua notevole novità è la previsione di testi unici nelle più recenti leggi comunitarie e soprattutto la loro organica previsione nella legge n. 50/1999 («Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998»)³¹: in un'ormai prossima fase si potrebbe pertanto giungere alla redazione di testi unici in riferimento a molteplici materie anche di grande importanza e vastità³². Dovremmo essere alle soglie di una nuova, importante fase: la cosiddetta «codificazione» della legislazione vigente è stata da tempo indicata come uno dei tre strumenti principali di semplificazione del nostro sistema legislativo (gli altri sarebbero la deregolamentazione e la delegificazione)³³.

³⁰ Cfr. i saggi di S. BARONCELLI, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, e di M.P.C. TRIPALDI, in questo *volume*, nonché F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 ss.

³¹ Su questa legge si veda in questo *volume* i saggi di M. MALO e G. DEMURO.

³² Oltre alle materie, già di per sé complesse e vaste, elencate all'art. 7, comma 1, della legge, l'allegato 3 comprende le seguenti enormi materie: "1) Ambiente e tutela del territorio, 2) Urbanistica ed espropriazione, 3) Finanze e tributi, 4) Documentazione amministrativa ed anagrafica, 5) Agricoltura, 6) Pesca ed acquacoltura, 7) Università e ricerca, 8) Rapporto di impiego pubblico del personale di cui all'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29".

³³ Cfr. FONDAZIONE ROSSELLI, *Primo rapporto sulle priorità*, cit., 41 ss.; S. CASSESE, B. MATTARELLA, *L'eccesso*, cit., 43 ss.

Specie considerando l'assai scarso uso finora fatto della formazione di testi unici³⁴, le novità adesso previste appaiono assai significative (a cominciare dalla composizione mista di questi testi unici, formati da disposizioni di decreti legislativi e di regolamenti, alcuni dei quali di tipo delegificante), anche se l'estrema ampiezza delle materie ora previste come possibile oggetto di queste fonti dovrà essere ulteriormente specificata tramite il nuovo procedimento previsto dal primo comma dell'art. 7 della legge n. 50/1999.

Molti problemi sembrano peraltro ancora aperti: l'affermata natura di «coordinamento formale» di questi testi unici, la difficile convivenza dei poteri governativi di coordinamento legislativo con generici poteri di delegificazione nelle medesime materie, i complessi effetti di questi testi unici sul piano delle abrogazioni conseguenti³⁵. Ma su tutto ciò potrà sicuramente incidere in modo positivo il complesso procedimento di elaborazione, a cominciare dal ruolo, certo interessante, del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, istituito dall'art. 3 della legge n. 50/1999.

Ciò che peraltro non può non notarsi è che anche in questa nuova legge la tutela della durata nel tempo delle disposizioni dei testi unici dovrebbe essere garantita sul piano giuridico dalla molto fragile prescrizione che sarebbero ammissibili solo abrogazioni esplicite³⁶.

Ma soprattutto appare incompatibile con l'art. 76 Cost. la previsione (fra i criteri e principi direttivi della delega!) che questi testi unici debbano essere aggiornati periodicamente «almeno ogni sette anni dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico»: davvero una delega legislativa permanente appare estranea al nostro sistema costituzionale.

D'altra parte, ad esiti in parte analoghi, seppure con strumenti meno vistosamente estranei al dettato costituzionale, si è già giunti attraverso la concatenazione di deleghe più volte reiterate, la previsione di deleghe correttive, l'ulteriore delega per la successiva formazione di testi unici: fra i molti esempi possibili, possiamo ricordare quanto è avvenuto e sta tuttora avvenendo in tema di disciplina del pubblico impiego o in tema di disciplina del trattamento dei dati personali³⁷.

³⁴ Per le notevoli novità degli ultimi anni, introdotte anche dalle più recenti leggi comunitarie, cfr. il saggio di M. MALO, in questo *volume*.

³⁵ Cfr. il saggio di M. MALO in questo *volume*.

³⁶ Cfr. art. 7, comma 6. Per l'inadeguatezza, anche sul piano teorico, dei tentativi di richiedere la necessaria abrogazione espressa per la modificazione di alcuni testi normativi, per tutti cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 88 ss.

