

LE DELEGIFICAZIONI AUTORIZZATE MEDIANTE DECRETAZIONE D'URGENZA QUALE FENOMENO FORIERO DI RILEVANTI SPUNTI RICOSTRUTTIVI

di *Giuseppe Mobilio**

SOMMARIO: 1. Oggetto ed ambito d'indagine. - 2. Decretazione d'urgenza e delegificazione. - 3. Il problema della concreta attuazione delle autorizzazioni alla delegificazione. - 4. La funzione sempre più "poliedrica" assunta dalla delegificazione. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Oggetto ed ambito d'indagine.

Il presente studio vuole concentrare l'attenzione su alcuni caratteri assunti dalla prassi normativa in tema di delegificazione a partire da quel particolare fenomeno consistente nell'autorizzazione di atti governativi delegificanti tramite decreti-legge. A tale scopo, viene assunto come ambito di indagine la decretazione d'urgenza approvata nel corso di parte della XVI Legislatura (maggio 2008 - agosto 2011), per svolgere alcune considerazioni sul concreto utilizzo che il Governo fa degli strumenti di delegificazione che sostanzialmente si "auto-conferisce" mediante tali atti aventi forza di legge. Ci si soffermerà, in particolare, sull'aspetto dell'effettivo avvalimento delle autorizzazioni all'adozione dei provvedimenti di delegificazione, per trarre spunti e tentare un inizio di risposta all'interrogativo su quale sia la funzione che oggi viene realmente riconosciuta agli strumenti delegificatori.

Molto ed approfonditamente si è discusso sul fenomeno della delegificazione, a partire dalla sua definizione e dai profili teorici coinvolti¹, senza trascurare poi un attento monitoraggio della prassi e dei suoi sviluppi nel tempo². Tratto comune di tutti questi studi è la denuncia dell'avvenuto scostamento dal modello che l'art. 17, c. 2°

* Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali dell'Università di Pisa.

¹ Su tutti, si rinvia a CERVATI A.A., *Delegificazione*, in *Enc. Giur.*, X, Treccani, Roma, 1997, per una disamina delle ricostruzioni del fenomeno prospettate in dottrina e per le relative indicazioni bibliografiche, concernenti oltretutto gli istituti strettamente implicati, come i concetti di abrogazione, forza di legge, riserva di legge, principio di legalità, subordinazione del regolamento alla legge; cfr. inoltre PIZZORUSSO A., *Delegificazione*, in *Enc. Dir.*, agg., III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 492 ss.; COCOZZA V., *La delegificazione, Riparto e forme della potestà regolamentare*, Jovene editore, Napoli, 2005; MORRONE A., *Delegificazione*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1771 ss.; CUNIBERTI M., *La delegificazione*, in COCOZZA V. - STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 2001, p. 103 ss.

² Si ricordano qui gli studi di TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996; DEMURO G., *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995; MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Giappichelli, Torino, 1999; NICCOLAI S., *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, Cedam, 2001; SCATTONI N., *Uso (e abuso) della delegificazione nei primi diciotto mesi della XIV Legislatura*, in *Rass. Parl.*, 2004, p. 364 ss. Numerosi contributi sono stati pubblicati nel tempo su questa stessa *Rivista*.

della legge n. 400/1988 ha tentato di offrire³, determinando così una ben più grave elusione - se non violazione - dei suoi principi ispiratori.

Si è anche constatato come la delegificazione, tradizionalmente riconducibile al modello delineato dal legislatore del 1988, sia oramai un fenomeno quantitativamente recessivo⁴. Riprendendo i dati raccolti nei Rapporti sulla Legislazione elaborati dalla Camera dei Deputati, è possibile sostenere come la delegificazione stia vivendo un *trend* decrescente, a partire dalle 336 autorizzazioni previste da disposizioni di rango primario e dai 179 regolamenti approvati nel corso della XIII Legislatura⁵, per poi passare alle 61 autorizzazioni ed ai 134 regolamenti approvati nella XIV Legislatura⁶, alle 30 autorizzazioni (di cui 7 contenute in decreti-legge) ed ai 66 regolamenti

³ Di «limiti e problemi significativi» mostrati in sede di attuazione parla TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni*, cit., p. 43, riconducibili principalmente alla circostanza che tale modello sia contenuto in una legge ordinaria, mentre secondo parte della dottrina il fondamento della potestà regolamentare dovrebbe riposare in una norma di rango costituzionale; nell'incapacità di impedire la rilegificazione di un ambito previamente delegificato, stante il principio di preferenza della legge; nella scarsa resistenza passiva e la conseguente deroga tacita che tale modello ha subito da parte delle leggi di delegificazioni successive, sia nei profili sostanziali che procedurali.

⁴ Di vero e proprio «mutamento di rotta» rispetto al passato parla LUPO N., *"Dal regolamento alla legge". Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. Soc.*, 2006, p. 399 ss., che, dopo il suo *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, rinviene nella prassi un fenomeno esattamente opposto a quello osservato a partire dai primi anni '90 e consistente nella rilegificazione, da parte dello Stato, di ambiti precedentemente disciplinati con regolamento. Fra le cause che secondo l'A. motivano questo fenomeno, vengono qui brevemente rievocati i comportamenti con cui lo Stato reagisce alla riforma del Titolo V Cost., opponendo a questo tentativo di apertura nel disegno costituzionale di maggiori spazi alle autonomie regionali l'adozione di provvedimenti immediatamente efficaci su tutto il territorio nazionale; il più snello procedimento di adozione ed il più favorevole regime di sindacabilità di cui oramai godono le fonti di rango primario statali rispetto ai regolamenti governativi; i mutamenti nel frattempo intervenuti nel sistema politico e, più in generale, nella forma di governo. Invero, è possibile parlare di una "seconda stagione" di "fuga dal regolamento", dopo quella avutasi all'indomani dell'approvazione della legge n. 400/1988. Sulla precedente "prima stagione", si veda DE SIERVO U., *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro, vol. I (Stato e amministrazione)*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 277 ss. Di "fuga dalla delegificazione" parla anche DEMURO G., *I regolamenti delegati di delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 312, ravvisando, come lettura in prospettiva dopo la riforma del Titolo V Cost., una tendenza alla riduzione della sfera di azione normativa del Governo a vantaggio della potestà legislativa e regolamentare delle autonomie territoriali. Anche IANNUZZI A., *La delegificazione statale e regionale*, in RUOTOLO M. (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007, p. 177 ss., parla di "crisi della delegificazione", individuando le cause in una serie di «tradimenti»: dal massiccio ricorso allo strumento «in forme ordinariamente abusive», con frequenti deroghe al modello di cui all'art. 17, c. 2°, legge n. 400/1988; al «completo travisamento delle finalità di razionalizzazione del sistema normativo»; alle modifiche apportate al quadro costituzionale, che, secondo l'Autore, ha determinato un superamento «della principale finalità della delegificazione, ossia della qualità di strumento per la distribuzione delle competenze» fra Stato e Regioni. Sulla fine del binomio delegificazione-semplificazione normativa e sui nuovi strumenti attraverso cui viene perseguita quest'ultima, si rinvia *infra* nt. 21.

⁵ Dati ricavabili dal Rapporto 2001 sulla legislazione e dal Rapporto 2006 sulla legislazione, consultabili su www.camera.it.

⁶ Rapporto 2006 sulla legislazione.

approvati nella XV Legislatura⁷, alle 21 autorizzazioni (di cui 15 contenute in decreti-legge) ed ai 34 regolamenti approvati nel corso della XVI Legislatura, fino al 29 novembre 2010⁸. Tuttavia, l'osservazione del dato normativo contenuto nei decreti-legge e la prassi del più recente periodo non paiono tali da sancire una situazione di definitiva crisi della delegificazione, a patto però di adottare una prospettiva di lettura diversa del fenomeno. Se infatti è possibile constatare come le autorizzazioni all'adozione di regolamenti di delegificazione che, dal maggio 2008 all'agosto 2011, fanno esplicito riferimento all'art. 17, c. 2° della legge n. 400/1988, siano 44 (di cui 21 contenute in decreti-legge)⁹, quindi in lieve ripresa, molte di più sono le previsioni di fonti sub-legislative utilizzate implicitamente in "funzione delegificante". Vi è cioè un considerevole scarto fra le autorizzazioni che rinviano al figurino di cui alla legge n. 400/1988, e quelle con le quali viene comunque stabilmente trasferito a fonti di rango secondario o di non meglio specificata natura, in modo più o meno esplicito, il contenuto di una disciplina precedentemente contenuta in una fonte di rango primario¹⁰. Concentrandosi sulla decretazione d'urgenza, si farà dunque riferimento non soltanto alle autorizzazioni riferite a regolamenti governativi riconducibili al citato modello "tradizionale", ma anche a disposizioni che prevedono l'adozione di regolamenti ministeriali o "di natura non regolamentare"¹¹, che comunque assolvono sostanzialmente - suscitando forti dubbi di legittimità¹² - alla funzione di delegificazione così inquadrata. Compiere un censimento analitico di quest'ultime autorizzazioni e delle relative attuazioni risulta estremamente complicato, dal momento che, proprio perché si tratta di delegificazioni disposte in maniera implicita, scontano tutta l'incertezza legata all'interpretazione che ne può essere data ed alla concreta funzione che potrà essere

⁷ Rapporto 2008 sulla legislazione.

⁸ Rapporto 2010 sulla legislazione.

⁹ Dati presentati dal dott. Di Porto nell'ambito del Seminario dal titolo *La delegificazione ed i decreti di natura non regolamentare*, svoltosi presso l'Università di Firenze il 18 febbraio 2011, e successivamente integrati.

