

Osservatorio sulle fonti

DECRETI-LEGGE, DELEGIFICAZIONE E ATTRIBUZIONE DI POTERE REGOLAMENTARE AL GOVERNO¹

di *Giorgio Mocavini*²

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il potere regolamentare del Governo: inquadramento generale – 3. Il fondamento del potere regolamentare nei decreti-legge: profili problematici. – 4. Decreti-legge e attribuzione di potere regolamentare nella XVI e nella XVII legislatura. – 5. Natura, funzioni ed efficacia dei poteri regolamentari attribuiti per decreto-legge. – 6. Conclusioni.

This essay analyses the use of the “delegification” powers of Italian Government during the economic and financial crisis. “Delegification” regulations are often approved in Italian legal system in order to make easier the legislation and to abolish useless statutes. During the years of the economic crisis, furthermore in XVI and in XVII legislatures, “delegification” orders were considered as strategic instruments of economic and legal simplification. Nevertheless, in some cases, they added complexity to the economic and legal system.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale e da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità.

² Allievo perfezionando in diritto amministrativo alla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione

Il presente lavoro intende offrire un contributo all'analisi generale del ruolo del Governo nel sistema delle fonti. È infatti ormai posizione consolidata che il Governo abbia assunto negli ultimi anni un ruolo sempre più centrale nella produzione normativa, tanto primaria, quanto secondaria, con conseguenze ben precise sull'ordinamento giuridico italiano preso nel suo complesso e sul principio della separazione dei poteri³.

In relazione alla produzione normativa primaria, è stato ripetutamente osservato e descritto il fenomeno della “fuga dalla legge” tipicamente parlamentare, dato che la maggiore produzione di fonti primarie può essere collegata, direttamente o indirettamente, al potere esecutivo, che legifera tramite decreti-legge, anche in assenza di rigorose circostanze di necessità e di urgenza, o tramite decreti legislativi che viene delegato ad adottare⁴.

La ricerca svolta in questa sede si concentra esclusivamente sull'esame delle disposizioni che, contenute nei decreti-legge che hanno visto la luce nel corso della XVI e della XVII legislatura, costituiscono il fondamento per l'esercizio di un successivo potere regolamentare da parte del Governo. Si ritiene che l'analisi specifica di tali disposizioni possa fornire un ulteriore apporto teorico per comprendere in che misura siano cambiati e continuino a cambiare i rapporti tra Governo e Parlamento nell'esercizio generale di attività di carattere normativo. Il periodo di tempo preso in considerazione, inoltre, non è casuale, dato che si tratta delle legislature, specialmente la XVI, maggiormente espo-

³ Sul ruolo di perno della produzione normativa che il Governo si è assicurato nel tempo è disponibile una letteratura molto vasta. Tra i vari contributi, *ex plurimis*, si rinvia a: A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Comunità, Milano, 1977, pp. 87 ss.; A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975; A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quad. cost.*, 1996, p. 31 ss.; S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 126 ss.; V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001; M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, p. 50 ss.; N. LUPO, *La potestà normativa del Governo: alcuni spunti dal pensiero di Giorgio Berti*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Cedam, Padova, 2007, p. 95 ss..

⁴ Sulla “fuga dalla legge” tramite l'uso del decreto-legge si vedano: A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006; R. ZACCARIA – E. ABANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009; S. PAJNO – G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. I. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 2010. Per quanto riguarda l'uso della delega legislativa si rimanda: G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 93 ss.; R. ZACCARIA, *Il decreto-legge e la delega legislativa nel primo anno della XVI legislatura*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 473 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 333 ss.

Osservatorio sulle fonti

ste alle tensioni che si sono create nel sistema delle fonti a partire dalla crisi economica che ha preso avvio nel 2007.

L'indagine si articola pertanto in quattro paragrafi: nel primo si offre un inquadramento generale del potere regolamentare attribuito al Governo, distinguendo le varie tipologie di regolamento che il nostro ordinamento giuridico conosce e ammette; nel secondo si procede a esporre i profili problematici di natura teorica connessi alla constatazione che plurimi poteri regolamentari sono assegnati al potere esecutivo per il tramite di decreti-legge; nel terzo si esegue una rassegna analitica delle numerose disposizioni, inserite in decreti-legge, che autorizzano il Governo all'esercizio di potere regolamentare, soprattutto a carattere delegificante; nel quarto si espongono in maniera sintetica e sistematica i risultati ottenuti dalla precedente rassegna, si traggono osservazioni di carattere generale sulla natura e sul ruolo dell'attuale funzione regolamentare del Governo e si discutono le questioni insolute con riferimento alla relazione tra lo strumento del decreto-legge e quello del regolamento; in chiusura, si prospettano alcune riflessioni conclusive circa gli ulteriori e possibili scenari evolutivi in materia.

2. Il potere regolamentare del Governo: inquadramento generale

Nel silenzio della Costituzione, la disciplina dell'esercizio del potere regolamentare da parte del Governo è fornita dall'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400 ("Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri").

Come è noto, si possono distinguere cinque tipologie di regolamenti governativi: i regolamenti di esecuzione, che si propongono di dare esecuzione a leggi, decreti legislativi e regolamenti comunitari⁵; i regolamenti di attuazione e integrazione, che hanno per oggetto l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio⁶; i regolamenti indipendenti, che vengono emanati nell'ambito di materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di altri atti aventi forza di legge⁷; i regolamenti di organizzazione, finalizzati a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge⁸; i regolamenti di delegificazione, grazie ai quali una materia, precedentemente disciplinata con legge, viene ad essere disciplinata tramite fonti secondarie⁹.

⁵ Si veda l'art. 17, 1° c. lett. a), l. n. 400/1988.

⁶ Si rimanda all'art. 17, 1° c., lett. b), l. n. 400/1988.

⁷ Si legga l'art. 17, 1° c. lett. c), l. n. 400/1988. Si tratta di regolamenti governativi che non necessitano di un espresso fondamento legislativo per la loro adozione. Sul punto, *ex plurimis*, si rinvia ad A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicista*, Cedam, Padova, 1995. Bisogna tuttavia segnalare che i regolamenti indipendenti sono di fatto molto limitati dalla pervasività del diritto di produzione legislativo, come già evidenziava A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 1492.