³⁷ Mentre in materia di pubblico impiego dovrebbe essere nota la catena di deleghe legislative, comuni e "correttive", che ha portato alla progressiva radicale trasformazione del settore e che

Tra l'altro, l'ormai non rara previsione di deleghe per la formazione di testi unici (seppur più o meno adeguatamente formulate) comparata con la loro assai limitata utilizzazione nel passato³⁸, dovrebbe finalmente indurre ad un esame delle cause sostanziali del loro mancato utilizzo, spesso consistenti anche nella debolezza estrema delle ordinarie strutture governative che dovrebbero essere preposte a nuovi ed impegnativi processi istituzionali come questi (ma dove è finito, solo per accennare ad un esempio, l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, appositamente creato dalla legge n. 400/1988?³⁹). Non a caso, evidentemente nella consapevolezza dell'insufficienza delle diverse strutture esistenti, la legge n. 50/1999 crea il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, che dovrebbe fornire «agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro delegato per la funzione pubblica il supporto occorrente a dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino».

Sarà di grande interesse verificare la composizione, l'organizzazione, l'attività di quest'organo, nonché la sua effettiva incidenza sui prossimi processi normativi di competenza del Governo. Ma certo sembrerebbe, al tempo stesso, estremamente opportuno anche un deciso rafforzamento o una rivitalizzazione delle strutture «ordinarie» della Presidenza del Consiglio in tema di elaborazioni normative, dal momento che è evidente che l'imponente crescita dei diversi poteri normativi del Governo esige di necessità anzitutto un corrispondente forte accrescimento di professionalità all'interno delle sue strutture ordinarie.

dovrebbe ora chiudersi con il testo unico in materia di pubblico impiego previsto dall'art. 8 della legge n. 50/1999, può essere interessante capire ciò che è avvenuto e sta tuttora avvenendo nel nuovo, delicato settore della protezione dei dati personali, originato dalla necessità di recepire la direttiva comunitaria 95/46/CE. La legge n. 675/1996, che ha iniziato a recepire questa direttiva, è stata accompagnata dalla legge n. 676/1996, che ha delegato il Governo ad integrare la legge n. 675 su circa venti oggetti, oltre che ad apportarvi eventuali modificazioni. Alla scadenza della delega, il Parlamento la ha rinnovata con la legge n. 344/1998, introducendo nel procedimento anche un parere delle Commissioni parlamentari; inoltre, prima ancora che questa seconda delega scada nel luglio 1999, la legge comunitaria 25/1999 ha, a sua volta, delegato il Governo a dare attuazione alla direttiva 95/46/CE entro il febbraio del 2000. Ma per un anno ulteriore sarà possibile adottare disposizioni integrative e correttive (cfr. art., comma 4) e per l'art. 7 nello stesso termine il Governo potrà adottare "testi unici compilativi delle disposizioni adottate" (e ciò sarà certamente opportuno, dal momento che in questa materia, alla data del maggio 1999, sono già stati adottati ben sette decreti delegati integrativi/correttivi sulla base delle prime due deleghe legislative).

³⁸ Sul modesto numero dei testi unici adottati nell'esperienza repubblicana, cfr. i dati in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, 344.

³⁹ Si è parlato a proposito dell'attività di questo organo di realizzazioni "men che modeste" (G. D'AURIA, *La "funzione legislativa"*, cit., 706).

4. Le radicali modificazioni intervenute a livello regolamentare

Se si compara quanto previsto originariamente nell'art. 17 della legge n. 400/1988 con quanto è attualmente disciplinato in tema di potere regolamentare del Governo e dei Ministri, le modifiche anche solo formali appaiono molte e vistose.

Sul piano procedimentale il parere del Consiglio di Stato ormai deve essere espresso nel termine perentorio di quarantacinque giorni da parte dell'apposita Sezione consultiva sugli atti normativi, creata dall'art. 27, comma 28, della legge n. 127/1997. Al tempo stesso, l'art. 13, comma 2, della legge n. 59/1997 prevede il parere delle Commissioni parlamentari (da esprimere entro trenta giorni) sugli speciali regolamenti di delegificazione ora disciplinati dal quarto comma *bis* sull'organizzazione e la disciplina degli uffici ministeriali⁴⁰. Previsioni analoghe si stanno moltiplicando.