¹⁰ Parafrasando la definizione indicata da MARTINES T., *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, p. 867.

¹¹ Su questi particolari atti, sulla loro qualificabilità come fonti normative e sulle problematiche connesse, cfr. ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, ed in particolare il capitolo 4 dedicato a *La delegificazione ed i decreti di natura non regolamentare*, p. 157 ss.; ALBANESI E., *I decreti del Governo «di natura non regolamentare»*. *Un percorso interpretativo*, relazione al Convegno su *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, organizzato dall'Associazione "Gruppo di Pisa", Università Milano-Bicocca, Milano, 10-11 giugno 2011, consultabile su www.gruppodipisa.it, atti in corso di pubblicazione; MOSCARINI A., *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 5075 ss.; TARLI BARBIERI G., *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., p. 209 ss.; BATISTONI FERRARA F., *Una nuova fonte di produzione normativa: i decreti ministeriali non aventi natura regolamentare*, in *Le Fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Edizioni Plus, Pisa, 2006, p. 191 ss.; DI COSIMO G., *I regolamenti nel sistema delle fonti: vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 130 ss.

¹² Per alcuni riferimenti alla giurisprudenza amministrativa e costituzionale orientata in senso contrario alla previsione di regolamenti ministeriali delegificanti, si veda TARLI BARBIERI G., *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit., p. 189 ss.

perseguita con i provvedimenti attuativi¹³. Nonostante ciò, ampliando il campo di indagine ed estendendo anche solo superficialmente lo sguardo su di esse, è possibile ricavare elementi molto utili per rispondere agli interrogativi che ci si prefigge di affrontare.

2. Decretazione d'urgenza e delegificazione.

Le problematiche nascenti dall'interazione fra decretazione d'urgenza e delegificazione sono state ampiamente studiate dalla dottrina, che ha in vario modo denunciato i contrasti con l'art. 77 Cost. e con i principi costituzionali strettamente connessi alla forma di governo parlamentare che ne derivano¹⁴. Un decreto-legge che autorizza l'adozione di un provvedimento di delegificazione, rappresenta l'"auto-conferimento" del Governo stesso di un potere normativo che abilita a sostituire la disciplina contenuta in una fonte di rango primario con un atto ad essa inferiore, adottato attraverso procedure che assicurano diverse garanzie di partecipazione e sottoposto a diversi regimi e controlli. Ad esser violato è innanzitutto il requisito imposto dall'art. 77, c. 2° Cost. circa la sussistenza di «casi straordinari di necessità ed urgenza», come esplicitato anche dall'art. 15, c. 3° della legge n. 400/1988, il quale prescrive che i decreti-legge contengano «misure di immediata applicazione»; la delegificazione, invece, per definizione, si realizza mediante un procedimento diacronico, che richiede un provvedimento attuativo da approvare successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge¹⁵. Oltre a ciò, si aggiunga che le valutazioni

¹³ Resta però ancora valida la differenziazione osservata nella prassi da PUCCINI G., *La potestà regolamentare del Governo nell'esperienza italiana: osservazioni e spunti critici sugli sviluppi del dibattito scientifico*, in CARETTI P. - DE SIERVO U. (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 228, ove si propone la distinzione fra delegificazioni operate con «regolamento sostitutivo», quale regolamento abilitato a subentrare in via definitiva alla preesistente disciplina legislativa di una determinata materia; «regolamento modificativo», abilitato ad aggiornare elenchi o tabelle allegati alla legge abilitante; «regolamento derogatorio», quale regolamento abilitato a derogare, con riguardo ad uno specifico soggetto ed all'attività ad esso svolta, alla disciplina legislativa di una determinata materia.

¹⁴ Per una prima panoramica di tali profili, si veda CARLASSARE L. - VERONESI P., *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 977 ss.

¹⁵ Cfr. CERRONE F., *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2080 ss., il quale, più in generale, circa la possibilità che un decreto-legge attribuisca al Governo il potere di adottare norme regolamentari, parla di «palese insussistenza del requisito dell'urgenza (straordinaria), in violazione dell'art. 77 Cost., che non può coesistere con l'attribuzione di poteri regolamentari che verranno esercitati (se verranno esercitati) solo molto tempo dopo la scadenza del termine di efficacia dei decreti, costituzionalmente previsto». Analogamente CERVATI A.A., *Delegificazione*, cit., p. 12. In termini differenti COCOZZA V., *La delegificazione*, cit., p. 71, secondo cui l'esclusione della legittimità di simile previsione, «se condivisibile su un livello di politica delle fonti, non appare solidamente agganciata a referti normativi per essere accolta senza problemi». Su un piano formale, per quanto attiene all'autorizzazione alla delegificazione, «nessun dubbio che l'effetto ottenibile con legge si può conseguire con i provvedimenti aventi forza di legge», o che, tranne le eccezioni fissate dalla Costituzione, vi sia fungibilità tra fonte legislativa e decretazione d'urgenza, così che «nessuna sanzione in termini di validità dell'atto è ipotizzabile laddove tale confine soggettivo non fosse superato». Tuttavia, spostandosi sul

positive sul modello delineato dalla legge n. 400/1988 si basano anche «sulla centralità del ruolo del Parlamento, che con legge è chiamato a fissare i principi e le linee essenziali della disciplina della materia che poi il regolamento è chiamato a svolgere»; è evidente come un decreto-legge, quale fonte di delegificazione, elimini proprio «quella necessaria alterità tra Parlamento e Governo che l'art. 17, secondo comma, sembra presupporre»¹⁶.

Nonostante ciò, come è dimostrato dai dati desumibili dai Rapporti sulla Legislazione della Camera dei Deputati e dai diversi contributi forniti dal Comitato per la legislazione, il decreto-legge, oltre a strumento principe della legislazione, è oramai divenuto progressivamente uno dei veicoli - e forse il veicolo principale - per introdurre delegificazioni nell'ordinamento¹⁷. Va anche constatato come la maggioranza di queste delegificazioni vengano predisposte dai decreti-legge c.d. *omnibus*, cioè da quei decreti-legge carichi di un peso politico molto rilevante, spesso utilizzati per le manovre finanziarie o nel contesto di esse, oppure nei decreti-legge c.d. milleproroghe, utilizzati per operazioni di manutenzione legislativa¹⁸.

3. Il problema della concreta attuazione delle autorizzazioni alla delegificazione.

Nel contesto così brevemente delineato, un aspetto relativamente poco esplorato riguarda l'effettivo avvalimento da parte del Governo degli strumenti di delegificazione. Come emerge anche dai dati raccolti nei citati Rapporti sulla Legislazione, è frequente la circostanza che il Governo decida di non attuare o non sia concretamente in condizione di fare uso delle varie forme di delegificazione che vengono autorizzate.

piano sostanziale, sebbene sia ipotizzabile che un procedimento di differente, organica, sistemazione di un settore materiale appaia «coerente e collegabile a quelle situazioni straordinarie di necessità ed urgenza», la prassi ha dimostrato che «tale assunto è contraddetto dalla utilizzazione proprio di decreti-legge in funzione di normativa delegificante».

¹⁶ Così TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni*, cit., p. 105. Del medesimo tenore CELOTTO A., *Decreto-legge ed attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 77., e CERRONE F., *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, cit., p. 2080, che ravvisa le medesime ragioni per «escludere che in una forma di governo parlamentare l'esecutivo possa attribuire a se stesso il potere di emanare regolamenti in deroga alle leggi». Ma già autorevolmente PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 356, avvertiva come la deroga al modello di delegificazione delineato dalla legge n. 400/1988 e, soprattutto, ai criteri che la informano, potrebbe rappresentare «il sintomo dei un aggiramento della Costituzione, relativamente al riparto dei poteri normativi fra il Parlamento e il Governo».

¹⁷ Di «fonte privilegiata» parlava già TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni*, cit., p. 109. Considerazioni più ampie vengono svolte adesso in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., p. 157 ss.

¹⁸ Sulla prassi e le caratteristiche del fenomeno dei decreti-legge c.d. milleproroghe, si rinvia a TARLI BARBIERI G., *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe*, su www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2008. Si veda inoltre ZACCARIA R. (a cura di), *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative: Atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma*, 2008; LUPO N., *Decreto legge e manutenzione legislativa: i decreti legge «milleproroghe»*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 173 ss.

Questa mancata attuazione costituisce un'ipotesi di per sé non censurabile, quantomeno in punto di legittimità, ma che - come di seguito si cercherà di dar conto - presenta diversi aspetti problematici ed assume un significativo rilievo politico ed istituzionale qualora il potere delegificatorio sia stato "auto-conferito" dal Governo stesso mediante decreto-legge. Non è facile indagare sui motivi che determinano queste circostanze, apparentemente paradossali: nonostante ciò, è possibile ipotizzare vari ordini di spiegazioni.

Innanzitutto bisogna constatare come i provvedimenti d'urgenza con i quali vengono disposte delegificazioni possano incorrere in difetti di redazione o di coordinamento fra le varie parti in cui si articolano. Si tratta infatti di atti, spesso dal contenuto altamente tecnico e molto complesso, che vengono redatti in tempi brevi e con l'apporto di molteplici apparati ministeriali e burocratici. Questo necessario "apporto plurimo" è una realtà facilmente verificabile anche solo scorrendo il testo di questi articolati decreti-legge, constatando come stili e fatture diverse connotino la disciplina dei diversi ambiti toccati, in corrispondenza delle strutture ministeriali che confezionano le singole disposizioni e delle loro competenze¹⁹. Non sempre però è possibile registrare un coordinamento adeguato all'interno della struttura complessiva del decreto, segno forse di un dialogo insufficiente fra i vari apparati coinvolti. Tutto ciò può portare a disposizioni non sempre scritte in maniera opportuna ed alle quali può risultare molto complicato dare attuazione. Analoghi problemi di qualità possono derivare, inoltre, dall'importante attività emendativa che i decreti-legge subiscono in sede di conversione, tale da incidere profondamente sui contenuti, senza però che spesso si mantenga di vista una coerenza complessiva²⁰. Tutto ciò accresce non solo la complessità, ma anche la complicazione con le quali vengono predisposte le delegificazioni, ripercuotendosi sulla loro eventuale attuazione.