⁸ Cfr. art. 17, 1° c. lett. d), l. n. 400/1988.

⁹ Cfr. art. 17, 2° c., l. n. 400/1988.

Osservatorio sulle fonti

Per quanto concerne i regolamenti esecutivi, con tale tipologia di regolamento, il Governo si limita a rendere concretamente applicabili le norme generali e astratte contenute nelle leggi o negli atti aventi forza di legge. In altre parole, per il tramite dei regolamenti esecutivi, il Governo non introduce nuove disposizioni, ma dà attuazione a norme di rango primario, esercitando in tal modo la funzione tipica e propria del potere esecutivo. Non è pertanto necessario che il fondamento all'adozione di regolamenti esecutivi sia reso esplicito all'interno di un testo legislativo, salvo il caso delle materie coperte da riserva assoluta di legge, in ordine alle quali possono ammettersi solo i "regolamenti di stretta esecuzione"¹⁰.

Per quanto riguarda i regolamenti di integrazione e di attuazione, si tratta di regolamenti che hanno lo scopo non solo di concretizzare le disposizioni legislative, ma anche di rendere possibile la loro esecuzione mediante norme di dettaglio, senza le quali i contenuti normativi generali adottati dal legislatore non riuscirebbero a esplicare compiutamente i propri effetti nell'ordinamento giuridico. Poiché il Governo gode in questo caso di margini di discrezionalità più ampi rispetto a quanto avviene con i regolamenti esecutivi, i regolamenti di attuazione e integrazione sono ammessi esclusivamente in materie che non siano espressamente riservate a fonti primarie, pertanto sono da escludersi in riferimento a materie coperte da riserva di legge assoluta, mentre sono ammissibili, compatibilmente col grado di generalità delle previsioni legislative, in relazione a materie coperte da riserva di legge relativa.

In relazione ai regolamenti indipendenti, si può specificare che tali provvedimenti sono utilizzati dal Governo per disciplinare e regolare materie che non sono riservate alla legge, non sono disciplinate dalla legge e non sono attribuite alla competenza delle Regioni.

Quanto ai regolamenti di organizzazione, questi possono essere adottati nel rispetto dell'art. 97, 2° c., Cost., ai sensi del quale «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge». Si deve inoltre ricordare che, a seguito dell'entrata in vigore della l. 15 marzo 1997, n. 59 ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni, per quanto riguarda le strutture ministeriali, non è più soggetta ai regolamenti in oggetto, trattandosi di materia delegificata.

Infine, per quanto attiene ai regolamenti di delegificazione, essi hanno l'obiettivo di ridurre l'ipertrofia normativa dovuta a un eccesso di fonti primarie, spostando la disciplina di materie qualitativamente meno importanti sulle fonti regolamentari. In tal modo, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, una legge può autorizzare il Governo ad esercitare la potestà regolamentare in ambiti prima occupati da fonti primarie. L'atto che delegifica è pertanto la legge che autorizza la delegificazione, la quale deve fissare le norme generali regolatrici della materia e deve disporre l'abrogazione

¹⁰ Sul punto si veda L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, che specifica che non si può ritenere necessaria una clausola autorizzativa specifica all'adozione di regolamenti esecutivi all'interno della legge da eseguire.

Osservatorio sulle fonti

delle leggi preesistenti a fare data dall'entrata in vigore dei regolamenti, secondo il meccanismo dell'abrogazione differita o condizionata.

3. Il fondamento del potere regolamentare nei decreti-legge: profili problematici

Esaminata brevemente la disciplina delle varie tipologie di regolamento governativo ammissibili nell'ordinamento giuridico italiano, si può procedere a sciogliere un duplice interrogativo. Ci si deve infatti domandare, in primo luogo, se il fondamento del potere regolamentare in capo al Governo possa essere legittimamente rinvenuto in una qualsiasi fonte di rango primario, e non necessariamente in una legge normalmente approvata dal Parlamento secondo le procedure tradizionali, e, in secondo luogo, quali possano essere, nello specifico, i problemi destinati ad aprirsi sul piano della tenuta del sistema delle fonti qualora il potere regolamentare, specialmente di natura delegificante, sia attribuito al Governo per effetto di un decreto-legge.

Per quanto riguarda il primo problema, ossia quello relativo alla fonte che può fondare il potere regolamentare, è stato più volte osservato che i decreti-legge si sostituiscono sempre più frequentemente alla legge ordinaria, nonostante che l'art. 17, l. n. 400/1988 non menzioni espressamente tali strumenti tra le fonti idonee a fondare poteri regolamentari per il Governo¹¹.

Pertanto non c'è dubbio che poteri regolamentari possano trovare il proprio fondamento nei decreti legislativi, mentre più contrastata e divisiva risulta essere la possibilità che a costituire tali poteri, soprattutto in relazione ai regolamenti di delegificazione, sia un decreto-legge.

Tuttavia, il fatto che la disciplina generale dei regolamenti governativi e ministeriali sia contenuta in una legge ordinaria, e non in una norma costituzionale, dovrebbe rendere ammissibile la prospettazione che il potere regolamentare del Governo possa fondarsi su un decreto-legge. A ciò si aggiunga che, in alcuni casi, nei decreti-legge viene espressamente autorizzato l'esercizio di potere regolamentare da parte del Governo solo a partire dalla data di conversione in legge del decreto medesimo.

Una volta ammessa la possibilità che i decreti-legge possano attribuire potere regolamentare, ci si deve chiedere se permangano comunque profili di rischio per la sostenibilità e la tenuta del sistema delle fonti.

¹¹ Così U. DE SIERVO, (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, il Mulino, Bologna, 1992; ID., *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 66 ss.; L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001, pp. 951 ss.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, il Mulino, Bologna, 2003; ID., *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, p. 81 ss.; G. ARCONZO, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001-2011: un bilancio*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 67 ss.

Osservatorio sulle fonti

In particolare, qualora poteri regolamentari siano attribuiti al Governo per effetto di un decreto-legge, si possono individuare quattro particolari problemi¹².

