

LA DELEGIFICAZIONE COME STRUMENTO DI SEMPLIFICAZIONE: UNA DIFFICILE COESISTENZA

di *Gianmario Demuro*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le difficoltà della semplificazione ed il modello di delegificazione. – 3. Le difficoltà a livello governativo. – 4. Le difficoltà a livello parlamentare. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Tra gli strumenti tecnici previsti in questi ultimi anni per avviare la semplificazione del sistema normativo, la delegificazione rappresenta certamente lo strumento maggiormente utilizzato. Si tratta di uno strumento talmente presente nella legislazione, nel dibattito sulle riforme, nei programmi governativi di diversa ispirazione politica da far pensare che esso abbia, ormai, travalicato i confini delle *technicalities* normative per trasformarsi in un *pattern* globale di *policy-making*. La delegificazione cioè si è trasformata in una *policy* di per sé distinta ed astratta dagli obbiettivi che si vogliono raggiungere con le singole «semplificazioni». In questa prospettiva possono essere interpretate le differenti attitudini della delegificazione in funzione di semplificazione¹. Si fa riferimento infatti ad essa con le finalità più diverse; tra le tante è sufficiente ricordare quelle relative all'aumento di efficienza delle amministrazioni pubbliche², alla riduzione degli ambiti normativi occupati

¹ Sulle differenti angolature della «semplificazione» v. per tutti E. CASSETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 336; L. VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in L. VANDELLI-G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1999, 11 ss.

² V. ad esempio le relazioni semestrali della *Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della l. 15 marzo 1997, n. 59* (la cd. «Bica-

dalla legge³, alla riduzione della complessità amministrativa in funzione di liberalizzazione delle attività economiche⁴, ed infine all'incremento di trasparenza delle decisioni amministrative⁵. L'eterogeneità dei fini dimostra che la politica di semplificazione e di riordino normativo tramite delegificazione sia più una politica *bipartizan* (*rectius* una politica di rilievo istituzionale)⁶ che di maggioranza, determinando così le condizioni favorevoli per il conseguimento di un interesse comune non solo alla maggioranza ma anche alle opposizioni. Tuttavia, a fronte della convergenza istituzionale e politica sull'uso della delegificazione per finalità di semplificazione e riordino normativo, i risultati finora raggiunti paiono assai modesti. Scopo di questo scritto è segnalare alcuni nodi problematici relativi all'uso della delegificazione come strumento principale e ordinario di semplificazione.

2. Le difficoltà della semplificazione ed il modello di delegificazione

Per semplificazione normativa intendiamo la riduzione degli spazi normativi affidati alla legge, facciamo cioè riferimento alla delegificazione come trasferimento del potere normativo, in settori determinati, dalla legge al regolamento governativo⁷. Il modello generale di partenza di tutta la legislazione delegificante è quello previsto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, che prevede che la legge autorizzi il regolamento governativo a sostituirsi ad una

meralina») del 20 dicembre 1998 e del 1° giugno 1999, rispettivamente Camera dei Deputati-Senato della Repubblica, XIII legislatura, Doc. XVI-bis n. 4 e Doc. XVI-bis n. 6.

³ Su questi temi cfr. A. NATALINI, *Il management della regolazione*, in G. DE CAPRARIIS-G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Il Mulino, Bologna, 1998, 233 ss.

⁴ Il tema dell'eccesso di complessità normativa è al centro anche del dibattito europeo. V., in proposito, il documento del Marzo 1999 *Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della Globalizzazione*, approvato dal Gruppo di lavoro dei Presidenti dei Parlamenti europei sulla qualità della legislazione.

⁵ Su questi temi N. LUPO, *Politiche pubbliche e poteri normativi tra Governo e Parlamento*, in AA.VV., *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, Cedam, Padova, 1998, 121 ss.

⁶ Cfr., in proposito, la relazione all'Assemblea della *Commissione speciale per la relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* del 13 ottobre 1999, Camera dei Deputati, XIII legislatura Doc. XXVII n. 5/A, che sottolinea come «la politica di riordino e di semplificazione normativa investe tutti i settori dell'ordinamento e ha le caratteristiche di una politica generale unificata da finalità di carattere permanente».