Bisogna poi prendere atto di come, dopo il successo riscosso nei primi anni '90 dal ricorso alla delegificazione, ad oggi manchi una politica generale e coerente di

¹⁹ Per un quadro aggiornato della disciplina sull'organizzazione ministeriale, si rinvia a LONGO E., *L'uso dei regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione dei Ministeri: un esame della prassi*, in corso di pubblicazione su questa Rivista. Più specificatamente, sull'avvicinarsi delle diverse discipline relative alle strutture preposte alle politiche di semplificazione normativa e sulla relativa complessità, v. MALAISI B., *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in DI COSIMO G. (a cura di), *Il governo forte*, Eum, Macerata, 2010, p. 151 ss.

²⁰ E' ancora recente il comunicato che il Capo dello Stato ha inviato il 22 febbraio 2011 ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio, in occasione dell'iter di conversione dell'ultimo decreto-legge c.d. milleproroghe, d.l. n. 225/2010, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie". Con esso si denunciava come «la prassi irrituale con cui si introducono nei decreti-legge disposizioni non strettamente attinenti al loro oggetto si pone in contrasto con puntuali norme della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari, eludendo il vaglio preventivo spettante al Capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti-legge». Nel successivo comunicato del 26 febbraio veniva invece preso atto «dell'impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge».

semplificazione portata avanti mediante delegificazione²¹. Il mancato successo della legge annuale di semplificazione, quantomeno nella sua originaria intenzione di porsi come strumento capace di ordinare e coordinare le politiche di semplificazione amministrativa e normativa, ha infatti prodotto un proliferare di interventi estemporanei e privi di una coerenza organica²². Non solo, ma gli stessi attori politici principalmente responsabili dei contenuti della decretazione d'urgenza hanno avuto modo di esprimere perplessità sull'efficacia dello strumento della delegificazione quale mezzo di semplificazione²³, segno dunque di come, oramai, spetti all'interprete l'arduo compito di stabilire se vi sia una qualche coerenza fra questo tipo di interventi, individuando così le finalità concretamente perseguite.

Da ultimo, al di là dello stravolgimento del modello proposto dall'art. 17, c. 2° della legge n. 400/1988 e delle logiche che mirava a salvaguardare, le delegificazioni vengono spesso disposte senza che vi sia una piena consapevolezza degli effetti che il loro impattare produce sull'ordinamento preesistente e delle problematiche che vengono sollevate. Significativa al riguardo è la vicenda della delegificazione in materia di controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazioni ambientali o di qualità, disposta dall'art. 30 del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008. Queste norme prevedono la possibilità di sostituire, mediante delegificazione, i controlli svolti dalle amministrazioni con i controlli periodici realizzati da particolari enti privati accreditati, nel rispetto della normativa comunitaria.

²¹ Sull'evoluzione del concetto di "semplificazione", con particolare riguardo alla funzione normativa, non più perseguita mediante delegificazione, si rinvia a CELOTTO A. – MEOLI C., *Semplificazione normativa (diritto pubblico)*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, Agg., 2008. Più specificatamente, sui nuovi strumenti attraverso cui essa viene perseguita, si veda SANDULLI A.M. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005; VIRIGLIO R., *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Jovene Editore, Napoli, 2007; SAVINI G., *Esperienze di nuova codificazione: i "codici di semplificazione di settore"*, Cedam, Padova, 2007, per quanto riguarda la codificazione; cfr. invece LUPO N. - ZACCARIA R. (a cura di), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Aracne, Roma, 2008 e CECCHETTI M., *Il taglio delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole ghigliottina e abrogazioni espresse*, in PAJNO S. - VERDE G. (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 95 ss., per il complesso meccanismo c.d. taglialeggi, finalizzato al "disboscamento" dello stock normativo esistente.

²² Cfr. SCIULLO G., *La legge di semplificazione 2005*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4/2006, p. 372, secondo cui «la legge di semplificazione nel corso degli anni non ha assunto quel ruolo di guida e di garanzia della politica di semplificazione». Invero, pare che la legge annuale di semplificazione abbia finito per svolgere «la poco nobile funzione di "foglia di fico" che consente al legislatore di coprire almeno alcune delle principali "bruttare" che egli stesso origina, e di continuare, ovviamente a parole, a farsi alfiere di una politica per la qualità della legislazione che viene invece, nei fatti, sacrificata in nome di altri, più o meno nobili, obiettivi politici»; così LUPO N., *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, n.1/2006, p. 277. Più ampiamente si veda LUPO N. – TARLI BARBIERI G., *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 215 ss.

²³ Lo stesso Ministro dell'Economia, in una lettera inviata al quotidiano *Corriere della Sera* e pubblicata il 12 gennaio 2011, definì la delegificazione come un passaggio «dalla legge al regolamento, che è come passare dalla padella nella brace. Perché i regolamenti sono pesanti come le leggi ed essendo intercambiabili non alleggeriscono ma anzi spesso appesantiscono la burocrazia».

Tali disposizioni, oltre ad essere state oggetto di uno scrutinio di costituzionalità dal quale sono passate opinabilmente indenni, sul presupposto che la delegificazione in materia attenga ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali²⁴, sono state oggetto di una interrogazione parlamentare, con la quale si chiedevano spiegazioni circa la loro mancata attuazione²⁵. In occasione della risposta, il Sottosegretario per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare ha espresso tutta una serie di perplessità legate alla circostanza di non poter delegare a soggetti privati controlli che la normativa comunitaria stessa attribuisce alle amministrazioni pubbliche e che implicano verifiche di conformità alla legislazione ambientale e ponderazione di interessi molto delicati²⁶. Si tratta dunque di un recente episodio dal quale emerge come sia ben possibile che il Governo conferisca a se stesso un potere delegificatorio che, su sua stessa ammissione, non potrà essere utilizzato o comunque dovrà essere fortemente ridimensionato.

Oltre a constatare come non sia ipotesi così remota che le autorizzazioni alla delegificazione rimangano inattuato, bisogna anche porsi l'interrogativo su quali siano gli effetti che concretamente scaturiscono dalla mancata adozione dei relativi provvedimenti. Si potrebbe esser tentati di credere che nessun atto viene formulato e nulla cambia nell'ordinamento. Bisogna però considerare come la pendenza di una delegificazione in un determinato settore produca una precarizzazione di tale disciplina, creando cioè uno stato di incertezza legato ad una probabile, ma solo eventuale, modifica futura. Si realizza così una situazione analoga a quella che si viene a creare con la pendenza del termine di una delega legislativa²⁷, ed a questo proposito è significativo il fatto che spesso le leggi - o i decreti-legge - di delegificazione prevedano un termine per l'adozione dei provvedimenti delegificanti²⁸. Tuttavia, a

²⁴ Si tratta della sentenza della Corte Costituzionale n. 322/2009, sulla quale, a commento e per la ricostruzione della vicenda citata, si veda TARLI BARBIERI G., *La sentenza 322/2009 della Corte Costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, p. 826 ss.

²⁵ Si tratta dell'interrogazione a risposta orale n. 3-01212 presentata presso la 13^a Commissione permanente del Senato (Territorio, ambienti, beni ambientali) dal sen. Della Seta (Pd). L'atto è stato pubblicato il 9 marzo 2010 ed è consultabile su www.senato.it.

²⁶ La risposta all'interrogazione è stata data dal Sottosegretario on. Menia nella seduta n. 164 della Commissione, svoltasi il 17 marzo 2010.

²⁷ Analogia ancor più marcata con riguardo al fenomeno dei decreti legislativi integrativi e correttivi. Rispetto ad esso, in LUPO N., *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 143 ss., si mette in guardia sullo stato di «precarizzazione» della disciplina che con la pendenza di tale tipologia di delega si viene a creare, nonché sull'insorgere di una «aspettativa di mutamenti» nei cittadini e nelle stesse istituzioni che sono chiamate a dare applicazione alle norme. Per un'analisi sull'uso di quest'ultime fonti, con particolare attenzione al piano dell'effettività, cfr. CARTABIA M., *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, in BARDUSCO A. - PIZZETTI F. (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 73 ss.