Innanzitutto il requisito costituzionale dei casi straordinari di necessità e di urgenza dovrebbe presupporre che i decreti-legge contengano norme di immediata applicazione idonee a risolvere una situazione emergenziale, quindi non a efficacia differita, come invece risultano essere le norme che autorizzano l'adozione dei regolamenti del Governo.

Che i decreti-legge debbano prevedere norme di immediata applicazione si ricava dall'art. 15, 3° c., l. n. 400/1988, ai sensi del quale «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». L'immediata esecuzione delle disposizioni contenute in un decreto-legge, benché sia prevista da una legge ordinaria, quindi derogabile da una legge successiva, è comunque coerente con il dettato costituzionale della necessità e dell'urgenza stabilito per l'adozione di un decreto-legge: in forza del binomio della necessità e dell'urgenza, infatti, il decreto-legge si giustifica sulla base dell'esigenza di una modificazione tempestiva dell'ordinamento giuridico, risultato al quale si può giungere solo se le disposizioni del decreto medesimo siano subito applicabili.

I regolamenti governativi, al contrario, non solo sono caratterizzati da un'efficacia differita, ma possono anche entrare in vigore molto tempo dopo l'adozione o la conversione del decreto-legge ovvero possono non essere adottati affatto, dato che il Governo può, ma non deve necessariamente, dare seguito all'autorizzazione all'esercizio del potere regolamentare.

La conseguenza dell'intersezione fra la disciplina del decreto-legge e quella dei regolamenti del Governo non può che tradursi in una tensione sul piano della coerenza del sistema delle fonti.

In secondo luogo, la prassi più recente, ampiamente confermata nel corso della XVI e della XVII legislatura, mostra la frequente previsione in decreti-legge non solo di regolamenti di esecuzione e di attuazione, ma anche di delegificazione, il che finisce per confondere soggetto autorizzante e soggetto autorizzato, dato che il Governo autorizzerebbe sé medesimo ad adottare regolamenti di delegificazione¹³.

Bisogna segnalare che su questo tema la dottrina non è unanime. Secondo alcuni, l'art. 17, 2° c., l. n. 400/1988 postula una necessaria e non derogabile separazione tra Parlamento e Governo, specialmente laddove si precisa che, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, sono le leggi della Repubblica a dovere autorizzare

¹² Già esposti in maniera analitica da G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Cedam, Padova, 1997, p. 212 ss.; ID., *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia (alcune considerazioni a margine delle relazioni di Albanese ed Arconzo)*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici*, cit., p. 489 ss.

¹³ Sul punto si vedano anche F. CERRONE, *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2078 ss. e G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, n. 3.

Osservatorio sulle fonti

l'esercizio della potestà regolamentare del Governo¹⁴. Consentendosi, al contrario, l'adozione di un decreto-legge contenente autorizzazioni di tale genere, si finirebbe per ammettere che il Governo possa autorizzare se stesso all'esercizio della potestà regolamentare.

Secondo altri, invece, la possibilità che l'autorizzazione sia conferita mediante decretazione d'urgenza non può essere esclusa *a priori*, poiché l'eventuale vizio del decreto-legge o sarebbe sanato per effetto dell'emanazione della legge di conversione o verrebbe meno nel caso in cui il decreto decada¹⁵.

In terzo luogo, un'ulteriore questione concerne la previsione «norme generali regolatrici della materia» dei regolamenti di delegificazione. L'art. 17, 2° c., l. n. 400/1988 prevede infatti che la fonte primaria che autorizza la delegificazione debba prevedere le norme di carattere generale alle quali ispirare la delegificazione¹⁶. Come si vedrà anche in seguito, nell'analisi dei decreti della XVI e della XVII legislatura, non sempre tali norme sono espressamente previste nella prassi della decretazione d'urgenza o, qualora previste, sono spesso enunciate in termini così generici da lasciare ampi margini di discrezionalità in capo al Governo. Di conseguenza, nei decreti-legge, le norme regolatrici della materia che dovrebbero guidare il procedimento di delegificazione, individuando il nucleo centrale della normativa sui quali i regolamenti dovrebbero incidere, finiscono sempre più spesso per limitarsi a stabilire gli orientamenti di massima al quale il Governo è tenuto a conformarsi nel dettare successivamente la disciplina di delegificazione.

Infine, non si possono tralasciare i pericoli derivanti dalla possibile decadenza del decreto-legge qualora un qualsiasi regolamento sia adottato nella vigenza del decreto medesimo. Poiché in caso di decadenza del decreto-legge anche il regolamento viene meno, il risultato può consistere nella precarizzazione e nell'instabilità della disciplina giuridica sulla quale il decreto era precedentemente intervenuto. Ne consegue che il regolamento di delegificazione, anziché contribuire a razionalizzare e a fare chiarezza nel sistema delle fonti, rischia di aumentare l'incertezza normativa. È pur vero che tale rischio viene fortemente ridimensionato nella prassi, dove accade di frequente che i regolamenti siano adottati molto tempo dopo la conversione in legge del decreto o non siano adottati affatto.

4. Decreti-legge e attribuzione di potere regolamentare nella XVI e nella XVII legislatura

¹⁴ Così G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, cit., p. 212 ss.

¹⁵ Questo è l'approccio di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I: il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 2000, p. 200.

¹⁶ Si può citare, a tal proposito, Corte Cost., sent. 22 luglio 2005, n. 303 che, dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, 2° c., l. n. 400/1988, ha stabilito espressamente che le norme generali regolatrici della materia hanno una funzione ancor più delimitativa e stringente dei principi e criteri direttivi prescritti dall'art. 76 Cost. per la delega al Governo dell'esercizio di poteri legislativi.

Osservatorio sulle fonti

Analizzate le problematiche relative all'ammissibilità sul piano generale e astratto di un fondamento di poteri regolamentari all'interno dei decreti-legge, si deve ora verificare se tali questioni si siano proposte anche nel corso della XVI e della XVII legislatura, se si siano presentate con la stessa intensità e con lo stesso vigore del passato, se la crisi economica abbia contribuito ad acuire tali problemi, accrescendo il ruolo normativo di primo piano del Governo.