⁷ G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995, 24.

previgente disciplina normativa circoscrivendone l'oggetto ad esso attribuito e definendo preventivamente «le norme generali regolatrici» della materia⁸. Il modello prevede inoltre che la materia delegificabile possa essere circoscritta solamente alle materie coperte da riserva relativa di legge ed il legislatore abbia l'obbligo di indicare, nelle singole leggi di delegificazione, quali disposizioni legislative risulteranno abrogate con l'entrata in vigore del regolamento.

Tale previsione legislativa è rimasta per anni senza pratica attuazione ed il Governo, indispensabile realizzatore della delegificazione, sembrava non avere alcuna «vocazione» naturale a svolgere questo ruolo. Negli ultimi anni il processo ha subito una brusca accelerazione e si è passati dalla semplice previsione legislativa ad una vera e propria stabilizzazione di leggi che prevedono regolamenti in materie delegificate⁹. Il motivo principale di tale inversione di tendenza è da rintracciare nella cd. «questione amministrativa», posta come una delle priorità fondamentali dei programmi dei Governi degli ultimi anni. Tale questione non è certamente da considerare una novità nei programmi di Governo è, infatti, noto come essa sia stata ripetutamente proposta anche dai Governi precedenti. La novità importante sta invece nel fatto che tale obiettivo programmatico è perseguito, in via principale, con la delegificazione. La scelta di questo strumento sottende certamente la concezione secondo la quale la legge deve tornare a determinare solamente i fini dell'attività amministrativa e tutto il resto deve invece spettare all'amministrazione. Ma soprattutto l'opzione favorevole alla delegificazione deve essere inquadrata nella sua maturazione «culturale» in questi ultimi anni, in particolare a partire dalla l. n. 537/1993 con la quale è disposta la semplificazione di quasi 140 procedimenti amministrativi. La delegificazione diventa cioè «utile» nel momento in cui è percepita come strumento finalizzato alla semplificazione normativa della Pubblica amministrazione in modo non episodico ma programmatico e ciclico.

La semplificazione tramite delegificazione diventa, definitivamente, programma stabile e generale di riforma amministrativa con l'art. 20, l. n. 59/1997 che attribuisce al Governo l'onere di presentare annualmente al Parlamento un disegno di legge «per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi» nel quale siano indicati i criteri e i principi per l'esercizio della potestà regolamentare delegificante, nonché i procedimenti

⁸ In argomento v. per tutti A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, 18 ss.

⁹ Cfr. i dati contenuti nel *Rapporto sullo stato della legislazione*, Servizio studi della Camera dei Deputati, Giugno 1998 ed il commento di A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 172 ss.

amministrativi da delegificare. La l. n. 59/1997 stabilisce inoltre che il principio della semplificazione sia da considerare un vero e proprio «principio generale dell'ordinamento giuridico»¹⁰ e che il Governo debba presentare una relazione sulla base della quale il Parlamento possa valutare lo stato di attuazione delle misure già adottate¹¹.

Con la l. n. 50/1999, prima legge di semplificazione annuale adottata in adempimento delle regole sopradescritte, il programma si rafforza diventando il punto di forza di un nuovo tipo di «legge annuale» – così come la legge finanziaria e la legge comunitaria – e la funzione di semplificazione si stabilizza definitivamente¹².

Deve tuttavia rilevarsi che l'attuazione concreta della delegificazione «semplificante» ha mostrato alcuni nodi problematici, ciascuno dei quali verte su un diverso aspetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, ma tutti convergono in uno spostamento dell'asse normativo a favore del Governo. Infatti, con riferimento alle relazioni tra legge e regolamento si è verificata una forte compressione del principio di legalità in senso sostanziale. Le leggi delegificanti hanno rinunciato a porre «norme generali» e, più che circoscrivere la materia divenuta oggetto della delegificazione, si sono limitate ad indicare le finalità della politica di semplificazione da perseguire¹³. Quando le leggi hanno determinato espressamente «le norme generali regolatrici» nella maggior parte dei casi si è tuttavia lasciato al Governo il compito di ricavarne delle altre dalla legislazione vigente in quella materia oppure si è affidato direttamente al regolamento l'ulteriore individuazione di scopi da raggiungere¹⁴. Vi è stata cioè una sostanziale rinuncia parlamentare a governa-

¹⁰ Sottolinea questo aspetto L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 403.

¹¹ Per un commento cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 239 ss.; G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Giuffrè, Milano, 1998, 773 ss.

¹² G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 179 ss.