²⁸ Sugli elementi di analogia tra le due fonti e sulla tendenza alla loro assimilazione che la prassi più recente sta mettendo in luce, v. TARLI BARBIERI G., *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 173 ss. Cfr. inoltre SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 314, che mette in guardia sui pericoli di un assimilazione dei

differenza di quanto vale per la delegazione legislativa, non vi è accordo sulla natura da accordare alla previsione di tali termini, sia essa cioè perentoria o dispositiva. Ciò dipende essenzialmente dall'impostazione teorica che viene adottata per inquadrare il fenomeno di delegificazione mediante atti governativi e dalle relative incertezze che vi scaturiscono. A tal riguardo, è fondamentale innanzitutto individuare l'atto cui va imputato l'effetto abrogativo, sia esso la legge di delegificazione o il regolamento delegificante, perché è in base alla differente ricostruzione propugnata che si è detto possa essere riconosciuta discrezionalità al legislatore nel ricollegare valore vincolante al termine²⁹. Dirimente è inoltre il riconoscimento della "naturale disponibilità" del potere normativo in questione, in relazione al quale, mentre le tipologie di regolamenti previste al c. 1° dell'art. 17 della legge n. 400/1988 possono essere adottate anche in assenza di una loro specifica previsione con legge *ad hoc*³⁰, ciò non vale per i regolamenti al c. 2°, che sono abilitati a disporre su ambiti affidati alla disciplina di rango primario e che necessitano dunque di apposita autorizzazione vincolante nei suoi termini. Anche se non mancano seri argomenti per considerare tali termini di natura perentoria, la giurisprudenza amministrativa non risulta essere di questo avviso³¹,

profili sostanziali e procedurali tra l'attribuzione di potere regolamentare e la delegazione legislativa, in termini di «profonda modificazione sia del sistema delle fonti, per il venir meno della distinzione tra fonti primarie e fonti secondarie, sia della stessa forma di governo tracciata dalla Costituzione, per l'abnorme incremento del ruolo dell'esecutivo nella produzione legislativa». Per uno studio monografico ed approfondito della questione, anche nella prospettiva della giurisprudenza costituzionale, si veda MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, cit.

²⁹ A tal proposito, per SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 319 ss., nel caso in cui l'abrogazione potesse essere effettivamente ricondotta alla legge abilitante, sarebbe necessario interpretare la disposizione della legge che prevede il termine, «onde appurare se esso abbia una mera funzione sollecitatoria dell'intervento governativo ovvero se debba essere inteso come delimitazione temporale dell'avveramento della condizione [abrogativa]». La prassi tuttavia sta andando in altra direzione, poiché, «mancando la previa identificazione dell'ambito dell'abrogazione e collocandosi sostanzialmente, ed illegittimamente, il potere di abrogare nel regolamento», l'autorizzazione alla delegificazione viene intesa come attribuzione di una potestà nuova d'intervento in materie legifichate ed in deroga al principio di preferenza della legge, con la conseguenza che «il termine stesso dovrebbe assumere carattere perentorio». Ad analoghe conclusioni giunge DE SIERVO U., *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 87 ss., sebbene si osservi come la legge n. 400/1988 non prescriva «che l'autorizzazione debba essere temporalmente limitata». Ma, «ove il termine sia stato apposto, è ben difficile pensare che [...] possa essere ritenuto meramente ordinatorio, dal momento che sembra esistere un lecito affidamento dei cittadini ed anche dei soggetti sociali e politici che un'autorizzazione a delegificare prescrizioni dotate di forza di legge entro un certo termine, debba necessariamente avvenire entro un termine prescritto».

³⁰ Così, secondo l'impostazione di ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. Volume I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, p. 210, ripreso poi da TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni*, cit., p. 244. Anche PALADIN L., *Le fonti*, cit., p. 348-349, giustifica tale lettura con riferimento al comma 1° dell'art. 17 citato, rispetto al quale non è necessario che vi siano appositi conferimenti legislativi per le tipologie di regolamento ivi indicate.

³¹ Criticamente, sull'impostazione eccessivamente permissiva adottata dalla giurisprudenza amministrativa fin dalle pronunce rese negli anni '90, cfr. GUIGLI M. - TARLI B., *Alcuni interventi consultivi dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato sull'applicazione dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*,

trovandosi in linea con quanto significativamente affermato dal legislatore stesso. Quest'ultimo si è espresso a favore della natura dispositiva, ad esempio, in occasione della redazione della c.d. circolare Malinconico, recante "Guida alla redazione dei testi normativi"³², ove, nel paragrafo 4.13, dedicato alle "Disposizioni contenenti termini", si parla di «mera efficacia sollecitatoria» nelle ipotesi di termine per l'adozione di atti amministrativi o regolamenti. Bisogna considerare però come una buona parte delle autorizzazioni alla delegificazione prevedano espressamente un termine massimo per l'esercizio del relativo potere, e come spesso il legislatore successivo si premuri di prorogarne la durata qualora si sia giunti in prossimità della scadenza senza che ci sia stato alcun avvalimento. Indicativi sono i casi in cui si è intervenuti sistematicamente a tal scopo, come con il d.l. n. 173/2006, recante "Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa". Dunque, sia che il termine abbia natura vincolante o meno, questo fenomeno di proroga può esser senz'altro letto come un segnale politico, cioè come segnale diretto ai destinatari della disciplina da riformare e come volontà di ribadire l'intenzione di avvalersi dello strumento delegificatorio.

Per comprendere la portata e dar concretezza alle considerazioni fin qui svolte, diviene dunque necessario osservare da vicino il dato normativo e fornire qualche esempio di autorizzazione alla delegificazione rimasta inattuata. Si concentrerà l'attenzione soprattutto sulle delegificazioni disposte dal decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, la c.d. manovra finanziaria estiva del 2008. Quest'ultimo provvedimento appare interessante non solo perché prevede un'abbondanza di delegificazioni dal peso politico consistente, ma soprattutto perché rappresenta un punto di riferimento per il programma politico perseguito dal Governo in questa legislatura, fermo restando che vi sarebbe già stato sufficiente tempo per dare attuazione alle disposizioni ivi contenute, se solo ve ne fosse stata la volontà.

Innanzitutto, non si può tacere il fatto che diversi regolamenti di delegificazione previsti dal d.l. n. 112/2008 siano già stati adottati: si pensi all'art. 38, c. 3°, rubricato "impresa in un giorno" ed al relativo d.P.R. n. 160/2010 "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (SUAP)"; oppure all'art. 64, ove si incarica il Governo di adottare un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico, da attuare mediante una revisione, con regolamenti di delegificazione, dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico, cui hanno fatto seguito i relativi decreti del Presidente della Repubblica di riordino degli istituti professionali, istituti tecnici e dei licei³³; all'art. 44, c. 1°, con cui viene prevista l'adozione, tramite regolamento di delegificazione, di «misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria»,

Il Mulino, Bologna, 1992, p. 289 ss.; successivamente TARLI BARBIERI G., *Regolamenti di delegificazione e giudizio di legittimità costituzionale: verso nuovi orizzonti?*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3890 ss. Cfr. inoltre CARLASSARE L. - VERONESI P., *Regolamento (dir. cost.)*, cit., p. 973 ss.

³² Si tratta della circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, "Guida alla redazione dei testi normativi", pubblicata in G.U., serie generale, n. 105 del 3 maggio 2001.

³³ Rispettivamente: d.P.R. n. 87/2010; d.P.R. n. 88/2010; d.P.R. n. 89/2010.

attuato mediante d.P.R. n. 223/2010; infine si ricordi il d.P.R. n. 168/2010, “Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica”, attuativo dell’art. 23-*bis*, c. 10°, disposizione successivamente fatta oggetto di consultazione referendaria all’esito della quale è venuta meno, come recentemente sancito dal d.P.R. n. 113/2011.

E’ possibile tuttavia individuare una serie di casi di delegificazioni che sono invece rimaste solamente sulla carta, oppure alle quali non è stata ancora data compiuta attuazione. Quanto alle prime, ricordiamo qui la previsione di cui all’art. 35, c. 1° del d.l. n. 112/2008, con cui viene autorizzata l’emanazione di uno o più decreti ministeriali - richiamando genericamente l’art. 17 della legge n. 400/1988 - con cui provvedere alla semplificazione della disciplina per l’installazione degli impianti all’interno degli edifici, indicando contestualmente alcune disposizioni del d.lgs. n. 192/2005 che vengono abrogate; oppure l’art. 25, c. 5°, relativo al c.d. taglia-oneri amministrativi, con il quale si incarica il Governo, entro il 30 settembre 2012, di adottare gli interventi normativi di semplificazione e riordino volti a ridurre gli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi e gravanti su imprese e cittadini, all’esito di un apposito programma di misurazione di tali oneri.

Ma accanto a queste ipotesi, vi sono diverse previsioni di delegificazioni che non solo non sono state portate a definitivo compimento, ma che sono state fatte oggetto di successivi interventi o aggiustamenti.

Alcune di esse, in attesa della loro attuazione, hanno visto nel frattempo ampliata la portata delle disposizioni oggetto di delegificazione, come i regolamenti di cui all’art. 64, c. 4° del d.l. n. 112/2008, concernenti il sistema scolastico, con i quali, in base alle modifiche apportate dall’art. 4, c. 1° del d.l. n. 137/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 169/2008, è «ulteriormente previsto che le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali»; oppure l’art. 74 del d.l. n. 112/2008, in materia di riduzione degli assetti organizzativi, del contingente di personale e delle dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche, modificato dall’art. 2, c. 8-*bis*° del d.l. n. 194/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25/2010, che ha esteso tali riduzioni anche agli uffici dirigenziali di livello non generale ed alle loro dotazioni organiche³⁴. Di converso, la stessa disposizione di cui all’art. 74 ha anche subito riduzioni della propria portata, a seguito dell’intervento dell’art. 2, c. 7-*bis*° dello stesso d.l. n. 194/2009, che ha escluso la Presidenza del Consiglio dalla citata opera di riduzione degli assetti organizzativi. Sempre a titolo di esempio, destinatario di successive modifiche, prima della sua attuazione, è stato anche il citato art. 44, concernente il sistema dei contributi all’editoria, al quale il d.l. n. 207/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14/2009, ha introdotto due ulteriori commi, specificando un ordine di priorità nella destinazione delle risorse e prevedendo

³⁴ Da ultimo, hanno visto l’approvazione il d.P.R. n. 144/2011, Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed il d.P.R. n. 108/2011, Regolamento di organizzazione del Ministero della salute.

l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti sugli schemi di regolamento.