Si deve innanzitutto segnalare che la grande maggioranza di disposizioni che, inserite in decreti-legge, fondano poteri regolamentari nei confronti del Governo si riferiscono ai regolamenti di delegificazione. I dati che seguono dimostrano tale circostanza.

Nel corso della XVI legislatura sono stati approvati complessivamente 42 provvedimenti contenenti autorizzazioni all'adozione di regolamenti di delegificazione. Più nello specifico si tratta di 20 leggi di conversione di decreti-legge, 11 leggi ordinarie e 11 decreti legislativi¹⁷.

Risulta pertanto subito evidente che quasi la metà dei regolamenti di delegificazione autorizzati nel periodo compreso tra il 2008 e il 2013 proviene dalla decretazione d'urgenza.

Le materie interessate sono le più varie: si va dall'organizzazione del Governo¹⁸ alla disciplina dei limiti di retribuzione dei dipendenti pubblici¹⁹; dalle disposizioni di semplificazione normativa e amministrativa²⁰ all'organizzazione della scuola²¹; dalle norme sugli enti locali²² al sistema di tracciabilità dei rifiuti²³; dagli interventi sulle pensioni²⁴

¹⁷ Si tratta di dati ricavati da Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, tomo II, p. 499.

¹⁸ Si veda il d.l. 16 maggio 2008, n. 85 (“Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”), convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2008, n. 121.

¹⁹ Cfr. art. 4 *quater*, d.l. 3 giugno 2008, n. 97 (“Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini”), convertito con modificazioni dalla l. 2 agosto 2008, n. 129.

²⁰ Si fa riferimento agli artt. 25, 5° c. (sulla riduzione degli oneri amministrativi), 30, 3° c. (sulla semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese), 38, 3° e 4° c. (in materia di riduzione degli oneri per la creazione di un'impresa), 44, 1° c. (sui contributi all'editoria), 64, 4° c. (in materia di organizzazione della scuola) d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria”), convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133.

²¹ Cfr. art. 3, 5° c., d.l. 1 settembre 2008, n. 137 (“Disposizioni urgenti in materia di istruzione e di università”), convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2008, n. 169.

²² Cfr. art. 2, c. 2 *bis*, d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti”), convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14.

²³ Cfr. art. 14 *bis*, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (“Provvedimenti anticrisi nonché proroga di termini”), convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102.

²⁴ Cfr. art. 22 *ter*, 2° c., d.l. n. 78/2009.

Osservatorio sulle fonti

alla tutela dei dati personali²⁵; dalle disposizioni di riordino in materia di fondazioni lirico-sinfoniche²⁶ agli interventi in materia di riscossione dei tributi²⁷; dai metodi di valutazione delle scuole²⁸ al contenimento della spesa in materia di pubblico impiego²⁹; dalle disposizioni relative alla razionalizzazione della spesa sanitaria³⁰ a quelle in ordine alla razionalizzazione della spesa scolastica³¹; dagli interventi di carattere fiscale³² alle liberalizzazioni delle attività economiche³³; dalla riorganizzazione degli enti pubblici³⁴ alle modifiche dei trattamenti pensionistici³⁵; dalle semplificazioni in ordine all'avvio delle attività di impresa³⁶ alla disciplina della verifica dell'impatto della regolamentazione³⁷; dalle semplificazioni burocratiche per i cittadini³⁸ a quelle per l'esercizio di varie attività economiche³⁹; dalle semplificazioni concernenti i controlli sulle imprese⁴⁰ alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale per piccole e medie imprese⁴¹; dalle semplificazioni di specifici procedimenti amministrativi⁴² al riordino di enti pubblici non economici⁴³; dalle misure di rilancio del settore dell'ippica⁴⁴ alle regole per la com-

²⁵ Cfr. art. 20 *bis*, d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (“Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”), convertito con modificazioni dalla l. 20 novembre 2009, n. 166.

²⁶ Cfr. art. 1, 1° c., d.l. 30 aprile 2010, n. 64 (“Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali”), convertito con modificazioni dalla l. 29 giugno 2010, n. 100). Articolo poi abrogato dal d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (“Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”), convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106.

²⁷ Cfr. art. 29, 1° c., lett h), d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”), convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

²⁸ Cfr. art. 2, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”), convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10.

²⁹ Cfr. art. 16, 1° c., d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”), convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111.

³⁰ Cfr. art. 17, 1° c., lett. b), d.l. n. 98/2011.

³¹ Cfr. art. 19, 16° c., d.l. n. 98/2011.

³² Cfr. art. 23, 47° c., d.l. n. 98/2011.

³³ Cfr. art. 3, 3°, 5° e 10° c., d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”), convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.

³⁴ Cfr. art. 22, 2° c., d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”), convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

³⁵ Cfr. art. 24, 18° c., d.l. n. 201/2011.

³⁶ Cfr. art. 1, 3° c., d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (“Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”), convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

³⁷ Cfr. art. 3, 1° c., d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”), convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.

³⁸ Cfr. art. 4, 3° c., d.l. n. 5/2012.

³⁹ Cfr. art. 12, 2° c., d.l. n. 5/2012.

⁴⁰ Cfr. art. 14, 3° c., d.l. n. 5/2012.

⁴¹ Cfr. art. 23, 1° c., d.l. n. 5/2012.

⁴² Cfr. art. 44, 1° c., d.l. n. 5/2012.

⁴³ Cfr. art. 46, 1° c., d.l. n. 5/2012.

Osservatorio sulle fonti

posizione degli organismi di rappresentanza degli italiani all'estero⁴⁵; dalla denuncia di inizio attività in ambito edilizio⁴⁶ alla riduzione degli organici delle forze armate⁴⁷; dall'attribuzione di poteri agli uffici territoriali del Governo⁴⁸ al riordino delle attività formative per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni⁴⁹; dalla vigilanza sulle attività di assicurazione⁵⁰ al riordino del sistema statistico nazionale⁵¹.

Nei primi anni della XVII legislatura le autorizzazioni all'adozione di regolamenti di delegificazione contenute in decreti-legge sono quantitativamente e qualitativamente in linea con la tendenza riscontrata nella legislatura precedente.

