

LA DELEGIFICAZIONE NEL PIÙ RECENTE PERIODO

di *Gianmario Demuro*

SOMMARIO: 1. La delegificazione nella XIII legislatura: i numeri. – 2. La delegificazione senza limiti. – 3. Alcuni possibili rimedi nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 4. Il tema sempre aperto: delegificazione e squilibrio dei poteri.

1. *La delegificazione nella XIII legislatura: i numeri*

Da quanto può leggersi nei dati pubblicati in materia di delegificazione dal Servizio studi della Camera dei deputati – commentati in *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento* pubblicata in appendice a questo volume – nella XIII legislatura si è stabilizzata la produzione di fonti primarie «delegificanti». Nelle tre legislature precedenti le leggi che autorizzavano la delegificazione erano state molto poche; nella legislatura appena trascorsa si arriva invece a ben 67 leggi di autorizzazione alla delegificazione. Per quanto attiene al numero dei regolamenti in materia delegificata l'aumento si palesa in una percentuale anche maggiore; tenendo conto del fatto che i dati non riportano i regolamenti di delegificazione attuativi delle leggi comunitarie¹, si parte con 7 regolamenti nella X legislatura e si arriva a ben 149 regolamenti nella XIII legislatura. Infine, come può

¹ Per un'analisi completa dei regolamenti di delegificazione pubblicati tra il 1999 e il 20 ottobre 2001 si rimanda allo scritto *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del parlamento*, pubblicato in appendice a questo volume. Per una analisi della nuova tipologia di regolamenti interni attuativi di regolamenti comunitari cfr. da ultimo D. MONE, *Regolamento interno esecutivo di regolamenti comunitari: fondamento giuridico ed attribuzione di poteri*, in *Il diritto dell'economia*, 2000, 401 ss.

evincersi dal commento citato, la produzione normativa mensile di regolamenti di delegificazione ha ormai raggiunto circa la metà (2,45) della produzione dei decreti legislativi che, a loro volta, rappresentano (6,23) oltre un terzo delle fonti primarie entrate in vigore nell'ultima legislatura.

Negli ultimi dodici mesi il dato che emerge appare ancor più significativo. La propensione ad approvare leggi che autorizzano la delegificazione ha, infatti, un andamento crescente dal primo al secondo anno della legislatura (da 4 a 22) e decrescente in seguito (da 17 a 4); viceversa, la pubblicazione di regolamenti in materia delegificata ha un andamento sinusoidale con un picco nel '98 (da 10 a 39) ed un secondo picco nell'ultimo anno della legislatura (da 20 a 34). Appare ipotizzabile che, ad una previsione iniziale di «delegificazioni», sia poi conseguita una effettiva emanazione dei singoli regolamenti in materia delegificata. Questo dato è sicuramente in contro-tendenza rispetto al passato più recente, quando la delegificazione era spesso semplicemente prevista, ma attuata in concreto solo molto sporadicamente².

Il ricorso alla delegificazione ha trovato così la sua definitiva consacrazione nella legislatura appena trascorsa ed anche in quella attuale, per quanto è possibile sino ad ora osservare, come strumento di ridefinizione degli spazi normativi in precedenza regolati con legge. Il progressivo spostamento di poteri normativi dal Parlamento al Governo trova una accresciuta conferma anche nel campo delle fonti normative «delegificanti»; tanto che in dottrina si è parlato di una trasfigurazione del rapporto tra legge e regolamento, come se il confine tra i due atti potesse tornare ad essere arbitrario così come «consentito dallo Statuto albertino»³.

2. *La delegificazione senza limiti*

L'inarrestabile espansione della delegificazione ha, tuttavia, lasciato aperte molte questioni sulla «qualità» degli atti normativi, sia relativamente alle autorizzazioni alla delegificazione previste dalle singole fonti normative, sia con riferimento all'adempimento mediante regolamenti «delegificanti» delle leggi⁴.

² Come ulteriormente dimostrato dal fatto che i 35 regolamenti di delegificazione emanati nei primi mesi di lavoro della XIV legislatura sono stati autorizzati da leggi della legislatura scorsa.

³ Così C. PINELLI, *Amministrazione e costituzione*, Relazione al ventennale dell'Associazione «San Martino», Bologna, 2000, 7 del *paper*.