Altre autorizzazioni alla delegificazione hanno invece subito una proroga dei termini previsti per la loro attuazione, come l'art. 17 del d.l. n. 78/2009, che ha prorogato il termine ultimo per portare a compimento il c.d. meccanismo taglia-enti ed adottare i regolamenti di riordino degli enti pubblici da non sopprimere³⁵, termine originariamente previsto per il 31 marzo 2009 ed esteso, tramite novella, fino al 31 ottobre 2009. Successivamente, l'art. 10-bis, c. 2°, lett. b) del d.l. n. 194/2009, ha ulteriormente incrementato il tempo a disposizione, stabilendo che sono soppressi gli enti pubblici non economici «i cui regolamenti di riordino, approvati in via preliminare entro il 31 ottobre 2009, non siano stati adottati in via definitiva entro il 31 ottobre 2010».

Non mancano poi previsioni di delegificazioni che, nelle more della loro attuazione, sono state oggetto di interpretazione autentica ad opera di successivi decreti-legge. Così l'art. 17, c. 25° del d.l. n. 78/2009, con cui si dispone che per l'attuazione del citato art. 64 del d.l. n. 112/2008 - si noti bene: prima dell'avvenuta adozione dei regolamenti delegificanti - «il piano programmatico si intende perfezionato con l'acquisizione dei pareri previsti dalla medesima disposizione e all'eventuale recepimento dei relativi contenuti si provvede con i regolamenti attuativi dello stesso», mentre il termine ultimo (quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge) si intende comunque rispettato con «l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri degli schemi dei regolamenti». Oggetto di «interpretazione» è stato anche il già citato art. 26, c. 1° del d.l. n. 112/2008 (taglia-enti). L'art. 10-bis, c. 1° del d.l. n. 194/2009 ha infatti disposto che l'effetto soppressivo previsto «concerne gli enti pubblici non economici con dotazione organica pari o superiore alle 50 unità», intervenendo così su una disposizione che recita: «Gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità [...] sono soppressi...». Infine, si ricorda qui l'art. 10, c. 28° del d.l. n. 70/2011, con il quale è stato interpretato l'art. 23-bis, c. 8° del d.l. n. 112/2008 - intervenendo quindi in pendenza delle procedure referendarie cui si è già fatto riferimento -, ed è stato previsto che il regime transitorio concernente i criteri, i

³⁵ Si tratta di un meccanismo finalizzato alla riduzione del numero degli enti pubblici, incentrato sulla previsione di una generale soppressione degli enti di ridotte dimensioni, dalla quale però vengono escluse le eccezioni specificatamente indicate con decreto ministeriale. Nella sua originaria previsione, l'art. 26, c. 1° disponeva che tale d.m., da adottare entro quaranta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, oltre ad operare come «salva-enti», avrebbe potuto attribuire le funzioni degli enti soppressi «ad organi diversi dal Ministero che riveste competenza primaria in materia», disponendo quindi, in via del tutto generica ed eventuale, la possibilità che la disciplina eventualmente contenuta in fonti di rango primario fosse delegificata. L'articolo è stato poi sostituito in sede di conversione, prevedendo invece che dalla soppressione sarebbero stati esclusi gli enti indicati dal d.m. «salvifico» - da adottare entro novanta giorni l'entrata in vigore della legge di conversione e che avrebbe potuto solamente «confermare» gli enti da mantenere in vita -, oppure quelli interessati da un riordino, operato mediante regolamento di delegificazione da adottare ai sensi dell'art. 2, c. 634° della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008). A ben vedere però, procedimenti di delegificazione e sfoltimento degli enti pubblici erano già stati previsti fin dalla legge n. 448/2001 (Finanziaria 2002), che all'art. 28 ne disponeva una prima razionalizzazione; previsioni poi più volte prorogate o riformulate in termini diversi, fino a giungere alla versione della disposizione del d.l. n. 112/2008 in commento.

parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio idrico, indicato dall'art. 2, c. 3° del d.l. n. 79/1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 172/1995, cessa con l'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 15 del d.l. n. 135/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166/2009, sostitutive del detto art. 23-*bis*, c. 8°.

Significativo è inoltre il fatto che il Governo, dopo aver prefigurato meccanismi delegificatori, decida successivamente di intervenire non per adottare i relativi regolamenti, ma per indicare una disciplina transitoria da applicare in attesa della loro approvazione. Così è avvenuto per il più volte citato art. 44 del d.l. n. 112/2008, sui contributi all'editoria, il cui d.P.R. attuativo - datato 25 novembre 2010 e quindi emanato con un notevole ritardo rispetto ai sessanta giorni previsti dal d.l. n. 112/2008 - era stato preceduto da una disciplina-ponte fornita dall'art. 10-*sexies*, c. 1° del d.l. n. 194/2009; oppure si veda l'art. 17, c. 35-*octies*° del d.l. n. 78/2009, che, in attesa del ampliamento delle attribuzioni dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), da operare mediante decreto ministeriale delegificante ai sensi dell'art. 28, c. 3° del d.l. n. 112/2008, modifica la composizione dell'organo di revisione interno³⁶.

Sebbene poi, in alcuni casi, il d.l. n. 112/2008 si premuri di confermare la persistente validità di alcune autorizzazioni ad adottare disposizioni delegificanti - come l'art. 33, c. 2°, che fa salva la previsione della legge n. 146/1998, concernente l'adozione di uno o più regolamenti di delegificazione in materia di studi di settore, qualora disposizioni legislative successive intervengano a regolare la materia ed a patto che ciò non sia espressamente escluso - vi sono casi in cui decreti-legge successivi hanno abrogato autorizzazioni alla delegificazione contenute nel d.l. n. 112/2008 stesso, prima che queste venissero attuate. È quanto accaduto all'art. 6-*bis*, c. 3°, con cui si aggiungevano all'art. 1 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), alcuni commi con cui si autorizzavano regolamenti di delegificazione a realizzare semplificazioni contabili e procedurali a favore delle imprese appartenenti ai distretti produttivi e relative agli adempimenti in materia di imposta sul valore aggiunto; quest'ultime disposizioni sono state successivamente abrogate dall'art. 1, c. 2° del d.l. n. 5/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/2009³⁷.

³⁶ Uscendo dall'ambito del d.l. n. 112/2008, interessante risulta essere anche l'art. 23, c. 21° del d.l. n. 78/2009, con cui viene prorogato il termine finale per l'adozione di un d.m. delegificante con il quale, ai sensi dell'art. 238, c. 6° del d.lgs. n. 152/2006, devono essere definite le componenti dei costi e dev'essere determinata la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, in attesa del quale si specifica che «i comuni che intendano adottare la tariffa integrata ambientale (TIA) possono farlo ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti». Oppure si veda l'art. 4, c. 5° del d.l. n. 193/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 24/2010, che detta una disciplina transitoria sui diritti di copia, di certificato e sui relativi importi, in attesa dell'adozione di un regolamento di delegificazione che, in base all'art. 40 del d.P.R. n. 115/2002 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), riformi il settore.

³⁷ Analogamente è avvenuto con l'art. 16, c. 2° del d.l. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009, che ha abrogato alcuni commi dell'art. 37 del d.l. n. 223/2006, con i quali veniva autorizzata l'adozione di un regolamento di delegificazione sulle modalità di rilascio delle certificazioni

Sempre nel corso della XVI Legislatura, anche al di fuori del d.l. n. 112/2008 si possono trovare diverse previsioni di delegificazioni che non hanno ancora avuto seguito. Fra le meno recenti, si ricorda l'art. 16, c. 2° del d.l. n. 135/2009, ove viene prevista l'adozione di decreti ministeriali recanti una nuova disciplina relativa ai prodotti ed alle merci classificabili come "made in Italy" - rispetto al quale è stato recentemente adottato il d.m. 21 luglio 2011, riguardante però le sole "Modalità di smarchiatura di un prodotto certificato come DOP o IGP" - che potrebbero implicitamente delegificare la disciplina di un ambito su cui pende già da tempo la previsione di un regolamento di delegificazione, ai sensi dell'art. 4, c. 61° della legge n. 350/2003, non ancora adottato. Fra le delegificazioni tutt'ora pendenti vi è anche l'art. 26, c. 1° del d.l. n. 207/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14/2009, che autorizza l'adozione di un regolamento di delegificazione «al fine di proseguire l'adeguamento dell'assetto organizzativo e funzionale del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera, in modo da renderlo conforme alle nuove esigenze derivanti dalla completa liberalizzazione del settore del cabotaggio marittimo nonché al mutato quadro ordinamentale e conseguire obiettivi di razionalizzazione e maggiore efficienza operativa», con una disposizione che è stata più volte modificata e prorogata nel tempo³⁸. Di importante rilievo è pure l'art. 22-ter, c. 2° del d.l. n. 78/2009, ove si dispone una delegificazione allo scopo di adeguare i requisiti di età anagrafica per l'accesso al sistema pensionistico italiano all'incremento della speranza di vita. Si tratta però di un ambito entro cui successivamente sono più volte intervenuti altri provvedimenti, fra i quali, da ultimo, l'art. 12 del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, e l'art. 18 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011, operanti un incremento dei requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia. Del pari inattuato è rimasto l'art. 3, c. 5° del d.l. n. 137/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 169/2008, con il quale veniva disposta una delegificazione finalizzata «al coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli studenti, tenendo conto anche dei disturbi specifici di apprendimento e della disabilità degli alunni». Infine, fra le delegificazioni da realizzare con atti diversi dai regolamenti governativi, si ricorda l'art. 15, c. 8-quinquies^o del d.l. n. 78/2009, con cui si stabilisce che gli uffici delle imposte possano richiedere ad autorità ed enti, secondo determinate procedure, notizie, dati, documenti e informazioni di natura creditizia, finanziaria e assicurativa, relativi alle attività di controllo e di vigilanza da essi svolte, nelle modalità stabilite con «decreto di natura non regolamentare», anche «in deroga a specifiche disposizioni di legge»; oppure si veda l'art. 7, c. 1° del d.l. n. 135/2009, con il quale si sottraggono all'applicazione della normativa di metrologia legale i sistemi di misura relativi alle stazioni della rete di

dei corrispettivi, non aventi valore fiscale, realizzati a seguito di cessione di beni, in correlazione alla loro trasmissione in via telematica.