¹³ Cfr., tra i molti casi, quello descritto da G. TARLI BARBIERI, *Su un regolamento autorizzato da un decreto legislativo: dalla «centralità del Parlamento» alla «centralità del Governo» nella produzione normativa?*, in *Le Regioni*, 1999, 138 ss.

¹⁴ Vi è chi sostiene L. CARBONE, *La semplificazione dell'azione amministrativa nell'attuazione della legge n. 59 del 1997*, in *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, cit., 48, che «tenuto conto dell'oggetto della delegificazione e della conseguente difficoltà di dettare norme di tipo sostanziale, i meri «obiettivi» sono in realtà criteri di semplificazione; *rectius*: norme regolatrici di una materia procedimentale».

re i processi di delegificazione e, nel contempo, da un punto di vista finalistico-funzionale si è progressivamente attenuato il confine tra delega legislativa e delegificazione. Sempre più spesso, infatti, i procedimenti di delegificazione sono stati avviati contemporaneamente a deleghe legislative e la delega legislativa ha condiviso con la delegificazione i medesimi principi da rispettare¹⁵.

Con riguardo al profilo demolitorio vi è stato un sostanziale rovesciamento del modello introdotto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, che prevedeva che fosse la legge di delegificazione a disporre l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore del regolamento. L'indicazione delle norme da abrogare e l'abrogazione «effettiva» viene, infatti, direttamente imputata al regolamento che, individuando concretamente le norme legislative preesistenti, diventa l'atto che determina l'abrogazione della disciplina primaria previgente¹⁶.

Se da queste notazioni appare confermata con chiarezza la sostanziale rinuncia parlamentare a governare il processo di delegificazione – rinuncia avallata peraltro sia dalla Corte costituzionale sia dal Consiglio di Stato¹⁷ – non altrettanto chiare sono le ragioni che la hanno determinata. Prescindendo da una valutazione della prassi sotto il profilo della sua compatibilità con la Costituzione, si può ipotizzare che tale rinuncia sia stata resa necessaria al fine di utilizzare massicciamente lo strumento. Ma ciò è accaduto non tenendo conto di una valutazione concreta della sua efficacia in relazione alle materie da semplificare e agli obiettivi da raggiungere¹⁸.

Il dato oggettivo da cui occorre partire per evidenziare le difficoltà del modello di delegificazione applicato alla semplificazione procedimentale è quello fornito dall'*Osservatorio sulla legislazione nel Rapporto sullo stato del-*

¹⁵ V. ad esempio l'art. 3, c. 1° della *Legge comunitaria per il 1999*, che assoggetta l'attuazione delle direttive comunitarie mediante delegificazione agli stessi principi cui sono sottoposte le direttive da attuare mediante delega legislativa.

¹⁶ A favore di questa soluzione cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Cons. St.*, 1998, II, 691. V., inoltre, V. CERULLI IRELLI, *Intervento alla Tavola rotonda*, in *La semplificazione amministrativa*, cit., 392 che ritiene che la «delegificazione, quale concepita nella l. n. 59/1997, comporta anche la capacità per il regolamento di abrogare norme legislative ... Mentre nella precedente configurazione dell'istituto, la capacità abrogativa era della legge delegificante, nella nuova configurazione la capacità abrogativa è stata trasmessa al regolamento, quindi questo comporta uno sconvolgimento fondamentale del sistema delle fonti, passo molto significativo. Il regolamento delegificante abroga norme di legge».

¹⁷ In argomento v. per tutti da G. TARLI BARBIERI, *Regolamenti di delegificazione e giudizio di legittimità costituzionale: verso nuovi orizzonti?*, in *Giur. cost.*, 1998, 3890 ss.

¹⁸ Cfr. in proposito P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, 263-264.

la legislazione del 30 giugno 1999¹⁹. A tale data risultavano emanati 7 regolamenti di delegificazione nel 1999, 30 nel 1998, 21 nel 1997, 8 nel 1996, 14 nella XII legislatura, 57 nella XI legislatura e 7 nella X legislatura.

A questi dati occorre aggiungere quelli forniti dal Governo il 20 ottobre 1999. Su 122 procedimenti da semplificare previsti dalla l. n. 59/1997, 33 regolamenti erano ancora da predisporre, per altri 30 era stato predisposto soltanto lo schema di provvedimento e per ulteriori 8 si stava ancora valutando la reale esigenza di semplificazione²⁰. In tutto per 71 regolamenti si era sostanzialmente «congelata» la procedura di semplificazione, a questi vanno aggiunti 21 regolamenti, previsti rispettivamente dalle ll. nn. 59/1997 e 191/1998, per i quali il Governo ritiene che sia cessata la necessità di semplificazione²¹.