⁴ Sulla «qualità» della legislazione delegificante v. per tutti P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, 263 ss.

Occorre ricordare che il modello generale di riferimento di tutta la legislazione delegificante è previsto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988. La procedura normativa stabilisce che la legge autorizzi il regolamento governativo a sostituirsi ad una previgente disciplina normativa circoscrivendone l'oggetto ad esso attribuito e definendo preventivamente «le norme generali regolatrici» della materia. La procedura, inoltre, dispone 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 regolamento⁵.

A questo modello nella XIII legislatura, ad opera della l. n. 59/1997, si sono sommati per l'art. 17, c. 1°, l'«autonomo» modello di cui all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 in materia di organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministeri (ed anzi delle «amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo» per il d.lgs. n. 80/1998)⁶, che in questo campo si pone come strumento di «riserva» normativa regolamentare permanente e generale⁷, e per l'art. 20 la previsione della legge annuale di delegificazione, con finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi⁸.

⁵ Sul punto v. G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996; V. COCOZZA, *La delegificazione. Modello legislativo-attuazione*, (II ed.), Jovene, Napoli, 1998, nonché, da ultimo, E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, nonché la voce di A.A. CERVATI *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, agg. 1997.

⁶ Sull'autonomia del modello cfr. U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17, l. n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 89.

⁷ A seguito del c. 4°-bis dell'art. 17, l. n. 400/1988 sono stati pubblicati, nel periodo 1° gennaio 1999-20 ottobre 2001 i seguenti regolamenti di delegificazione con d.p.r. nn. 320/2001, 297/2001, 233/2001, 147/2001, 121/2001, 55/2001, 455/2000, 451/2000, 435/2000 e 347/2000. Per un commento generale cfr. E. CATELANI, *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali: lo «stato» della riforma*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, 165 ss.

⁸ Cfr. inoltre gli artt. 7, 8 e 9, d.lgs. n. 303/1999, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, che attribuiscono a decreti del Presidente del Consiglio speciali e vastissimi poteri regolamentari con efficacia delegificante per i settori dell'organizzazione della Presidenza e del suo ordinamento sul piano del bilancio e della contabilità (colpisce, soprattutto in quest'ultimo caso, l'assenza delle «norme generali regolatrici della materia»). Di questi particolari regolamenti si è fatta una rapida e rinnovata utilizzazione nel d.p.c.m. 23 dicembre 1999 (*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), e il d.p.c.m. 15 aprile 2000 (*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) (quest'ultimo testo è stato successivamente più volte modificato ed integrato da altri d.p.c.m.). Sull'art. 20, l. n. 59/1997 possono leggersi gli interventi di G. DEMURO e G. TARLI BARBIERI apparsi in *Osservatorio sulle fonti 1996*, *Osservatorio sulle fonti 1997* e *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1998-1999.

Come già accennato, l'attuazione concreta della delegificazione nella XIII legislatura ed in questo primo scorcio della XIV ha mostrato sempre i medesimi nodi problematici, ciascuno dei quali verte su un diverso aspetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, ma poi tutti convergono nel predetto spostamento dell'asse normativo a favore del Governo.

In primo luogo si osserva che le leggi che autorizzano la delegificazione hanno rinunciato del tutto a stabilire «norme generali» e, più che circoscrivere e conformare la materia divenuta oggetto della delegificazione, si sono limitate ad indicare le finalità delle *policies* da perseguire⁹. La legislazione «per principi» è assolutamente scomparsa e ciò ha portato a «scaraventare» addosso al Governo un compito assolutamente improprio; quello di veicolare *policies* mediante atti normativi secondari, compito che è invece costituzionalmente proprio degli atti normativi primari¹⁰.