³⁸ Su di essa sono intervenuti l'art. 19-ter, c. 26° del d.l. n. 135/2009, l'art. 5, c. 5° del d.l. n. 194/2009, l'art. 2268, c. 1° del d.lgs. n. 66/2010 e, da ultimo, l'art. 1, c. 1° del d.l. n. 225/2010, che ha sostituito il termine di scadenza del 31 dicembre 2010 al 31 marzo 2011.

trasporto del gas naturale, affidando la realizzazione e la gestione dei nuovi sistemi di misura ad un decreto ministeriale.

Quasi a prendere atto del rischio - non così remoto - di mancata attuazione cui vanno incontro le previsioni delegificanti, alcuni decreti-legge più recenti hanno previsto meccanismi *ad hoc* da attivare in caso di mancata adozione dei relativi regolamenti: così l'art. 17, c. 1°, lett. b) del d.l. n. 98/2011, che, nell'autorizzare un regolamento di delegificazione al fine di disciplinare le procedure finalizzate a porre a carico delle aziende farmaceutiche l'eventuale superamento del tetto di spesa farmaceutica ospedaliera regionale fissato a livello nazionale, prevede inoltre che, qualora entro la data del 30 giugno 2012 non sia stato emanato il richiamato regolamento, l'Agenzia italiana del farmaco aggiorni le tabelle di raffronto tra la spesa farmaceutica territoriale delle singole regioni, al fine comunque di consentire alle regioni stesse di garantire il conseguimento degli obiettivi di risparmio imposti.

Ma anche nelle ipotesi in cui i regolamenti di delegificazione previsti con decreto-legge siano stati adottati, non sono pochi i casi in cui la disciplina ivi contenuta non possa essere ancora considerata a regime, a causa del differimento della relativa efficacia. E' quanto vale, ad esempio, per l'art. 5, c. 7-*undecies*³⁹ del d.l. n. 194/2009, con il quale, «al fine di fronteggiare la crisi di competitività dei porti nazionali», viene differita l'applicazione della disciplina del regolamento di delegificazione di cui al d.P.R. n. 107/2009, in materia di tasse e diritti marittimi.

In conclusione, dunque, se è vero che la delegificazione "tradizionale" stia andando incontro ad un *trend* quantitativamente decrescente, è necessario sempre più interrogarsi su quali siano le cause di questo fenomeno. Accanto alle spiegazioni che sono state prontamente individuate dalla dottrina³⁹, emerge infatti come vi sia anche una certa difficoltà del Governo ad avvalersi degli strumenti delegificatori, difficoltà che appare ancor più evidente nel caso in cui tale potere venga "auto-conferito" con decretazione d'urgenza. Il fatto che prima dell'adozione degli atti delegificanti si intervenga più volte ed in vario modo sulle relative autorizzazioni, non fa che rafforzare queste considerazioni, ponendo in risalto la mancanza di una linea politica di indirizzo e di intervento chiara⁴⁰. Tuttavia, i molteplici ripensamenti ed aggiustamenti non risultano forse determinati - perlomeno in via esclusiva - da eventuali difficoltà politiche contingenti, da difetti organizzativi negli apparati governativi o da una scarsa consapevolezza degli effetti prodotti dagli interventi normativi, ma potrebbero essere letto come indice di un mutamento della funzione stessa e del significato in sé che oramai si attribuisce al fenomeno della delegificazione. È possibile che si stia

³⁹ V. retro par. 1.

⁴⁰ Ripensamenti che, se non giungono per tempo, costringono ad un rimaneggiamento successivo della disciplina appena entrata in vigore: come nel caso dell'art. 19, c. 16° del d.l. n. 98/2011, che incarica un regolamento di delegificazione ad intervenire «al fine di garantire la piena coerenza del nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale», di cui al d.lgs. n. 226/2005, «con le intervenute modifiche ordinamentali al sistema di istruzione secondaria superiore introdotte ai sensi dell'articolo 64» del d.l. n. 112/2008, i cui regolamenti attuativi erano stati recentemente approvati. Beninteso, ci si premura di specificare che il nuovo regolamento di delegificazione possa intervenire «anche modificando, ove necessario, le disposizioni legislative vigenti».

attraversando una fase di assestamento nella quale questo strumento sta assumendo una nuova “identità”, della quale, però, bisogna ancora ben individuare i tratti. Diviene opportuno, quindi, verificare se la prassi fornisca qualche indizio utile per comprendere se effettivamente siano in corso tali mutamenti, alla luce dei quali offrire magari ulteriori spunti ricostruttivi.

4. La funzione sempre più “poliedrica” assunta dalla delegificazione.

Le considerazioni brevemente svolte sul declino del fenomeno della delegificazione, per come tradizionalmente riconducibile al modello ed alle logiche di cui all’art. 17 della legge n. 400/1988, nonché sull’uso incerto o sul mancato esercizio del potere delegificante che il Governo si “auto-conferisce”, inducono a interrogarsi sulle modalità con cui, ad oggi, il Governo percepisce gli strumenti di delegificazione e sulle concrete finalità con cui essi vengono utilizzati.

Alla delegificazione è stata solitamente ricondotta una funzione consistente «nell’alleggerire la massa delle materie regolate con legge (universalmente ritenute eccessive) e nell’adottare, per quelle cui la delegificazione si riferisce, una disciplina più organica e più facilmente gestibile»⁴¹, così da «favorire un intervento della legge più coerente con la posizione di centralità dell’organo rappresentativo inteso come depositario delle grandi scelte politiche e non già come atto che assicuri una disciplina puntuale»⁴². Accanto dunque a questa funzione di “razionalizzazione”⁴³ dell’ordinamento e questo tentativo di restituire al Parlamento ed alla legge la funzione che ad essi si reputa più consona, la delegificazione è successivamente divenuta strumento con cui perseguire le politiche di semplificazione, sia essa amministrativa o normativa⁴⁴. Tuttavia, al giorno d’oggi, il perseguimento coerente di una qualsiasi di queste istanze viene, se non smentito, quantomeno contraddetto da alcuni fenomeni che si verificano sempre più frequentemente. Qualora infatti il Governo abbia già provveduto a delegificare una normativa con atti di rango sub-legislativo, vi è una certa disinvoltura nel reintervenire su tale disciplina con atti aventi forza di legge, allo scopo di novellarne singole disposizioni⁴⁵. Così facendo, non solo si va contro quelle stesse istanze di

⁴¹ Cfr. PIZZORUSSO A., *Delegificazione*, cit., p. 493-494

⁴² Così COCOZZA V., *La delegificazione*, cit., p. 57

⁴³ Su tutti, si veda più ampiamente MODUGNO F., *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995, p. 175 ss.

⁴⁴ Cfr. LUPO N., *Dalla legge al regolamento*, cit., p. 162 ss.; più recentemente, NATALINI A. - TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope: primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, Bologna, 2010. Per ulteriori riferimenti si veda retro nt. 21.

⁴⁵ Sul problema della rilegificazione e sulle differenti impostazioni teoriche connesse, cfr. D’AMICO G., *La rilegificazione tra «riserva» di regolamento e il principio di legalità ovvero la tartaruga e il piè veloce Achille*, in COCOZZA V. - STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., p. 677 ss.; FRONTONI E., *Spunti in tema di delegificazione: “rilegificazione” e sottrazione dei regolamenti in delegificazione all’abrogazione referendaria*, in MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 244 ss.

razionalizzazione e semplificazione eventualmente realizzate tramite le prime delegificazioni, ma si rafforza la convinzione circa la fungibilità tra decreti-legge e regolamenti di delegificazione, costruendo previsioni ibride in parte di rango legislativo ed in parte regolamentare e dando così luogo a quel fenomeno di “frammentazione dell’atomo” sul quale già da tempo si è soffermata la dottrina⁴⁶. Per limitarsi solo a qualche esempio, è quanto accaduto con l’art. 20, c. 10-*bis*° del d.l. n. 185/2008, che sostituisce l’art. 4, c. 3° del d.P.R. n. 383/1994, concernente la disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale, rilegificando la disciplina della parte conclusiva di detto procedimento; oppure l’art. 10, c. 5° del d.l. n. 78/2009, che si limita ad aggiungere un singolo periodo all’art. 8, c. 3° del d.P.R. n. 542/1999 “Regolamento recante modificazioni alle disposizioni relative alla presentazione delle dichiarazioni dei redditi, dell’IRAP e dell’IVA”⁴⁷; infine l’art. 7, c. 2° del d.l. n. 70/2011, che alle lettere i), p), z), aa) modifica altrettanti regolamenti di delegificazione⁴⁸.