Le materie interessate dai sono anche in questo caso molto differenti. In particolare si segnalano autorizzazioni all'adozione di regolamenti di delegificazione con riferimento alla disciplina dell'indennizzo del danno da ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi⁵², a quella degli armamenti militari⁵³, alle semplificazioni delle comunicazioni telematiche all'Agenzia delle entrate per i soggetti titolari di partita Iva⁵⁴, agli interventi in materia di scuola, università e ricerca⁵⁵, alla disciplina dei procedimenti relativi ai beni culturali e paesaggistici⁵⁶, a quella dei poteri dell'Autorità nazionale anti-corruzione (Anac)⁵⁷, alla regolazione delle attività delle agenzie per le imprese⁵⁸, alla disciplina relativa alla gestione delle terre e rocce da scava destinate allo smaltimento⁵⁹.

⁴⁴ Cfr. art. 10, 3° c., d.l. 2 marzo 2012, n. 16 (“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”), convertito con modificazioni dalla l. 26 aprile 2012, n. 44.

⁴⁵ Cfr. art. 1, 1° c., d.l. 30 maggio 2012, n. 67 (“Disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero”), convertito con modificazioni dalla l. 23 luglio 2012, n. 118.

⁴⁶ Cfr. art. 13, 2° c., d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (“Misure urgenti per la crescita del Paese”), convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

⁴⁷ Cfr. art. 2, 3° c., d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”), convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

⁴⁸ Cfr. art. 10, 2° c., d.l. n. 95/2012.

⁴⁹ Cfr. art. 11, 1° e 2° c., d.l. n. 95/2012.

⁵⁰ Cfr. art. 13, 38° c., d.l. n. 95/2012.

⁵¹ Cfr. art. 3, 4° c., d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”), convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

⁵² Cfr. art. 28, 9° c., d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (“Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”), convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

⁵³ Cfr. art. 48, 2° c., d.l. n. 69/2013.

⁵⁴ Cfr. art. 50 *bis*, 5° c., d.l. n. 69/2013.

⁵⁵ Cfr. d.l. 12 settembre 2013, n. 104 (“Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca”), convertito con modificazioni dalla l. 8 novembre 2013, n. 128.

⁵⁶ Cfr. art. 12, 2° c., d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (“Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”), convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106.

⁵⁷ Cfr. art. 19, 10° c., d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”), convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

⁵⁸ Cfr. art. 19 *bis*, 1° c., d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (“Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo

Osservatorio sulle fonti

Sono di contro molto limitate le disposizioni dei decreti-legge che attribuiscono al Governo il compito di adottare regolamenti di esecuzione o di attuazione e integrazione. In particolare, tali disposizioni riguardano alcune misure in materia di diritto penale⁶⁰, l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale l'amministrazione dei beni sequestrati alla mafia⁶¹, la semplificazione di determinati adempimenti burocratici per le imprese⁶², la previsione e l'attribuzione dei poteri di *golden power* nei confronti del Governo nelle materie della sicurezza nazionale, dell'energia e delle comunicazioni⁶³, l'organizzazione della protezione civile⁶⁴, le modalità di esercizio associato di funzioni amministrative da parte dei Comuni⁶⁵, l'organizzazione dell'anagrafe nazionale della popolazione residente⁶⁶, l'istituzione del fascicolo sanitario elettronico per i cittadini⁶⁷, la disciplina dell'efficientamento energetico degli edifici⁶⁸.

Il numero relativamente contenuto di disposizioni che nei decreti-legge attribuiscono al Governo il potere di adottare regolamenti esecutivi e di attuazione si può spiegare, in parte, con il fatto che, per alcuni regolamenti, come quelli esecutivi, non è richiesto un fondamento legislativo espresso, perché si tratta dell'esercizio della tradizionale funzio-

delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”), convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116.

⁵⁹ Cfr. art. 8, 1° c., d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”), convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164.

⁶⁰ Cfr. art. 2 *ter*, d.l. 2 ottobre 2008, n. 151 (“Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina”), convertito con modificazioni dalla l. 28 novembre 2008, n. 186.

⁶¹ Cfr. art. 4, 1° c., d.l. 4 febbraio 2010, n. 4 (“Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”), convertito con modificazioni dalla l. 31 marzo 2010, n. 50. Il provvedimento è stato poi abrogato per effetto del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”).

⁶² Cfr. art. 6, d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (“Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia”), convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106.

⁶³ Cfr. artt. 1, 8° c., 2, 1° e 9° c., d.l. 15 marzo 2012, n. 21 (“Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni”), convertito con modificazioni dalla l. 11 maggio 2012, n. 56.

⁶⁴ Cfr. art. 1, 2° c., lett. a), d.l. 15 maggio 2012, n. 59 (“Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile”), convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2012, n. 100.

⁶⁵ Cfr. art. 19, 2° c., d.l. n. 95/2012.

⁶⁶ Cfr. art. 2, 5° c., d.l. n. 179/2012.

⁶⁷ Cfr. art. 12, 13° c., d.l. n. 179/2012.

⁶⁸ Cfr. art. 4, 1° c., lett. b), d.l. 4 giugno 2013, n. 63 (“Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale”), convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2013, n. 90.

Osservatorio sulle fonti

ne esecutiva del Governo, in parte, con la circostanza che i decreti-legge del periodo preso in considerazione, per via della pressione esercitata dalla crisi economica, sono stati finalizzati a introdurre numerose misure di semplificazione normativa e amministrativa ritenute idonee a stimolare la ripresa ed è stato quindi consequenziale l'affidamento al Governo di poteri regolamentari di delegificazione, dato che quest'ultima può rappresentare un importante strumento di razionalizzazione e semplificazione normativa.

Per quanto concerne i tempi di attuazione dei vari regolamenti previsti dai decreti-legge della XVI e della XVII legislatura, si può senz'altro osservare come le tempistiche siano molto variegata e dipendano dalle singole discipline giuridiche e dalle specifiche materie sulle quali i regolamenti sono chiamati a intervenire.