Si veda ad esempio la l. n. 120/1999 che all'art. 13 istituisce la tessera elettorale e rinvia la disciplina concreta ad uno o più regolamenti, da emanare, ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988. Le disposizioni legislative sulla tessera elettorale stabiliscono semplicemente che essa è, a carattere permanente, ed è «destinata a svolgere, per tutte le consultazioni, la stessa funzione del certificato elettorale». Tale compito affidatole dalla legge dovrà essere disciplinato «conformemente ai seguenti principi e criteri direttivi: a) ad ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali è rilasciata, a cura del comune, una tessera elettorale personale, contrassegnata da una serie e da un numero; b) la tessera elettorale contiene i dati anagrafici del titolare, il luogo di residenza, nonché il numero e la sede della sezione alla quale l'elettore è assegnato; c) eventuali variazioni dei dati di cui alla lett. b) sono tempestivamente riportate nella tessera a cura dei competenti uffici comunali; d) la tessera è idonea a certificare l'avvenuta partecipazione al voto nelle singole consultazioni elettorali; e) le modalità di rilascio e di eventuale rinnovo della tessera sono definite in modo da garantire la consegna della stessa al solo titolare e il rispetto dei principi generali in materia di tutela della riservatezza personale».

Alla luce di questi «principi» i regolamenti vengono facoltizzati «ad apportare le conseguenti modifiche, integrazioni e abrogazioni alla legislazione relativa alla disciplina dei vari tipi di consultazioni elettorali e referendarie».

⁹ Sulle *distorsioni della prassi* cfr. M. CUNIBERTI, *La delegificazione*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giustizia costituzionale*, I, Jovene, Napoli, 2001, 108 ss.

¹⁰ V. esempi citati nello scritto *Alcune considerazioni* cit. In particolare cfr. l'art. 6, c. 6°, l. n. 30/2000, nella quale si vincola il regolamento a rispettare gli *indirizzi* stabiliti dalle Camere e vengono, invece, *delegificate* le «norme generali regolatrici». In argomento v. il saggio di G. TARLI BARBIERI in questo *volume*.

I medesimi regolamenti «possono inoltre disciplinare l'adozione, anche in via sperimentale, della tessera elettorale su supporto informatico, utilizzando anche la carta di identità prevista dall'art. 2, c. 10°, l. n. 127/1997 come modificato dall'art. 2, c. 4°, l. n. 191/1998».

Si può, anche, citare la l. n. 488/1999 che all'art 9, c. 6°, facoltizza un regolamento, «da emanare ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle finanze ed il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a disciplinare le modalità di versamento del contributo unificato e le modalità per l'estensione dei collegamenti telematici alle rivendite di generi di monopolio collocate all'interno dei palazzi di giustizia», senza che la legge in questione preveda un minimo di disciplina generale¹¹.

Si può, infine, segnalare la l. n. 448/1998 che all'art. 40, c. 4°, che autorizza il Governo ad emanare, «apposito provvedimento di modificazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con d.p.r. n. 156/1973 e successive modificazioni, volto ad assicurare la prestazione di un servizio postale universale con prezzi accessibili a tutti gli utenti, la determinazione dei servizi oggetto di riserva e la revoca delle concessioni di cui all'art. 29 del citato testo unico. Il provvedimento introdurrà altresì gli istituti della autorizzazione generale e della licenza individuale per l'espletamento di servizi non riservati e definirà le modalità di applicazione ai servizi di bancoposta della normativa di cui al d.lgs. n. 58/1998, fatti salvi i principi normativi che governano il risparmio postale nelle sue peculiari caratteristiche». Il regolamento che ha dato seguito alla citata autorizzazione, d.p.r. n. 144/2001, ha poi provveduto a selezionare tutte le disposizioni da abrogare per rendere effettivo il nuovo servizio di bancoposta¹².

¹¹ Interessante notare che il regolamento che da esecuzione a tale disposizione, il d.p.r. n. 126/2001, all'art. 4 rinvia ad un ulteriore provvedimento normativo, un decreto del Ministero delle finanze, di concerto con i Ministeri della giustizia e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il compito di stabilire le «regole tecniche di effettuazione del versamento con modalità telematiche e presso le rivendite di generi di monopolio e di valori bollati di cui all'art. 1, c. 1°, lett. c), nonché del relativo trasferimento alla tesoreria dello Stato». Il regolamento che interviene in materia delegificata *prolunga* ulteriormente l'attività normativa senza che a ciò sia stato autorizzato dalla legge autorizzatrice.