Quasi complementariamente, è ben possibile che il Governo decida di intervenire su di un regolamento di delegificazione non con una fonte di rango superiore, ma addirittura con un atto gerarchicamente inferiore, cioè derogando e degradando ulteriormente la fonte di disciplina. Così accade con l’art. 8, c. 1° del d.l. n. 185/2008, con il quale viene prevista l’adozione di decreti ministeriali che, a causa «degli effetti della crisi economica e dei mercati, con particolare riguardo a determinati settori o aree territoriali», possono integrare e derogare disposizioni del d.P.R. n. 195/1999, adottati ai sensi dell’art. 17, c. 2° della legge n. 400/1988, in materia di studi di settore ed accertamenti fiscali; oppure l’art. 41, c. 10° del d.l. n. 207/2008, ove si consente a decreti ministeriali «di natura non regolamentare», concernenti l’individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti, di derogare all’eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale

⁴⁶ Così CELOTTO A., *La “frammentazione dell’atomo” (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rass. Parl.*, 1997, p. 461 ss., che, in rapporto alla «mostruosa commistione» in cui si sostanzia «una disposizione formata da termini di rango diverso», pone in evidenza le problematiche di ordine pratico connesse all’individuazione del giudice competente ed ai termini di impugnazione, nonché di livello teorico in rapporto alle tesi sulla struttura delle norme giuridiche (p. 476 ss.). Con riguardo ai problemi relativi al sindacato giurisdizionale di tali disposizioni, v. IACOVELLI D., *Regolamenti e illegittimità*, Cedam, Padova, 2007, p. 111.

⁴⁷ La disciplina di cui all’art. 8 riguarda i rimborsi e le compensazioni di eccedenze di crediti IVA e secondo la citata novella i contribuenti, invece di ottenere i rimborsi dell’eccedenza, hanno la facoltà di richiedere una specifica compensazione, fermo restando che «tali compensazioni possono essere effettuate solo successivamente alla presentazione dell’istanza di cui al comma 2».

⁴⁸ Aggiungendo rispettivamente: il c. 8-*ter*° all’art. 2, del d.P.R. n. 322/1998 “Regolamento recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all’imposta regionale sulle attività produttive e all’imposta sul valore aggiunto”; il c. 3-*bis*° all’art. 1, del d.P.R. n. 444/1997 “Regolamento recante norme per la semplificazione delle annotazioni da apporre sulla documentazione relativa agli acquisti di carburanti per autotrazione”; singoli termini all’art. 2, c. 4°, lett. b) del d.P.R. n. 441/1997 “Regolamento recante norme per il riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto”; singole disposizioni all’art. 6, del d.P.R. n. 695/1996 “Regolamento recante norme per la semplificazione delle scritture contabili”.

stabilita nel regolamento di organizzazione - adottato ai sensi dell'art. 17, c. 4-*bis*^o della legge n. 400/1988 - del singolo Ministero.

Viene dunque da chiedersi se, in tal modo, le finalità che tradizionalmente ci si prefigge di realizzare con la delegificazione siano sacrificate inavvertitamente, magari a causa di un cattivo modo di legiferare, oppure dietro si celi la necessità di perseguire altre esigenze.

Tra la decretazione d'urgenza e la delegificazione, come è stato recentemente osservato, si è venuta a creare una sorta di "interferenza funzionale"⁴⁹ tale per cui quest'ultima ha assunto le funzionalità che la dottrina ha da tempo riconosciuto ai decreti-legge⁵⁰. Infatti, riprendendo una classificazione elaborata con riguardo alla prassi di queste ultime fonti, è possibile assistere a delegificazioni utilizzate in «funzione tecnica», ovvero nella funzione «politicamente depotenziata» di "manutenzione legislativa" delle norme già esistenti, consistente nella proroga di scadenze legislative, nella predisposizione di normative transitorie, nella previsione di aggiustamenti marginali, oppure nelle modifiche rese necessarie da cambiamenti successivi all'entrata in vigore⁵¹; e, in parallelo, a delegificazioni utilizzate più propriamente in «funzione politica», allo scopo di introdurre riforme di importanti settori dell'ordinamento⁵². Tuttavia, anche rispetto a quest'ultime funzionalità della delegificazione, è possibile assistere a differenti varianti con le quali esse si combinano, fino a creare nuove modalità d'uso, tali per cui oramai si potrebbe parlare di "polifunzionalità" della delegificazione. Si ha a che fare con uno strumento che, a prescindere dagli schemi formali e delle logiche che coerentemente governano le ricostruzioni dogmatiche, è divenuto tra i più funzionali e versatili per soddisfare le esigenze di flessibilità che il Governo pretende dagli strumenti normativi a propria disposizione, rendendo così veramente ardua la ricostruzione del sistema delle fonti⁵³.

⁴⁹ Cfr. SIMONCINI A., *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., p. 162

⁵⁰ Così SIMONCINI A., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 48 ss.

⁵¹ Per alcuni esempi, v. *infra*.

⁵² Per una casistica di delegificazioni politicamente rilevanti già attuate o rimaste solamente sulla carta, v. retro par. 2. Si richiama qui solamente l'art. 23-*bis* (servizi pubblici locali), l'art. 25, (tagli-oneri), l'art. 38 (impresa in un giorno), l'art. 64 (sistema scolastico) del d.l. n. 112/2008; l'art. 22-*ter* del d.l. n. 78/2009 (accesso al sistema pensionistico); più di recente, l'art. 1 del d.l. n. 64/2010 (revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche); l'art. 29 (procedure di riscossione e contrasto all'evasione fiscale), l'art. 49 (adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese) del d.l. n. 78/2010; l'art. 3, c. 10^o del d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011, con il quale si incarica un regolamento di delegificazione a «revocare» le «restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente», diverse da quelle indicate al comma precedente, delle quali viene genericamente disposta l'abrogazione entro quattro mesi.

⁵³ A partire da quel «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»: così DE SIERVO U., *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. XIV. Cfr. inoltre RUGGERI A., «Fluidità» dei rapporti tra

Osservando la prassi, dunque, fra le differenti utilità che spingono a fare uso della delegificazione, è ravvisabile la necessità di possedere uno strumento più flessibile volto in un certo senso a “dilatare” la portata di una certa disciplina contenuta in norme di rango primario, senza però metter mano alle procedure adoperate per porre in essere la disciplina in questione. Così, il Governo interviene su di una normativa preesistente per modularne la portata “nel tempo”, operando cioè sulla dimensione più propriamente temporale. La proroga di un termine può limitarsi alla modifica di una disciplina di tipo formal-procedurale, come avviene, ad esempio, nel caso di scadenze per l’adozione di atti normativi, oppure può costituire una vera e propria modulazione della portata prescrittiva della normativa preesistente, allo scopo di estenderne l’efficacia e coprire così nuove fattispecie in precedenza non considerate, perché eventualmente poste in essere in futuro, oppure perché, pur appartenenti al passato, finora rimaste escluse. Pur nell’ambito delle operazioni di manutenzione legislativa, la delegificazione può non avere di mira un intervento dalla valenza puramente tecnica, ma, incidendo su fonti preesistenti, può sfruttarne il materiale normativo per perseguire innovazioni di tipo sostanziale, come, ad esempio, interessare posizioni soggettive. Così, di recente, è accaduto con l’art. 1, c. 2° del d.l. n. 225/2010, ultimo d.l. c.d. milleproroghe, con il quale si è riusciti a trovare un espediente innovativo per poter intervenire in maniera massiccia, mediante delegificazione, sui termini contenuti in numerosi atti di rango primario: invece di indicare minuziosamente le singole modifiche da apportare atto per atto, si è deciso prima di prorogare al 31 marzo 2011 i termini contenuti nelle disposizioni elencate nelle tabelle in allegato, poi è stata fatta salva l’eventualità, tramite d.P.C.M., di prorogare ulteriormente tali termini fino al 31 dicembre 2011⁵⁴. Ma anche al di là di questi strumenti solitamente utilizzati più in funzione tecnica, vi sono altri casi di decreti-legge che veicolano delegificazioni utilizzate con la peculiare finalità cui si è accennato: come l’art. 4, c. 4° del d.l. n. 135/09, con cui si consente, tramite un d.m., di derogare ai termini istruttori, stabiliti con legge, previsti per gli impianti di nuova realizzazione e soggetti ad autorizzazione integrata ambientale; oppure l’art. 16, del d.l. n. 98/2011, con cui si incarica il Governo ad adottare uno o più regolamenti per

le fonti e duttilità degli schemi d’inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione), in COCOZZA V. - STAIANO S., *I rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., p. 779, ove si parla di «fluidità» complessiva delle relazioni politico-istituzionali che «ha la sua naturale proiezione, la più genuina espressione in quel *disordine dell’...ordine delle fonti*», e che si riverbera in una connaturale «flessibilità» delle delegificazioni rispetto agli schemi concettuali tipici elaborati dalla dottrina e dal legislatore.

⁵⁴ Così avviene per l’art. 2, c. 2° della legge n. 207/2008, che fa riferimento al termine di cui all’art. 70, c. 3° della legge n. 413/1991, concernente la concessione di agevolazioni tributarie per la formazione e l’arrotondamento della proprietà contadina; oppure per l’art. 2, c. 100° della legge n. 244/2007, che provvede ad istituire un fondo le cui risorse sono destinate all’assunzione nelle pubbliche amministrazioni dei cittadini italiani che, come personale civile, hanno prestato servizio alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica e sono stati licenziati da tale incarichi entro il termine che è stato prorogato; oppure l’art. 43, c. 12° del d.lgs. n. 177/2005, con riguardo al termine entro il quale determinati soggetti che esercitano l’attività televisiva in ambito nazionale non possono acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani.

disporre la «proroga di un anno dell'efficacia delle vigenti disposizioni in materia di limitazione delle facoltà assunzionali per le amministrazioni dello Stato» (c. 1°, lett. a), e «la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime» (c. 1°, lett. b).