In sintesi, sino ad oggi appena 22 regolamenti sono stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, che diventano 26 se si tiene conto di 4 regolamenti che alla fine di ottobre erano alla firma del Capo dello Stato o per i quali era in corso di rielaborazione un nuovo testo. In tutto, quindi, la semplificazione di procedimenti amministrativi mediante regolamenti in materia delegificata è stata realizzata solamente per il 20%. Se a questi aggiungiamo anche i 57 regolamenti previsti dalla l. n. 50/1999, per i quali siamo ancora alla fase di studio preliminare, su 179 regolamenti ben 156 regolamenti sono molto lontani dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il bilancio è, ovviamente, provvisorio, ma il «fronte» delle delegificazioni, nonostante il numero rilevante delle previsioni legislative, appare in costante rallentamento. A ciò si aggiunga che il più alto tasso di emanazione di regolamenti di delegificazione si registra nella legislatura nella quale «forse mai un Governo ... è stato tanto più forte di un Parlamento» e, quindi, il successo della strategia di delegificazione è stata resa possibile dalla «estrema debolezza che allora connotava il Parlamento»²². Le difficoltà del modello

¹⁹ *Rapporto sullo stato della legislazione*, Servizio studi della Camera dei Deputati, Giugno 1999, II, 72.

²⁰ V. i dati contenuti nel *Il Sole-24 Ore* del 8 novembre 1999, 24.

²¹ La cessazione della necessità di semplificare alcuni procedimenti contenuti nell'all. a della l. n. 59/1997 viene riportata nel *Disegno di legge per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi-Legge di semplificazione 1999*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 novembre 1999. All'art. 1, c. 4°, lett. b), del disegno di legge in questione vengono, infatti, soppresse alcune (12) previsioni di semplificazione mediante delegificazione poiché, si legge nella relazione di accompagnamento, si tratta di procedimenti «che, in ragione di normative sopravvenute in materia, sono già stati semplificati con altri strumenti normativi o demandati alla regolamentazione contrattuale».

²² Così P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, cit. 263.

di semplificazione-delegificazione del sistema normativo appaiono, ormai, evidenti: tuttavia, sia a livello governativo sia a livello parlamentare lo strumento principale per addivenire alla semplificazione, il regolamento in materia delegificata, non è stato messo in discussione.

3. Le difficoltà a livello governativo

A livello governativo le principali difficoltà che vengono evidenziate sono, infatti, di tipo tecnico-pratiche. Si sottolinea, ad esempio, che – per l'entità del lavoro occorrente per riordinare uno *stock* di norme frammentarie sovrappostesi negli anni senza alcun ordine –, le risorse umane da adibire al compito di semplificazione siano estremamente scarse²³. Il fattore della complessità normativa è un dato strutturale con il quale sono destinate a convivere molte democrazie moderne²⁴, ma la difficoltà sopraesposta fa riferimento all'individuazione dell'organo costituzionale che, nel nostro ordinamento, abbia le risorse finanziarie ed umane per assolvere al compito di riordino e di semplificazione normativa.

In estrema sintesi, viene posto un problema centrale in questo tipo di interventi: a *chi* spetta il compito dell'attività istruttoria preliminare. Senza una puntuale e preventiva ricognizione dello stato della legislazione vigente nei diversi settori dell'ordinamento da semplificare qualsiasi azione di riordino è destinata a fallire. Ricognizione che deve riguardare non soltanto la disciplina *formalmente* vigente ma anche le prassi amministrative di attuazione in modo da individuare, limitatamente alle materie oggetto di semplificazione, le norme di legge o regolamentari ritenute non più necessarie. Ciò permetterebbe in sede di delegificazione l'abrogazione delle antinomie presenti nella legislazione vigente e la soppressione delle norme delle quali sia dimostrata la scarsa effettività, l'inutilità o addirittura la dannosità.

²³ Cfr. la Relazione semestrale della *Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della l. 15 marzo 1997, n. 59* (la c.d. «Bicamerality»), approvata nella seduta del 20 dicembre 1998, Camera dei Deputati, XIII legislatura Doc. XVI-bis n. 4, 28, dove si auspica inoltre che «nel disegno annuale di semplificazione venga prevista la possibilità per il Governo di acquisire le risorse indispensabili per svolgere questa enorme mole di lavoro».