¹² Cfr. art. 13. *Norma finale*. «1. Le disposizioni del presente decreto si applicano ai rapporti esistenti tra Poste e clientela alla data di entrata in vigore delle stesse, fatti salvi gli atti posti in essere e gli effetti prodotti in applicazione della normativa previgente. 2. Sono abrogati: a) gli articoli da 100 a 137, 138, c. 2°, da 139 a 142, 144 e 145 del d.p.r. 29 marzo 1973, n. 156; b) gli artt. da 1 a 5, da 7 a 13, da 16 a 63, da 67 a 95, 96 c. 2°, da 97 a 100, da 102 a 104, 105, c. 1°, limitatamente alle parole da: «il correntista» a: «tuttavia», nonché i commi 3° e 4°, da 106

Da quanto sin qui descritto, è palese la rinuncia a determinare i limiti della delegificazione lasciando al Governo finanche il compito di «ricostruire i principi normativi che governano una determinata materia nelle sue peculiari caratteristiche»; rinuncia confermata anche dall'affidamento diretto ad atti dei singoli ministri dell'ulteriore disciplina della materia¹³. Si tratta, come meglio evidenziato nel commento pubblicato in appendice, di un fenomeno che potremmo classificare come «macro-delegificazioni» – previste spesso all'interno di deleghe legislative molto ampie – dove una o più macro-materie viene disciplinata da una o più fonti secondarie del tutto libere da vincoli sia di principio che di oggetto da regolare.

Anche con riguardo al profilo demolitorio, si può registrare una sostanziale conferma della prassi sin ad oggi formatasi di rovesciare il modello introdotto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1998, 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 e l'individuazione delle norme da abrogare e l'abrogazione «effettiva» viene, ormai, direttamente e sistematicamente imputata al regolamento che, individuando concretamente le norme legislative preesistenti, diventa l'atto che determina l'abrogazione della disciplina primaria previgente.

Oltre ai casi citati in precedenza, può vedersi tra i più significativi il d.p.r. n. 361/2001. L'atto normativo in questione *modula* in diverse fasi temporali il venir meno della disciplina *già* stabilita con legge. La prima fase è disciplinata dall'art. 1 del regolamento governativo che, a sua volta, rinvia ad un decreto del Ministro delle attività produttive per la dichiarazione della cessazione dell'operatività delle procedure di concessione delle agevolazioni di cui all'art. 11, c. 16°, l. n. 41/1986, e successive modificazioni. La seconda fase, relativa alla *soppressione* di altri procedimenti ed alle abrogazioni ad essa connesse, è diversificata dall'art. 2 come segue: «fermo restando quanto previsto dal d.lgs. n. 112/1998, e dal d.p.c.m. 26 maggio 2000 (pubblicato nella *G.U.*, 28 giugno 2000, n. 149), sono soppressi i procedimenti per la concessione di contributi a favore dei centri commerciali all'ingrosso e dei mercati agro-alimentari di cui all'art. 11, c. 16°, l. n. 41/1986. 2. Sono abrogati l'art. 11, commi 17° e 18°, l. n. 41/1986, e successive modificazioni, e l'art. 7, l. n. 77/1997, fatta salva, ai

a 121, 122, c. 1°, limitatamente alla lett. a), ed alle parole da: «rettificare» a: «od» della lett. b), da 123 a 134 del d.p.r. 1° giugno 1989, n. 256; c) tutte le istruzioni per i servizi di bancoposta; d) gli artt. 4, c. 3°-bis, 8, c. 3°, e 11 del d.l. 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 gennaio 1994, n. 71, nella parte relativa ai servizi di bancoposta, nonché tutte le disposizioni emanate in applicazione degli stessi».

¹³ Cfr. in proposito la nota n. 11.

sensi dell'art. 47, c. 3°, d.lgs. n. 112/1998, con riferimento alle procedure avviate fino al 30 giugno 2000 ed ancora in corso, l'applicazione della disciplina ivi contenuta fino all'adozione del decreto di cui all'art. 1».

A ciò si aggiungano le prassi attuative della delegificazione in relazione a quanto previsto rispettivamente dall'art. 20, c. 8°, l. n. 59/1997 e dall'art. 3, c. 136°, l. n. 662/1996¹⁴.

L'imponente numero di regolamenti di delegificazione adottati su autorizzazione di queste disposizioni (nonostante che nella «Premessa» si richiama tutti formalmente all'art. 17, c. 2°, della legge del 1988) fa emergere le stesse modalità di autorizzazione alla delegificazione. Negli allegati, infatti, il legislatore si è limitato ad individuare i procedimenti da semplificare e la generica disciplina che, fino ad allora, aveva disciplinato la materia, lasciando al Governo la concreta individuazione delle specifiche disposizioni da abrogare¹⁵.