Accanto a questo fenomeno di “dilatazione nel tempo”, si accompagna un altro uso della delegificazione, volto a determinare la “dilatazione nello spazio” di una certa disciplina preesistente. Si persegue, cioè, un'estensione della disciplina di rango primario a situazioni e fattispecie originariamente non previste ed alla quale successivamente si vogliono sottoporre, aumentandone quindi la portata sostanziale. Così, ad esempio, l'art. 3-*bis*, del d.l. n. 5/2009, che prevede come un d.P.C.M. possa ampliare il novero delle fattispecie cui è applicabile la disciplina speciale di cui all'art. 7 del d.l. n. 185/2008, in materia di pagamento dell'IVA al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo; oppure l'art. 1, c. 1° del d.l. n. 70/2011, che, dopo aver istituito un credito di imposta a favore delle imprese che finanziano progetti di ricerca, sviluppati da università o da altri enti pubblici di ricerca, «anche in associazione, in consorzio, in joint venture ecc. con altre qualificate strutture di ricerca, anche private», autorizza un d.m. ad ampliare tale fattispecie “aperta” individuando altre strutture finanziabili via credito di imposta.

Da ultimo, è interessante osservare come alcune recenti autorizzazioni per l'adozione di provvedimenti delegificanti denotino uno scostamento sempre più evidente rispetto al modello di cui all'art. 17, c. 2° della l. n. 400/1988, oramai richiamato quasi come clausola di stile. Queste ipotesi offrono un'implicita conferma delle considerazioni fin qui proposte e consentono di svolgerne di ulteriori, inerenti ai rapporti gerarchici fra le diverse fonti coinvolte. Si parla in questo caso di delegificazioni «spurie»⁵⁵, ma, a dire il vero, si tratta di scostamenti talmente anomali che potrebbero essere quasi definiti come “aberrazioni” da tale modello.

Alcune di esse denotano in maniera evidente come il fenomeno delegificatorio abbia perso quella connotazione semplificativa dell'ordinamento, e dunque sia necessario ricercare altrove le logiche che muovono il Governo a simili interventi. Si pensi all'art. 14-*bis*, del d.l. n. 78/2009, con cui si chiede ad un regolamento di delegificazione di individuare quelle disposizioni che risultano abrogate in conseguenza dell'adozione di un decreto ministeriale, concernente la realizzazione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti: in questo caso è evidente come sia il d.m. ad indicare la nuova disciplina, mentre al regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, c. 2° della l. n. 400/1988, spettava solo la ricognizione delle disposizioni incompatibili e dunque da abrogare, ribaltando così il modello e le logiche assunte dal legislatore del 1988. Oppure si faccia riferimento all'art. 1-*bis*, c. 8° del d.l. n. 147/2008, con cui si recano modifiche alle disposizioni dell'art. 1, c. 286° della legge n. 311/2004, che autorizzano

⁵⁵ DI PORTO V., *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nell'esperienza del Comitato per la legislazione*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., p. 157.

l'adozione di un d.m. di riordino della disciplina delle scommesse su eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e da eventi non sportivi, rispetto ai quali la precedente disciplina era contenuta nel d.P.R. n. 169/1998, di delegificazione: anche qui appare chiaro come il regolamento di delegificazione che rispetta il modello "tradizionale" non sia più lo strumento idoneo a semplificare, ma che invece, per tale scopo, si preferisca far ricorso ad atti di diversa natura. Ancora, si pensi all'art. 5, c. 7-*sexies*^o del d.l. n. 194/2009, con cui si incarica il Governo ad adeguare il termine di cui all'art. 3, c. 2° del d.P.R. n. 55/2009 (adottato ai sensi dell'art. 17, c. 2° della legge n. 400/1988 e successivamente abrogato dall'art. 24, c. 1°, lett. c) del d.lgs. n. 136/2011), termine contenuto in un regolamento con il quale viene indicata la disciplina transitoria in attesa dell'adozione di un d.m. che, ai sensi dell'art. 292-*bis* del codice della navigazione, stabilisca la disciplina a regime⁵⁶: il regolamento di delegificazione, dunque, sarebbe stato preposto alla disciplina transitoria, destinata a venir meno con l'entrata in vigore del decreto ministeriale contenente la normativa a regime, sacrificando così la stabilità della disciplina delegificata.

Altre forme di delegificazione lasciano invece intendere ancor più chiaramente come tali meccanismi, oramai, non si giochino più solamente fra i due livelli gerarchici di disciplina "tradizionali", ovvero fra norme di rango primario e regolamenti governativi, ma, al contrario, si possa parlare di una "delegificazione multilivello". Questo dato è evidente rispetto all'art. 4, c. 1-*bis*^o del d.l. n. 208/2008, che abroga espressamente l'inciso "di natura regolamentare" dall'art. 7, c. 1° del d.l. n. 90/2008, escludendo quindi che abbia tale natura il d.m. che va a riordinare la disciplina indicata dall'art. 9 del d.P.R. n. 90/2007, riguardante la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale e degradando - o meglio, rendendo inqualificabile - l'atto che andrà a riordinare la disciplina di un regolamento di delegificazione. Parimenti significativo è l'art. 3-*quinquies* del d.l. n. 180/2008, ove viene prevista l'adozione di decreti ministeriali per l'attuazione del regolamento delegificante di cui al d.P.R. n. 212/2005, allo scopo di determinare gli obiettivi formativi ed i settori artistico-disciplinari entro i quali l'autonomia delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica individua gli insegnamenti da attivare. Dunque, è possibile che siano davvero molteplici i livelli gerarchici cui bisogna far riferimento per ricostruire una disciplina oggetto di delegificazione. Non basta più partire dalla legge autorizzativa e fermarsi al regolamento governativo, ma è necessario verificare se - in alternativa o in aggiunta a quest'ultimo - vadano ricercati eventuali provvedimenti ministeriali o di non meglio specificata natura che completino la disciplina di dettaglio.

5. Considerazioni conclusive.

La prassi in tema di delegificazione, al giorno d'oggi, si presenta sempre più multiforme ed estranea a modelli e logiche precostituite. Si assiste veramente a quella

⁵⁶ Si ha riguardo alla disciplina concernente il possesso della qualificazione professionale e della conoscenza della lingua e della legislazione italiana da parte del comandante e del primo ufficiale.

paventata «disordinata proliferazione di clausole abilitanti»⁵⁷, capace di disorientare chiunque voglia approcciarsi ad uno studio di questo fenomeno. Inoltre, il ricorso alla decretazione d'urgenza, quale veicolo principale per predisporre delegificazioni, rende ancor più evidente l'elusione dei principi strettamente connessi alla forma di governo; elusione che - come si è cercato di argomentare - spesso rimane intentata, in mancanza di un effettivo avvalimento delle relative autorizzazioni.

Tuttavia, accogliendo l'invito recentemente formulato in un editoriale introduttivo apparso su questa Rivista, il criterio che dovrebbe guidare uno studio sulle fonti, in particolare sulla delegificazione, rimane comunque quello secondo cui «conclusioni corrette sul piano teorico o dogmatico nascono sempre da un confronto “umile” e “serrato” con i dati», appunto, offerti dalla prassi⁵⁸. Il tentativo di ricondurre il fenomeno entro le coordinate del quadro costituzionale e la riaffermazione delle garanzie che esso mira a salvaguardare non può trascurare un attento studio della prassi, allo scopo di comprendere la funzione e le logiche che sottendono all'attuale ricorso alla delegificazione. È la stessa prassi, infatti, a rivelare come questo fenomeno paia aver assunto nuovi tratti e nuove caratteristiche. Il fatto che il Governo - con un uso forse non pienamente consapevole delle conseguenze che ne derivano - ricorra a quelle che sono state etichettate come forme di delegificazione “polifunzionali” oppure forme di delegificazione “multilivello”, lascia emergere istanze che rappresentano spie di più radicali mutamenti della stessa forma di governo e che trovano sbocco nell'uso fatto degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento. Alcune di esse si pongono in netto contrasto con i principi che reggono l'ordinamento e pertanto devono essere censurate; altre, invece, dovrebbero esser prima valutate per la loro portata indicativa di tali mutamenti. L'uso della delegificazione di cui si è dato conto potrebbe trovare una spiegazione nell'esigenza sempre più avvertita di disporre di strumenti flessibili - e liberi da quelli che vengono percepiti come impacci procedurali - con i quali perseguire obiettivi talvolta tecnici, talvolta più direttamente politici; di attivare meccanismi che consentano di procrastinare il momento decisionale, cioè di «abbozzare una riforma senza compierla, posponendo in avanti il momento della decisione finale sulle questioni più difficili da dirimere, prefigurando solo parte dei suoi contenuti e accantonando nell'immediato i nodi più complessi»⁵⁹; oppure di offrire più spazio a singoli ministri o a singole componenti burocratiche, facendo ricorso ad atti che non impegnano la responsabilità dell'intero Governo. È confrontandosi con queste esigenze che è possibile riaffermare le istanze garantiste e partecipative che si vuole salvaguardare e che vengono messe a repentaglio dalle forzature di uno strumento originariamente concepito per scopi diversi. Ed è forse in quest'ottica che potranno essere propriamente ricercati i limiti alla delegificazione operata con atti dell'esecutivo, senza incorrere «nei vuoti formalismi che continuano a dominare la materia delle fonti del diritto», bensì

⁵⁷ *Ivi*, p. 11

⁵⁸ SIMONCINI A., *Dalla prassi in materia di fonti nuove gravi “torsioni” della forma di governo e della forma di stato*. Editoriale, www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2011.

⁵⁹ CARTABIA M., *Considerazioni conclusive*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., p. 185

valorizzando i «principi costituzionali che attengono ad esigenze di fondo del sistema delle istituzioni»⁶⁰.

⁶⁰ CERVATI A.A., *Delegificazione*, cit., p. 12