Quanto al controllo della Corte dei conti, l'art. 3.13 della legge n. 20/1994 sembra escludere il controllo sui regolamenti «nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria».

Ma è sul piano delle stesse tipologie che emergono grandi novità: delle cinque elencate dal comma 1 dell'art. 17 rimangono solo le prime tre⁴¹ (e la prassi evidenzia il loro frequente esercizio indistinto), mentre la categoria dei regolamenti organizzativi delle pubbliche amministrazioni è stata drasticamente ridotta ad una categoria residuale dalla previsione dello speciale potere regolamentare di cui al comma 4 *bis*, quale ulteriormente esteso dal d.lgs. n. 80/1998. Quanto ai regolamenti previsti dalla lettera *e* dell'art. 17, questi sono stati eliminati anche formalmente dall'art. 38 del d.lgs. n. 546/1993.

Ma le modifiche ovviamente più incisive sono quelle relative alla delegificazione e non solo per la relevantissima innovazione introdotta – come abbiamo già accennato – con il 4 comma *bis*, ora applicabile all'intera area delle amministrazioni statali: in realtà, infatti, pressoché tutti i limiti configurati dal comma 2 dell'art. 17 sono stati praticamente contraddetti o, in alcuni casi, addirittura stabilmente sostituiti da diverse normative.

Si pensi anzitutto alla determinazione spesso del tutto generica delle materie

⁴⁰ In generale, per un punto sui casi crescenti di pareri delle Commissioni parlamentari nel procedimento di formazione di regolamenti (non solo di delegificazione) cfr. il saggio di N. LUPO in questo *volume*. In questo scritto ed in quello di O. ROSELLI nel medesimo volume si veda anche il conseguente conflitto fra Consiglio di Stato e Commissioni parlamentari su quale sia l'organo competente ad esprimere per ultimo il proprio parere.

⁴¹ Si noti che l'art. 11 della più recente legge comunitaria (legge n. 25/1999) ha formalmente integrato la lettera *a*) dell'art. 17, prevedendo regolamenti di attuazione dei regolamenti comunitari.

nelle quali si autorizza la delegificazione, con un conseguente vastissimo potere discrezionale del Governo nell'identificare l'area da delegificare: come esempio recentissimo (ma tutt'altro che isolato) si pensi a quanto previsto dall'art. 7, comma 2, della legge n. 50/1999, là dove si autorizza il Governo, in sede di adozione dei testi unici, a delegificare, all'interno delle materie delegate, le «norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali» secondo gli assai eterogenei e generici criteri previsti dall'art. 20, comma 5, della legge n. 59/1997 e poi integrati dall'art. 1, comma 17, della legge n. 191/1998, nonché dall'art. 2, comma 1, della stessa legge n. 50/1999.

Al tempo stesso, per quest'ultima legge il Governo si trova pure legittimato ad eliminare le ipotesi di illecito amministrativo esistenti o, invece, a mantenerle per le violazioni delle disposizioni ora delegificate (art. 2, comma 2). E questa norma segue evidentemente una prassi in tal senso, se un'opinabile parere del Consiglio di Stato aveva già in precedenza affermato la legittimità della previsione di sanzioni amministrative in un regolamento di delegificazione, pur in assenza di ogni previsione in tal senso nella legge⁴².

In secondo luogo, non può non notarsi che in moltissimi casi è stata radicalmente svuotata la prescrizione che il legislatore debba determinare «le norme generali regolatrici della materia»: spesso si passa dall'utilizzazione di espressioni estremamente generiche alla mera individuazione dell'oggetto dell'autorizzazione.

In terzo luogo, la previsione che dovesse essere la legge di autorizzazione a disporre l'abrogazione «delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari» è stata prima contraddetta da prassi difformi (con anche copertura da parte del Consiglio di Stato), poi sostanzialmente superata da molte leggi di delegificazione che non hanno previsto nulla del genere, infine esplicitamente contraddetta da disposizioni legislative che hanno previsto che siano i regolamenti ad individuare le disposizioni legislative abrogate (si veda, ad es., i commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge n. 127/1997⁴³).