Le disposizioni da abrogare non sono dunque previste dalla legge, ma «l'abrogazione espressa delle norme vigenti divenute incompatibili con la nuova disciplina» è il Governo a *determinarla*. Si inverte, in sintesi, ciò che si è sempre ritenuto in contrasto con il principio di legalità e, se vogliamo, in contrasto con la stessa logica della teoria delle fonti: il regolamento delegificante abroga norme di legge.

Strano destino per l'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 da tutte le leggi che *delegificano* richiamato, quasi da nessuna rispettato nella sua *ratio* profonda di rispetto dei ruoli assegnati dalla Costituzione al Parlamento ed al Governo.

¹⁴ L'art. 136, l. n. 662/1996 prevede che «al fine della razionalizzazione e della tempestiva semplificazione delle procedure di attuazione delle norme tributarie, gli adempimenti contabili e formali dei contribuenti sono disciplinati con regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. 23 agosto 1988, n. 400, tenuto conto dell'adozione di nuove tecnologie per il trattamento e la conservazione delle informazioni e del progressivo sviluppo degli studi di settore». Si vedano i d.p.r. nn. 222/2001, 387, 315/2000, 542 e 10/1999.

¹⁵ Si vedano i regolamenti di delegificazione emanati con d.p.r. nn. 361, 311, 310, 270, 213, 187, 161, 65, 54, 41 e 37/2001; 449, 442, 439, 438, 367, 361, 358, 314, 286, 218, 118, 120, 105, 104 e 48/2000; 558, 469, 455, 377 e 353/1999. Tra i vari commenti cfr. ad es. il commento sul d.p.r. n. 361/2000 a cura di M.V. De GIORGI-G. PONZANELLI-A. ZOPPINI, *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Ipsoa, Torino, 2001. Tale d.p.r. si segnala in particolare per aver abrogato una serie di articoli del Codice civile senza che la legge di autorizzazione glielo consentisse espressamente.

3. Alcuni possibili rimedi nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Da quanto sopra detto emerge con chiarezza come la delegificazione sia diventata una tecnica normativa sempre più complessa, che lega tra loro, in modo indissolubile, la legge che autorizza la delegificazione e il regolamento che ad essa dà attuazione¹⁶. In tale prospettiva è sempre più necessario che l'interpretazione giuridica, finalizzata a sciogliere (o perlomeno ad allentare) i nodi istituzionali in precedenza descritti, tenga conto di tale strettissimo legame e configuri soluzioni che li riguardi entrambi. In questa prospettiva alcune interessanti aperture vengono dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di delegificazione.

In una prima sentenza in argomento, la n. 427/2000, la Corte ribadisce innanzitutto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale volta a sanzionare «norme aventi ormai natura regolamentare»¹⁷. Ciò in virtù di una coerente giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'art. 134 della Costituzione limita la sua giurisdizione al caso dell'illegittimità costituzionale delle «leggi e degli atti aventi forza di legge», non rendendo ammissibile l'estensione della giurisdizione ai regolamenti ancorché in materia delegificata.

Il pieno esplicarsi del ruolo della Corte a garanzia della prescrittività della Costituzione sul sistema delle fonti, in particolare con riferimento alle fonti di valore regolamentare adottate in sede di «delegificazione», non è pregiudicato dalla suddetta limitazione della giurisdizione del giudice costituzionale. Secondo la Corte infatti «la garanzia è normalmente da ricercare, volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di costituzionalità sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia a essa riconducibile (per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per aver omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono); o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso». In questo passaggio argomentativo la Corte, nel riproporre la sua giurisprudenza sul controllo di costituzionalità del regolamento governativo, distingue con chiarezza i due casi che si possono in concreto verificare: il primo nel ribadire che il «giudice naturale» del vizio attinente la legge abilitante non può che essere la Corte costituzionale; nel secondo nel riconoscere un «controllo diffuso di costituzionalità» che spetta al giudice

¹⁶ In argomento S. NICCOLAI, *Delegificazione ed il principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001.