Anche in questo caso giova considerare separatamente le disposizioni concernenti i decreti di delegificazione da quelli concernenti i regolamenti esecutivi e di attuazione.

Per quanto riguarda i regolamenti di delegificazione, i termini per l'attuazione possono essere di 1⁶⁹, 2⁷⁰, 3⁷¹, 4⁷², 5⁷³, 6⁷⁴, 10⁷⁵, 12⁷⁶, 24 mesi⁷⁷ dall'entrata in vigore del decreto-legge ovvero di 3 mesi⁷⁸ dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Si segnalano anche numerose disposizioni che non presentano termini specifici per l'adozione dei regolamenti di delegificazione⁷⁹.

Per quanto riguarda i regolamenti esecutivi e di attuazione, i termini per l'attuazione possono essere di 2⁸⁰ e di 4 mesi⁸¹ dall'entrata in vigore del decreto-legge. Anche in questo caso si possono evidenziare disposizioni che non recano termini precisi per l'adozione dei regolamenti⁸².

⁶⁹ Cfr. art. 2, c. 2 *bis*, d.l. n. 207/2008.

⁷⁰ Cfr. art. 25, 5° c., 30, 3° c., 44, 1° c., d.l. n. 112/2008; art. 2, d.l. n. 225/2010.

⁷¹ Cfr. art. 10, 3° c., d.l. 16/2012; art. 10, 2° c., d.l. n. 95/2012.

⁷² Cfr. art. 3, 10° c., d.l. n. 138/2011; art. 11, 1°, d.l. n. 95/2012.

⁷³ Cfr. art. 4 *quater*, d.l. n. 97/2008; art. 3, 3° c., d.l. n. 138/2011.

⁷⁴ Cfr. art. 22 *ter*, 2° c., d.l. n. 78/2009; art. 22, 2° c., d.l. n. 201/2011; art. 1, 1° c., d.l. n. 67/2012; art. 11, 2° c., d.l. n. 95/2012; 12, 2° c., d.l. n. 83/2014; art. 19, 10° c., d.l. n. 90/2014.

⁷⁵ Cfr. art. 24, 18° c., d.l. n. 201/2011.

⁷⁶ Cfr. art. 64, 1° c., d.l. n. 112/2008; art. 17, 1° c., lett. b), d.l. n. 98/2011; art. 19, 16° c., d.l. n. 98/2011; art. 3, 5° c., d.l. n. 138/2011; art. 1, 3° c., d.l. n. 1/2012; art. 44, 1° c., d.l. n. 5/2012.

⁷⁷ Cfr. art. 13, 38° c., d.l. n. 95/2012.

⁷⁸ Cfr. art. 14 *bis*, d.l. n. 78/2009; art. 46, 1° c., d.l. n. 5/2012; art. 3, 4° c., d.l. n. 179/2012.

⁷⁹ Cfr. art. 38, 3° e 4° c., d.l. 112/2008; art. 3, 5° c., d.l. n. 137/2008; art. 20 *bis*, d.l. n. 135/2009; art. 1, 1° c., d.l. n. 64/2010; art. 29, 1° c., lett. h), d.l. n. 78/2010; art. 16, 1° c. e art. 23, 47° c., d.l. n. 98/2011; art. 4, 3° c., art. 12, 2° c., art. 14, 3° c., art. 23, 1° c., d.l. n. 5/2012; art. 13, 2° c., d.l. n. 83/2012; art. 2, 3° c., d.l. n. 95/2012; art. 28, 9° c. e art. 50 *bis*, 5° c., d.l. n. 69/2013; art. 19 *bis*, 1° c., d.l. n. 91/2014; art. 8, 1° c., d.l. n. 133/2014.

⁸⁰ Cfr. art. 6, d.l. n. 70/2011.

⁸¹ Cfr. art. 2 *ter*, d.l. n. 151/2008; art. 2, 1°, d.l. n. 21/2012.

⁸² Cfr. art. 1, 8° c. e art. 2, 9° c., d.l. n. 21/2012; art. 1, 2° c., lett. a), d.l. n. 59/2012.

Osservatorio sulle fonti

Tale breve rassegna dei tempi di attuazione illustra come rimanga attuale il problema di conciliare le norme di immediata applicazione dei decreti-legge con le disposizioni a efficacia differita che riguardano le varie fonti secondarie.

Inoltre, scendendo in concreto ad analizzare quante delle disposizioni dei decreti-legge abbiano trovato concreta applicazione, si può verificare come, nel corso della XVI legislatura, siano stati adottati solo 30 regolamenti di delegificazione su 81 previsti, mentre nel corso della XVII legislatura, su 13 regolamenti di delegificazione previsti non ne è stato ancora adottato alcuno⁸³.

In sostanza si può affermare che i termini per l'attuazione dei regolamenti previsti dai decreti-legge sono considerati dal Governo puramente ordinatori⁸⁴, sempre che siano effettivamente dettati, e di fatto risultano poco conciliabili con la *ratio* della decretazione d'urgenza, soprattutto quando i termini per l'attuazione superano di gran lunga il periodo di 60 giorni previsto per la conversione dei decreti, la qual cosa avviene nella grande maggioranza dei casi presi in considerazione.

5. Natura, funzioni ed efficacia dei poteri regolamentari attribuiti per decreto-legge

L'esame appena compiuto delle disposizioni dei decreti-legge che attribuiscono poteri regolamentari dimostra una certa reviviscenza della funzione regolamentare espressa dal Governo, specialmente in relazione ai regolamenti di delegificazione.

Questi ultimi, infatti, dopo avere ricevuto, alla fine degli anni ottanta del XX secolo, un inquadramento legislativo chiaro, avevano conosciuto, nei successivi anni novanta, un utilizzo abbastanza intenso, specie nella disciplina dell'organizzazione ministeriale e dei procedimenti amministrativi. Il quadro si era poi profondamente modificato nel decennio successivo: in parte le tendenze alla «rilegificazione»⁸⁵, in parte una nuova stagione della c.d. «fuga dal regolamento» attraverso la previsione di decreti non aventi na-

⁸³ I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2014.