Se a questo si aggiunge che, senza che siano emerse particolari reazioni sul piano giuridico o su quello politico, si sono previste delegificazioni in decreti legge o in decreti legislativi (senza che la relativa legge di delega prevedesse nulla del genere) e che in alcuni casi vi sono state autorizzate delegificazioni perfino tramite regolamenti ministeriali, può concludersi che dell'originaria disciplina del comma 2 dell'art. 17 resta ben poco, con tutto

⁴² Cons. Stato, Sez. atti norm. 30 giugno 1997, n. 49/97, in *Cons. Stato*, 1998, I, 514.

⁴³ Per queste disposizioni l'abrogazione consegue all'incompatibilità delle disposizioni, anche legislative, con il contenuto del regolamento autorizzato ed il regolamento deve contenere l'"indicazione esplicita delle norme abrogate".

ciò che ne consegue in termini di permanente spostamento di potere normativo al Governo, almeno fino a che il potere legislativo non rilegifici la materia (ma nel caso del comma 4 *bis*, come abbiamo accennato, il Governo resta titolare permanente del potere di delegificazione).

Perfino il comma 3 dell'art. 17, che aveva per la prima volta disciplinato il procedimento di formazione dai regolamenti ministeriali in sostanziale analogia con il procedimento dei regolamenti governativi, è stato ridotto nella sua incidenza: il nuovo comma 4 *bis* prevede, infatti, fra i criteri cui il Governo deve attenersi nella formulazione dei regolamenti di delegificazione, la sottrazione all'area regolamentare della disciplina dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali, riservata a «decreti ministeriali di natura non regolamentare». Al di là della rilevanza effettiva di questo specifico settore, appare certo singolare l'intervento del legislatore per escludere – in buona sostanza – lo speciale procedimento di adozione delle norme regolamentari di tipo organizzativo, a favore invece di meri decreti ministeriali. Potrebbe parlarsi di una «riserva di atto amministrativo» o, forse più realisticamente, di una «fuga dal regolamento» obbligatoria per legge.

5. *Una razionalizzazione normativa?*

Ecco che allora i fenomeni quantitativi accennati al par. 2, per quanto già assai significativi, rappresentano solo la parziale anticipazione di quanto dovrebbe avvenire in modo assai più incisivo nel prossimo futuro, essendosi in realtà mutato in profondo anche il sistema di produzione normativa esistente appena dieci anni fa.

Questo mutamento è passato (e passa tuttora) anzitutto attraverso una serie di comportamenti dei soggetti politici ed istituzionali sostanzialmente favorevoli ad una consistente attribuzione di poteri normativi al Governo, comportamenti che spesso poi si concretizzano anche in nuove disposizioni sulle fonti (non di rado frutto della somma di tante piccole innovazioni introdotte in diversi testi normativi)⁴⁴.

Tutto ciò peraltro al di fuori di ogni stabile e giuridicamente vincolante disegno istituzionale e mentre, anzi, i medesimi attori istituzionali di queste scelte (Parlamento e Governo) al tempo stesso continuano ad utilizzare senza

⁴⁴ Questa criticabile tecnica normativa appare largamente utilizzata, solo se si pensa alle progressive trasformazioni delle tecniche di delegificazione e delle aree su cui si applicano, ai continui mutamenti delle tecniche di recepimento delle direttive comunitarie, alle stesse trasformazioni delle deleghe legislative utilizzate per la formazione dei testi unici.

limiti materiali e sostanzialmente senza neppure limiti di razionalità lo stesso potere legislativo: non a caso, non sembra pensarsi minimamente a norme costituzionali in materia, anche semplicemente volte a meglio disciplinare alcune fonti o a dare, invece, copertura costituzionale ad un'apposita legge sulle fonti. Nel migliore dei casi, invece, si ipotizza solo una legge ordinaria sulle fonti⁴⁵, la cui inefficacia giuridica dovrebbe però essere al di là di ogni dubbio, dopo quanto è appunto avvenuto nell'ultimo decennio.