²⁴ V. i dati pubblicati nella *Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* (art. 7, c. 1°, l. 8 marzo 1999, n. 50 «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi-Legge di semplificazione 1998»), in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 903 ss. con nota di N. Lupo.

Il Governo ritiene che questa difficoltà possa essere superata con l'effettiva costituzione del *Nucleo per la semplificazione* previsto dall'art. 3, l. n. 50/1999. Tale disposizione prevede l'istituzione di una struttura presso la Presidenza del Consiglio dedicata a questo fine, sul modello della *Better Regulation Unit* (ex *Deregulation Unit*) del Governo britannico, che ha come propria missione non solo quella di cooperare con le amministrazioni, con i vari Ministeri e con i loro uffici legislativi, ma anche quella di monitorare le proposte delle amministrazioni stesse e degli uffici legislativi dei Ministeri sotto il profilo della riforma, del miglioramento e della semplificazione del sistema della regolazione. Compito proprio del Nucleo è inoltre quello di cooperare all'analisi dell'impatto della regolamentazione, che viene introdotto anche in Italia sulla base di esperienze compiute in Australia, in Nuova Zelanda, negli Stati Uniti, in Canada e in Gran Bretagna. Il Nucleo per la semplificazione lavorerà insieme agli uffici legislativi dei Ministeri e – come prevede la l. n. 50/1999 – anche al Parlamento.

Alla luce della disciplina che emerge dall'art. 3, l. n. 50/1999 spetta al Governo il ruolo di «regista» dell'intervento di riordino tramite il Nucleo della semplificazione cui è affidato il compito principale d'impulso, coordinamento e istruzione dell'attività di semplificazione²⁵. In particolare, esso dovrebbe adempiere ad una funzione di supporto degli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio e del Ministro delegato per la funzione pubblica per «dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino». Questa appare come una novità di rilievo perché, come dimostrano le esperienze di altri paesi europei, per avviare processi di semplificazione sono necessarie strutture specializzate e dedicate che possano, in collaborazione con le singole amministrazioni, selezionare le indistinte richieste di semplificazione e far procedere la semplificazione in modo unitario.

A livello governativo, dunque, le soluzioni per risolvere le complessità della semplificazione sono legate semplicemente al funzionamento di un organo tecnico sul quale vengono concentrate le aspettative di successo del programma di semplificazione.

²⁵ Per un commento cfr. N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, in *Gazz. giur.*, 4 giugno 1999, 22, 21-22; F. PETRICONE, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassani-quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 663 ss.

4. *Le difficoltà a livello parlamentare*

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente il Governo è al centro del processo di semplificazione tramite delegificazione tuttavia, se è vero che la responsabilità principale del processo in atto è del Governo, al Parlamento compete una funzione di «co-regia» del processo di semplificazione. A livello parlamentare il principale nodo da sciogliere nelle procedure di semplificazione viene ricondotto al fatto che tutti i meccanismi di delegificazione sono previsti all'interno di leggi a struttura complessa destinate a «sostenere», periodicamente, una catena di atti normativi in settori diversi unificati dalla finalità del riordino e del consolidamento della legislazione²⁶.

Accanto al limite sopra indicato gli ulteriori limiti che vengono richiamati sono, ad esempio, la commistione di compiti tra Governo e Parlamento per la presenza delle Commissioni parlamentari cui è spesso affidato il compito di esprimere un parere preventivo sugli schemi di regolamento in materia delegificata²⁷; la costante tendenza alla rilegificazione²⁸; lo snellimento di singoli procedimenti senza una visione d'insieme.

Il processo di semplificazione normativa che il Parlamento e il Governo hanno iniziato, con le ll. nn. 59/1997 e 50/1999 è giunto ad una fase assai critica: la fase in cui il risultato dovrà misurarsi attraverso la concretezza del prodotto. Come è stato giustamente sottolineato «giunti a questa fase, ci si accorge della complessità del procedimento in tutti i processi di semplificazione, di liberalizzazione e di privatizzazione: certo, è più facile aggiungere che togliere e arrivare ad un risultato che vuole essere di semplificazione talvolta può creare meccanismi che appaiono assolutamente complessi. Eppure, se possono essere facili le ironie sulla complicatezza del meccanismo proposto per giungere alla semplificazione, dobbiamo tener conto della necessità indicata e badare al risultato finale, per tortuoso che sia stato il cammino per arrivarci. Nell'altro ramo del Parlamento, il Governo ha riecheggiato una parabola di un altro Paese, la Gran Bretagna, che è così avanti nei processi o, almeno, nei tentativi di semplificazione, cioè la parabola di Penelope: gli organismi di semplificazione debbono disfare di notte quello che gli organismi di normazione fanno di giorno. Ebbene, io credo che il risultato

²⁶ V. l'Osservatorio sulla legislazione 1999, cit., 9 e 10.