⁸⁴ Non mancano sul punto le perplessità della dottrina. U. DE STERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, cit., p. 87 ss., osserva che, sebbene la l. n. 400/1988 non prescriva «che l'autorizzazione debba essere temporalmente limitata (...) 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». Sulla stessa lunghezza d'onda si pone anche F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 319 ss.

⁸⁵ Sul tema si leggano G. D'AMICO, *La rilegificazione tra «riserva» di regolamento e il principio di legalità ovvero la tartaruga e il piè veloce Achille*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 677 ss. ed E. FRONTONI, *Spunti in tema di delegificazione: "rilegificazione" e sottrazione dei regolamenti in delegificazione all'abrogazione referendaria*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 244 ss.

Osservatorio sulle fonti

tura regolamentare⁸⁶, avevano condotto a una riduzione del flusso dei regolamenti governativi, in generale, e di quelli di delegificazione, in particolare.

Inoltre, nei primi anni duemila il procedimento di formazione delle leggi è diventato sempre più disponibile per il Governo e per la sua maggioranza parlamentare, così da divenire percorribile in tempi brevi: di conseguenza, se, da un lato, la pretesa maggiore flessibilità delle fonti secondarie è stata molto limitata dalle difficoltà legate al procedimento formale di adozione dei regolamenti medesimi, dall'altro, è divenuta sempre più agevole per il Governo la prospettiva di modificare una disposizione avente forza di legge rispetto a quella di intervenire su una disposizione di rango regolamentare.

Inoltre è da segnalare che i regolamenti governativi sono soggetti al regime dei controlli delle fonti secondarie, pertanto essi sono sottratti all'esame della Corte costituzionale e costituiscono oggetto dei ricorsi previsti per gli atti amministrativi ai fini dell'eventuale disapplicazione o annullamento nei casi di illegittimità. Ciò comporta l'applicabilità nei loro confronti delle vie di ricorso esperibili nei confronti degli atti amministrativi anziché di quelle esperibili nei confronti degli atti legislativi. Si può dunque facilmente intuire come il Governo, qualora ne abbia la possibilità, preferisca di gran lunga intervenire a livello normativo e legislativo, anziché a livello regolamentare, dato che per il cittadino è molto più semplice l'accesso alla giustizia amministrativa che alla giustizia costituzionale.

Tuttavia, negli anni della crisi economica molti dei decreti-legge, adottati a partire dal 2012 con lo scopo dichiarato di combattere la recessione e di costituire una base robusta per la crescita, hanno contenuto numerose disposizioni autorizzanti il Governo a emanare regolamenti di delegificazione. La circostanza che solo alcuni di questi regolamenti siano stati effettivamente adottati dal Governo non può che indurre a riflettere: da un lato, la delegificazione per regolamento prevista dai decreti-legge viene considerata potenzialmente e astrattamente efficace a intervenire in determinate materie, dall'altro, il Governo non attua in concreto le previsioni di autorizzazione alla delegificazione contenuti nei decreti-legge.

Tale mancata attuazione, pur potendo sembrare paradossale, dato che il potere di delegificazione è conferito dal Governo a se stesso per effetto del decreto-legge, presenta una serie di spiegazioni.

⁸⁶ Sul punto si leggano: D. IACOVILLI, *I regolamenti nel disordine delle fonti*, in *Jus*, 2004, p. 234 ss.; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti: vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 130 ss. F. BATISTONI FERRARA, *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.; G. DEMURO, *I regolamenti delegati di delegificazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 301 ss.; A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo di «natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 5075 ss.; E. ALBANESI, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici*, cit., p. 169 ss.

Osservatorio sulle fonti

In primo luogo, si deve segnalare che le previsioni di delegificazione contenute nei decreti-legge costituiscono, in alcuni casi, degli interventi singolari e puntuali che devono essere adeguatamente coordinati e armonizzati con altre fonti primarie e secondarie. Per la loro piena efficacia, le previsioni di delegificazione dovrebbero invece coprire materie generali⁸⁷.

In secondo luogo, non sempre i decreti-legge indicano esplicitamente a quali testi legislativi si riferisca la delegificazione; di conseguenza la loro identificazione è compiuta nel regolamento, anche se l'effetto abrogativo dovrebbe in ogni caso derivare dalla forza normativa della legge e la determinazione dei testi abrogati dovrebbe avvenire alla luce dell'interpretazione delle disposizioni in essa contenute⁸⁸.

Si tratta comunque di un'elusione del modello delineato dall'art. 17, 2° c., l. n. 400/1988 che può indurre a dubitare della legittimità costituzionale delle applicazioni concrete dello stesso: la mancata indicazione nel decreto-legge delle disposizioni da abrogare determina di fatto il riconoscimento di un valore di fonte primaria in capo ai regolamenti di delegificazione del Governo che difficilmente può essere considerato compatibile con il principio di legalità.

In terzo luogo, si segnala come l'articolato procedimento di delegificazione non contribuisca a rendere "appetibile" la via dell'attuazione regolamentare per il Governo. In particolare, la necessità che il Governo debba richiedere il parere obbligatorio, ma non vincolante, del Consiglio di Stato e quello delle commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano nel termine di 30 giorni dalla richiesta, sembra dilatare ulteriormente i tempi di adozione del regolamento da parte dell'esecutivo.

Tutto ciò finisce inevitabilmente per riverberarsi sulla funzione e sulla natura della delegificazione e del connesso potere regolamentare attribuito al Governo. In particolare, si può ritenere condivisibile la tesi in forza della quale tra decretazione d'urgenza e delegificazione sembra essersi venuta a creare una sorta di sovrapposizione di funzioni⁸⁹: come i decreti-legge vengono adottati con una certa disinvoltura, tanto per introdurre discipline nuove e organiche, quanto per piccole e puntuali modifiche, così anche i regolamenti di delegificazione sembrano potere essere adottati sia in funzione di riforme di ampio respiro, sia per interventi e aggiornamenti marginali del *corpus* normativo.

⁸⁷ Sul punto si rinvia ancora a G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, cit.