¹⁷ Per un commento cfr. G. DI COSIMO, «Mortati può attendere» (a proposito del controllo di costituzionalità dei regolamenti di delegificazione), in *Giur. cost.*, 2000, 4399 ss.

comune (sia esso ordinario o amministrativo) in relazione ad eventuali vizi dell'atto normativo secondario¹⁸.

La Corte sembra così distinguere una sorta di costituzionalità *interna*, la conformità della legge autorizzante all'obbligo costituzionale di stabilire i principi per le materie per le quali la Costituzione li richiede; nonché una costituzionalità *esterna*, non dissimile per strumenti di raffronto, ma affidata ad un giudice *altro*. La difesa nell'un caso del *domaine législatif*, nell'altro caso del *domaine réglementaire*; in sintesi, una regolazione di confini¹⁹.

La soluzione sopradescritta viene riproposta e perfezionata nella recentissima sent. n. 251/2001. La Corte costituzionale, dopo aver ricordato che la valutazione sulla qualità della disposizione (primaria o secondaria) spetta al giudice rimettente, ne accetta la relativa prospettazione. «Alla stregua della giurisprudenza di questa Corte, il controllo su atti aventi natura regolamentare non rientra nella giurisdizione costituzionale, secondo la definizione che di questa è data dall'art. 134 della Costituzione (tra molte, ordinanze nn. 554, 328 e 100/2000). Ma i giudici rimettenti, con argomentazioni coincidenti, hanno ritenuto che, nonostante la «sostituzione» della disposizione di rango legislativo con altra di contenuto corrispondente ma di rango secondario, la disciplina tuttora vigente deve ritenersi quella contenuta nella legge poiché il regolamento, intervenuto su aspetti sostanziali della materia e così andando al di là della disciplina procedurale per la quale, sola, era abilitato, ha disposto fuori della materia sulla quale poteva intervenire, con ciò rendendosi inoperante la clausola abrogativa delle norme «anche di legge» anteriori contenuta nel c. 8° dell'art. 2 della legge n. 537/1993». Il regolamento è andato dunque oltre il *domaine* riservatogli dalla legge che lo autorizzava a disciplinare una materia *prima* regolata con legge.

L'intervento di delegificazione della normativa oggetto della questione di costituzionalità, secondo i rilievi formulati dai giudici rimettenti, non si sarebbe perfezionato. Spetta ad essi – e non alla Corte costituzionale – valutare se, dal confronto tra le norme aventi forza di legge e le disposizioni regolamentari, i regolamenti fuoriescano dall'ambito che la legge ha previsto come suscettibile di delegificazione. La Corte ribadisce, nel caso di specie, che «le questioni di costituzionalità possono avere ingresso, per come sollevate nei confronti della norma che deriva dal riferimento che all'art. 120 del codice della strada, nella sua versione originaria attinente ai requisiti «moralì» per il rilascio della patente di guida (c. 1°), viene fatto dal successivo art. 130,

¹⁸ Per una critica a questa impostazione G. DI COSIMO, «Mortati può attendere», cit., 4409.

¹⁹ Per una comparazione con la Francia v. C. CANS, *La délégation: un encouragement au désordre*, in *Revue de droit public*, 1999, 1419 ss.

anch'esso nella sua versione originaria, ove prevede [c. 1°, lett. b)] la revoca della patente per il venire meno dei requisiti medesimi».

La questione di legittimità costituzionale diventa, così, ammissibile non sulla intera disposizione regolamentare, ma solamente nella parte in cui la disposizione è «qualitativamente», primaria. L'elenco delle condizioni soggettive di cui all'art. 120 prima che venisse delegificato è, infatti, identico a quello contenuto nello stesso articolo delegificato. Posto che la norma è sostanzialmente identica, si può ritenere che essa *sopravviva* nella disposizione, ormai degradata a fonte secondaria, come norma primaria meramente riprodotta. Una disposizione di forma regolamentare con al suo interno norme primarie può giustificarsi in virtù del fatto che la delegificazione autorizzata dalla legge atteneva solamente alla «regolamentazione dei procedimenti amministrativi» e, pertanto, la parte relativa alle «condizioni soggettive» non è stata delegificata, perché la legge non autorizzava a farlo²⁰.