Siamo evidentemente in una fase nella quale appare opportuno e spesso anche necessario ed urgente procedere ad organiche politiche di razionalizzazione e semplificazione delle norme esistenti: da ciò anche una scelta per la formazione di testi unici e per opportune politiche di delegificazione, ma nella chiarezza delle scelte istituzionali che si operano e nel rispetto di regole oggettive (fra le quali anche quelle costituzionali).

Da quanto detto dovrebbe essere, invece, evidente il sincero dissenso rispetto a coloro che, a proposito di tutto quanto sta intervenendo, parlano di processi di razionalizzazione normativa che sarebbero in corso⁴⁶: se le parole hanno ancora il senso loro proprio, ciò che sta avvenendo può essere anche compreso come l'affermarsi (forse anche opportuno) di una diversa cultura di politica istituzionale rispetto a quella dominante nei decenni passati, ma non può certo essere definito come un processo di razionalizzazione quello che si costruisce su regole incerte e mutevoli (spesso anche conseguite tramite procedimenti non palesi), normative per di più affidate alla mera volontà del sistema politico temporaneamente dominante; un processo che attualmente è riuscito ad accrescere in modo notevole i poteri normativi del Governo, ma con esiti sul piano della qualità delle nuove norme infine adottate neppure molto dissimili da quelli precedenti.

Né certo un'evoluzione del genere può ridurre il peso sulla normazione di interessi burocratici, come sostenuto da alcuni⁴⁷: anzi, semmai il massiccio

⁴⁵ È da notare, infatti, che nel settembre 1998 un apposito Comitato della Commissione Affari costituzionali della Camera, sulla base dei disegni di legge n. 1665, 4868 e 5151, ha redatto un *Testo unificato delle disposizioni in materia di attività normativa*: si tratta di testo ampio (23 artt.) ed assai impegnativo, poiché contiene disposizioni sulla formulazione e redazione delle leggi, sull'istruttoria legislativa, sulle leggi organiche, sui decreti legislativi ed i decreti legge, sui regolamenti, sui regolamenti delle autorità amministrative indipendenti, sulla semplificazione normativa e sulla codificazione.

⁴⁶ Per tutti cfr. A. SANDULLI, *La razionalizzazione*, cit. (ivi bibl.). Per una convincente critica contro questo tipo di "enfasi linguistica", cfr. R. TOSI, *Semplificazione amministrativa e complicazione normativa?*, in *Le Regioni*, 1998, 1397 ss.

⁴⁷ Per tutti, cfr. G. D'AURIA, *La "funzione legislativa"*, cit., S. CASSESE, B. MATTARELLA, *L'eccesso*, cit.

spostamento di poteri normativi all'interno del sistema governativo e ministeriale sembrerebbe far crescere rischi del genere. Ciò a meno di pensare che nell'amministrazione si possa individuare una persona od un organo che, malgrado il loro ovvio raccordo con l'indirizzo politico di governo, possano operare in assoluta autonomia ed al tempo stesso prescindere da ogni influenza degli apparati esistenti⁴⁸: il che sembra davvero difficile in riferimento all'esercizio di rilevanti funzioni normative.

Una razionalità in materia la si può costruire anzitutto con la consapevole adozione di precise regole (costituzionali ed ordinarie) sulla produzione normativa, dotate di effettività, regole tanto più necessarie per gli evidenti grandissimi interessi in gioco allorché ci si riferisce alla produzione delle fonti normative di un moderno Stato democratico.

⁴⁸ Si veda l'assai discutibile conclusione di B. DENTE (*In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995, 104 ss.) che la riforma amministrativa sarebbe possibile solo con una delega legislativa i cui decreti di attuazione dovrebbero essere posti in opera da "un organismo indipendente e temporaneo". Solo in via alternativa, si ipotizza che sia coinvolta una struttura governativa, ma "ciò peraltro avrebbe la controindicazione di rendere il governo responsabile per un'operazione che, come abbiamo detto, dovrebbe avere invece un carattere non partigiano".

Sembra ovvia l'obiezione che sia il Parlamento delegante, che il Governo delegato, sono e non possono non essere "partigiani", nel senso di legittimi portatori delle visioni culturali e politiche predominanti nella società che rappresentano.