⁸⁸ A tale proposito si rinvia ad A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. Dir.*, Agg., III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 492 ss., il quale sottolinea «che, quando l'identificazione sia fatta dal regolamento, si potrà discutere della compatibilità di essa con quanto risulta dall'interpretazione della legge mentre, quando non risulta esplicitamente da nessun testo, spetterà all'interprete effettuarla utilizzando tutte le indicazioni anche implicite di cui dispone».

⁸⁹ Su questo si leggano: A. SIMONCINI, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., p. 162; ID., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, cit., p. 48 ss.; G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, cit.

Osservatorio sulle fonti

Si è già osservato come, in linea teorica, alla delegificazione sia tradizionalmente ricondotta una funzione consistente nell'alleggerire l'ipertrofia legislativa e nell'adoptare, per quelle materie alle quali la delegificazione si riferisce, una disciplina più organica e più facilmente gestibile, in modo tale da riservare al Parlamento solo le grandi scelte di carattere politico, di cui la legge dovrebbe essere espressione⁹⁰.

La delegificazione è ovviamente anche strumento di semplificazione normativa: le norme amministrative indispensabili sono ricondotte in atti regolamentari, più agevolmente modificabili e aggiornabili rispetto alla disciplina legislativa. Revisione e razionalizzazione del sistema normativo e snellimento delle procedure burocratiche sono divenuti sempre più obiettivi da perseguire mediante delegificazione⁹¹, nella convinzione dell'impatto negativo sulla competitività del sistema Paese di un'amministrazione inefficiente, caratterizzata da regole non chiare e contraddittorie e da procedimenti lenti e farraginosi.

La prassi dimostra tuttavia che la funzione tradizionale della delegificazione è messa in crisi dalla mancata attuazione dei regolamenti, il cui carattere di urgenza è ulteriormente rafforzato dalla loro previsione all'interno dei decreti-legge. Nonostante le previsioni contenute nei decreti, la volontà di delegificazione viene frustrata dalla mancata adozione in concreto dei relativi regolamenti da parte del Governo, con inevitabili ripercussioni sul piano dell'efficacia delle politiche di semplificazione.

Il rischio è che le autorizzazioni alla delegificazione contenute nei decreti-legge si esauriscano in una mera funzione "manifesto", ossia in una funzione di enunciazione di volontà programmatica da parte del Governo, che incontra poi serie difficoltà nel tradurre in realtà le delegificazioni di volta in volta prospettate. Il potere regolamentare connesso alla delegificazione non si rivela dunque uno strumento pienamente disponibile per il Governo e, soprattutto, non si dimostra un mezzo davvero duttile per fare fronte a situazioni di emergenza o di crisi. Di conseguenza, non sono solo ragioni di legalità formale che inducono a ritenere che poteri di delegificazione non debbano essere attribuiti mediante decreto-legge, ma ci sono anche ragioni di efficacia sostanziale che convincono della necessità di ricondurre la delegificazione nell'alveo delle previsioni di legge o di leggi-delega.

L'estemporaneità delle previsioni in delegificazione riscontrabili nella decretazione d'urgenza non si è infatti dimostrata all'altezza della funzione di semplificazione normativa e, inoltre, ha contribuito a rendere maggiormente oneroso il ricorso del Governo all'esercizio di potere regolamentare.

⁹⁰ Su questo si leggano: S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001; V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme di potestà regolamentare*, Jovene, Napoli, 2005, p. 162 ss.; A. MORRONE, *Delegificazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1771 ss.

⁹¹ Sul punto si vedano: N. LUPO, "Dal regolamento alla legge". *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. Soc.*, 2006, p. 399 ss.; B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, 2011.

Osservatorio sulle fonti

6. Conclusioni

Provando a trarre un bilancio dall'esperienza delle legislature XVI e XVII, si può affermare che il ricorso al potere regolamentare del Governo sulla base di disposizioni contenute in decreti-legge risulta ancora problematico e ambiguo: da un lato, rispetto al numero complessivo dei regolamenti governativi, quelli adottati in virtù di decreti-legge non sono eccessivamente numerosi, dall'altro, la grande maggioranza di regolamenti di delegificazione sono previsti nel contesto della decretazione d'urgenza; da una parte, se le previsioni in materia di regolamenti governativi all'interno dei decreti-legge sono aumentati rispetto al passato, dall'altra, la quantità di regolamenti governativi effettivamente adottati è molto esigua.

Non sembrano essere stati risolti i principali nodi problematici già emersi in dottrina sull'intersezione tra decretazione d'urgenza e attribuzione di potere regolamentare in delegificazione. Al contempo, la mancata adozione dei regolamenti governativi che il Governo è stato di volta in volta delegato a emanare in virtù di decreti-legge, ha notevolmente limitato l'entità delle possibili conseguenze negative di tale tendenza.

Negli anni della crisi si è cercato di fare fronte alle continue emergenze di carattere economico e finanziario attraverso l'uso di quegli strumenti normativi che potessero garantire ampi margini di manovra al Governo per potere intervenire in materie dall'elevato tasso tecnico: in questo senso si apprezza meglio la presenza di riferimenti ai regolamenti di delegificazione nei decreti-legge, specialmente in quelli, come il decreto "Salva Italia" (d.l. n. 201/2011), il "Cresci Italia" (d.l. n. 1/2012) e il "Semplificazioni" (d.l. n. 5/2012), più direttamente coinvolti nell'opera di risanamento della finanza pubblica.

In realtà, le difficoltà in concreto affrontate dal Governo nell'esercizio di poteri regolamentari, ha determinato che il numero di regolamenti adottati dall'esecutivo sia stato abbastanza contenuto, generando un notevole scarto tra le previsioni dei decreti-legge e l'attuazione delle medesime, soprattutto quelle relative alla delegificazione.

Quest'ultima dovrebbe dunque tornare a essere l'esito e lo sbocco naturale di una politica di ampio respiro, anziché derivare dalla decretazione d'urgenza. Indubbiamente il meccanismo della delegificazione può risultare uno strumento idoneo per superare le crisi di sistema, ma esso rischia di incepparsi, come è avvenuto nel corso della XVI e della XVII legislatura, qualora la delegificazione sia disposta e dettata in maniera confusa sull'onda dell'emergenza.