²⁷ F. PATRONI GRIFFI, *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Cons. di Stato*, 1998, 1715 ss. che ritiene che «l'anomalia è costituita dalla previsione del parere delle Camere [...] impropria commistione tra Parlamento e Governo».

²⁸ Sul punto v. per tutti A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, agg. III, 494.

a cui dobbiamo giungere sia quello di una Penelope che lavora di giorno, il che significa che deve essere una Penelope affiancata agli organismi di produzione normativa, ossia agli uffici legislativi dei Ministeri, alle Commissioni parlamentari: laddove si crea la rete normativa che rischia di avvilupparci, là ci devono essere correttivi, bussole, meccanismi di semplificazione»²⁹.

A livello parlamentare, dunque, le soluzioni per risolvere le complessità sono direttamente collegate a strumenti di coordinamento dei lavori parlamentari con i lavori del Nucleo per la semplificazione. Si propone infatti un'apposita modifica regolamentare secondo cui, laddove esistano Comitati pareri (il Comitato pareri è una delle costanti delle Commissioni parlamentari permanenti), debbano essere previsti anche Comitati di semplificazione. Tale proposta si riferisce all'esempio europeo, «laddove il massimo motore della semplificazione coincide con il motore della normazione, cioè con la Commissione europea, che, non a caso, pubblica ogni anno l'opuscolo *Legiferare meno, legiferare meglio* e dà conto dei suoi sforzi di semplificazione, sul metro della sussidiarietà e della proporzionalità, nel momento in cui propone nuove iniziative legislative. Naturalmente fa questo sotto la potente spinta dei Parlamenti nazionali o addirittura dei Parlamenti regionali (penso all'influenza dei *Laender* tedeschi), e sotto una spinta politica»³⁰.

In sintesi, si tende a creare un processo che contempli un nuovo metodo per fare le norme, con una azione dall'alto (il Nucleo) che deve essere di coordinamento rispetto ad un'azione che comincia dal basso, là dove si producono le norme. La «semplificazione permanente» può venire solamente da un equilibrio perfetto tra Governo e Parlamento, la semplificazione stessa non è un «*factum principis*, né un *factum* che si possa risolvere nei nuclei tecnici di Palazzo Chigi, ma è un problema che implica una precisa corresponsabilità del Parlamento, una responsabilità democratica in ogni momento del processo di semplificazione»³¹. È dunque nel raccordo istituzionale tra Parlamento e Governo e nella distinzione dei rispettivi ruoli che il Parlamento individua la soluzione delle difficoltà della semplificazione nel suo complesso, senza mettere mai in discussione l'uso dello strumento delegificazione.

²⁹ Così A. MANZELLA, nel dibattito al Senato sulla *Relazione del Governo al Parlamento* cit., Resconto stenografico della seduta del 24 Novembre 1999.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

5. *Considerazioni conclusive*

Alla luce delle rapide riflessioni sin qui fatte possiamo svolgere una sintetica conclusione.

Gli attori istituzionali hanno della delegificazione come strumento di semplificazione una percezione positiva. In altre parole le oggettive difficoltà di realizzazione degli obiettivi di semplificazione, la mancata riduzione dei tempi nella produzione delle regole, lo scarso miglioramento della qualità normativa, l'aumento del carico normativo sul cittadino non sono considerati fattori sufficienti a mettere in discussione i complessi meccanismi del processo di semplificazione³². Sembra, quindi, sostanzialmente confermata l'idea citata in premessa che vede la delegificazione come strumento in sé neutro e la semplificazione come finalità che dipende da altri fattori, non necessariamente dallo strumento utilizzato a tal fine. Tuttavia, non è chi non veda come sia giunto ormai il momento di pensare ad una valutazione costi-benefici della delegificazione in relazione a quello che viene posto come il suo obiettivo principale: la semplificazione.

³² V. i dati pubblicati nel par. 2.