In estrema sintesi, a seguito del fatto che la parte relativa alle condizioni soggettive non era suscettibile di essere delegificata, si può pensare che, per questa parte, l'abrogazione non sia semplicemente avvenuta e la Corte costituzionale può pronunciarsi sul «vecchio» art. 120²¹.

4. Il tema sempre aperto: delegificazione e squilibrio dei poteri

I fenomeni sopradescritti non rappresentano certamente una novità, tanto che in letteratura vi è chi ha cercato di affrontarli facendo ricorso alla categoria della «regolarità costituzionale» che potrebbe fondare la delegificazione a favore del Governo su una norma sulla normazione a formazione consuetudinaria²². Il pur interessante tentativo non riesce tuttavia, per ammissione dello stesso autore, a risolvere la questione relativa al palese disequilibrio tra Parlamento e Governo che mette in pericolo la nozione stessa di leg-

²⁰ Quindi si potrebbe ragionare in analogia con la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla «perdurante identità della norma» nei decreti-legge reiterati e non convertiti (es. sentt. 84/96 e 360/96). In letteratura cfr. F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, agg. I, 579-581; A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Jovene, Napoli, 1990, 250 ss.

²¹ Cfr. in argomento R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 102-108. La sentenza in questione viene «confermata» dalla ord. n. 440/2001 che dichiara *manifestamente inammissibile* una questione di legittimità costituzionale identica in materia.

²² S. NICCOLAI, *Delegificazione*, cit., 186 ss.

ge. Disequilibrio che si mischia all'incertezza del *domaine de la loi* che potremmo definire oramai a *cadenza annuale*.

Per la terza volta viene infatti modificata la disposizione sulla produzione delle leggi di semplificazione annuale, l'art. 20, l. n. 59/1997, che – come è noto – prevede una generale autorizzazione a delegificare e semplificare, data semplicemente con l'indicazione di principi generali e con l'elenco delle materie e dei procedimenti da delegificare, seguita da un regolamento con efficacia delegificante²³. Tuttavia, mentre negli anni passati si trattava di modifiche correttive, più o meno riuscite, relative alla delegificazione in funzione di semplificazione amministrativa, le modifiche proposte nel d.d.l. n. 776, presentato dal Governo al Senato in data 25 ottobre 2001 – *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione-Legge di semplificazione 2001*, spostano ancor di più verso il Governo compiti sia normativi che decisori²⁴. Si veda, ad esempio, l'art. 1 del d.d.l. che, sostituendo interamente l'articolo in questione, determina il passaggio da un sistema nel quale i regolamenti di delegificazione semplificano singoli procedimenti ad un sistema nel quale – mediante un rafforzamento del *combinato disposto* di deleghe legislative e di delegificazione di cui si è detto sopra – si può conseguire il *Riassetto normativo* di intere materie²⁵. A ciò si aggiunga che viene meno anche il si-

²³ Sulle due precedenti leggi di semplificazione la l. n. 50/1999 e 340/2000 cfr. rispettivamente N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione – Commento alla l. n. 50/1999*, Giuffrè, Milano, 2000; S. BATTINI, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 451 ss.

²⁴ Vi è anche un altro versante del problema che qui può essere solamente richiamato, quello dei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie locali a seguito della riforma del Titolo V Cost. Si pensi, solo per fare qualche esempio, al problema della fungibilità tra legge regionale e regolamenti del Governo già stabilita dalla legge di semplificazione annuale per 1999; allo *jus superveniens* della Riforma del Titolo V, sia sul versante del nuovo ruolo dell'art. 70 Cost., sia sul versante della delegificazione e che su quello delle competenze legislative regionali. Sulla delegificazione e l'ordinamento regionale da ultimo cfr. E. FRONTONI, *Delegificazione e competenze regionali: riflessioni sulla legge di semplificazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, cit., 213 ss.

²⁵ Il testo completo della riforma proposta è il seguente Art. 1. *Riassetto normativo e codificazione*, 1. L'art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 20. – 1. Il Governo, entro il 31 maggio di ogni anno, sulla base di un programma di priorità di interventi, definito in relazione alle proposte formulate dai Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, entro la data del 30 aprile, presenta al Parlamento un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto.

2. Il disegno di legge di cui al c. 1° prevede l'emanazione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedurali, nonché di regolamenti ai sensi dell'art. 17, commi 1° e 2°, l. 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, per le norme regolamentari.

3. Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge an-

stema degli allegati nei quali venivano, seppur sommariamente, individuati i procedimenti amministrativi da semplificare. Il sistema in questione viene spaz-

nale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ad uno o più dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) codificazione della normativa primaria regolante la materia, come definita a seguito del riassetto normativo, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta;

b) indicazione esplicita delle norme sostituite o abrogate, fatta salva l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

c) indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione e al contraddittorio, che regolano i procedimenti amministrativi cui si attengono i regolamenti previsti dal c. 4° del presente articolo, nell'ambito dei principi stabiliti dalla l. 7 agosto 1990, n. 241;

d) eliminazione generalizzata degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica;

e) revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte:

1) alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza,

2) alla eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria,

3) alla eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative,

4) alla protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale,

5) alla tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;

f) promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi;

g) per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private, previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. I modelli di regolazione vengono definiti dalle amministrazioni in relazione all'incentivazione della concorrenzialità, alla riduzione dei costi privati per il rispetto dei parametri di pubblico interesse, alla flessibilità dell'adeguamento dei parametri stessi alle esigenze manifestatesi nel settore regolato;

h) attuazione del principio di sussidiarietà, in coerenza con la normativa sulla ripartizione delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali;

i) adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma.

4. I decreti legislativi e i regolamenti di cui al c. 2°, emanati sulla base della legge di semplificazione e riassetto normativo annuale, per quanto concerne le funzioni amministrative mantenute, si attengono ai seguenti principi formali e metodologici:

a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri

zato via dal seguente *principio e criterio direttivo* valido sia per le discipline sulle quali intervenire con la delega legislativa e sia per quella da delegificare: l'art.

interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura, nel rispetto dei principi generali indicati ai sensi del c. 3°, lett. c);

b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;

c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione;

d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività;

e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti, decorsi i quali i provvedimenti si intendono adottati;

f) adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

5. I decreti legislativi di cui al c. 2° sono emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, e dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta.

6. Le Regioni a statuto ordinario, per quanto di loro competenza, regolano le materie oggetto di riassetto normativo, nel rispetto dei principi fissati dai commi da 1° a 4° e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico.

7. I regolamenti di cui al c. 2° sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, quando siano coinvolti interessi delle Regioni e delle autonomie locali, del parere del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari; i pareri sono resi rispettivamente nei termini di novanta giorni e di quarantacinque giorni. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni tra le amministrazioni interessate. Decorsi quarantacinque giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque emanati.

8. I regolamenti di cui al c. 2°, ove non diversamente previsto dai decreti legislativi, entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Con effetto dalla stessa data sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti.

9. I regolamenti di cui al c. 2° si conformano, oltre ai principi formali e metodologici di cui al c. 4°, ai seguenti criteri e principi:

a) trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali, che non richiedono, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi;

b) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;

c) soppressione dei procedimenti che risultino non più rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore o che risultino in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario;

d) soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini,

1, c. 3°, lett. d) prevede «l'eliminazione generalizzata degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica». La rincorsa tra legge-madre e legge-figlia non è quindi terminata, anche se l'ennesima trasformazione dell'art. 20, l. n. 59/1997 segna il passaggio ad una riforma amministrativa sempre più abbandonata alle decisioni del Governo²⁶.

costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati;

e) adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria, anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio;

f) soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustificano una difforme disciplina settoriale;

g) regolazione, ove possibile, di tutti gli aspetti organizzativi e di tutte le fasi del procedimento.

10. I Ministeri sono titolari del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, fatti salvi i poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che garantisce anche l'uniformità e l'omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione. La Presidenza del Consiglio dei Ministri garantisce, in caso di inerzia delle amministrazioni competenti, l'attivazione di specifiche iniziative di semplificazione e di riassetto normativo.

11. I servizi di controllo interno compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa».

12. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali di cui alla presente legge, entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge medesima».

²⁶ Per constatare l'estrema genericità basti, infine, richiamare l'art. 2 del disegno di legge in questione laddove «11. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per il riassetto delle disposizioni statali vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'art. 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo;

b) ricorso al riassetto normativo per materie;

c) delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali, secondo i criteri previsti dall'art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'art. 1 della presente legge».