

LE DELEGIFICAZIONI NELLE LL. NN. 59 E 127/1997: «IL FINE GIUSTIFICA I MEZZI»?

di *Gianmario Demuro*

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. La delegificazione dell'organizzazione dei Ministeri. – 3. La semplificazione amministrativa e la legge di delegificazione annuale. – 4. Alcune delegificazioni di settore. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa*

Le ll. nn. 59 e 127/1997 contengono svariate ipotesi di delegificazione, intese nel senso di *trasferimento della funzione normativa (su materie determinate) dalla sede legislativa statale ad altra sede normativa*¹. Tale definizione si attaglia infatti a tutte le ipotesi previste dalle leggi citate in premessa: sia alle ipotesi di attribuzione di potere normativo alle autonomie locali, sia alle ipotesi di attribuzione di potere normativo all'autonomia universitaria, sia infine al ricorso massiccio al potere regolamentare del Governo. Data la complessità della materia si è scelto di concentrare l'attenzione sulle singole disposizioni che prevedono una delegificazione a favore dei regolamenti governativi.

2. *La delegificazione dell'organizzazione dei Ministeri*

La prima disposizione che presenta un particolare interesse è quella contenuta nell'art. 13 della l. n. 59/1997 che, aggiungendo il c. 4°-bis all'art. 17 della l. n. 400/1988, prevede che «l'organizzazione e la disciplina degli uffi-

¹ G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, 24.

ci dei Ministeri» siano determinate con regolamento emanato ai sensi del c. 2° dell'art. 17 della l. n. 400/1988 che, come è noto, disciplina lo schema costituzionalmente idoneo ad attuare la delegificazione.

La nuova disciplina «delegificante» della materia dovrà essere dettata «nel rispetto dei principi posti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29» e con «i contenuti e con l'osservanza dei criteri» che di seguito si riassumono: *a)* riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari, prevedendo che tali uffici svolgano esclusivamente competenze di supporto del Ministro e di raccordo con l'amministrazione; *b)* individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, diversificando le strutture con funzioni finali da quelle con funzioni strumentali ed organizzandole per funzioni omogenee in modo da eliminare le duplicazioni funzionali; *c)* previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; *d)* indicazione e revisione periodica delle piante organiche; *e)* previsione di decreti ministeriali di *natura non regolamentare* per la definizione dei compiti dei dirigenti generali.

L'articolo in oggetto delimita la portata di questi nuovi regolamenti. Essi, per un verso sostituiranno – solamente per i Ministeri e con l'esclusione della Presidenza del Consiglio e del Ministero per gli Affari esteri e delle amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia – i regolamenti governativi e ministeriali già emanati o adottati ai sensi dell'art. 6, cc. 1° e 2°, del d.lgs. n. 29/1993 che continueranno a disciplinare la materia fino alla emanazione dei citati regolamenti²; per un altro verso sostituiranno la disciplina posta con norme primarie.

L'integrazione della tipologia di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 potrebbe configurare, se ci si ferma a rilevare il rinvio espresso al c. 2° dello stesso articolo, una semplice forma di utilizzazione dei regolamenti di delegificazione nella materia dell'organizzazione e della disciplina degli uffici dei Ministeri. In realtà, si tratta di «una vera e propria riserva di regolamento» che prevede una «competenza permanente dei regolamenti governativi dotati di effetto delegificante» in una vastissima materia³. Si potrebbe obiet-

² Per una analisi dell'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 secondo cui la delegificazione prevista è compatibile con la Costituzione cfr. M. CLARICH-D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, Maggioli, 1993, 94; *Contra* cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 1996, Torino, Giappichelli, 1996, 170.

³ In tal senso cfr. U. DE SIERVO, intervento alla *Tavola rotonda: I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 1996, 792-793.

tare che si tratti di «preferenza di legge» e non di «riserva di regolamento», in quanto si prescrive pur sempre una subordinazione del regolamento alle «norme generali» disciplinatrici della materia secondo il modello di delegificazione della l. n. 400/1988⁴. Tuttavia appare evidente che «il primato della legge si ridurrebbe solo alla possibilità di abrogare o di modificare *il nuovo comma* e si giungerebbe assai vicini a realizzare la c.d. riserva di regolamento, pur senza modificare la Costituzione»⁵. Tale affermazione è supportata dal fatto che il rinvio operato al c. 2° dell'art. 17, l. n. 400/1988, appare meramente formale (e, nella sostanza, completamente disatteso).

Innanzitutto il modello generale di delegificazione prescrive che siano le *singole* leggi ad autorizzare la delegificazione della materia. In questo caso invece si configura una delegificazione permanente non con singole leggi ma con una *sola* legge; all'art. 13 della l. n. 59/1997 si delegifica la materia e, nel contempo, si conferisce al nuovo tipo regolamentare la totalità dell'organizzazione futura dei Ministeri. Inoltre, il modello che sarebbe dovuto essere rispettato dispone che le singole leggi di delegificazione prevedano, di volta in volta, le «norme generali regolatrici della materia»; nel caso di specie invece si fa un generico richiamo ai *principi* che reggono la riforma del pubblico impiego e si dettano, in modo altrettanto generico, *i contenuti e criteri* che dovranno essere rispettati dai regolamenti in questione. Così facendo la discrezionalità nell'orientare le scelte del Governo attribuendo dei limiti alla delegificazione viene «dismessa» dal Parlamento ed attribuita al Governo stesso. Un rinvio generico ai principi infatti sposterà sul Governo il compito d'individuare, cosiccome i contenuti, anch'essi generici, saranno decisi in concreto dallo stesso organo. In particolare, si segnala l'estrema contraddittorietà della previsione, tra i contenuti che i regolamenti dovranno possedere, di decreti ministeriali di *natura non regolamentare* per la definizione dei compiti dei dirigenti generali. Non è dato infatti comprendere come dei regolamenti governativi possano delegificare la materia al punto da lasciare la nuova disciplina ad atti che, per esplicita definizione della legge, non hanno natura regolamentare e, quindi, non sono neanche fonti del diritto di rango terziario. Se è fortemente dubbia una delegificazione a favore di regolamenti ministeriali, ancor più dubbia è una delegificazione che affida la futura disciplina della materia ad atti amministrativi che non hanno, secondo l'ordi-

⁴ In proposito cfr. A. RUGGERI, *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della Costituzione ed incerte opzioni di natura istituzionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantesimo della Repubblica Italiana*, Milano, Giuffrè, 1997, 353.

⁵ U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 89.

namento vigente, alcuna prerogativa normativa e che invece, in quanto destinati a porre regole innovative, tale prerogativa dovrebbero avere⁶.

Ma il profilo che suscita le maggiori perplessità è quello relativo alla riserva di legge che si ricava dal combinato disposto di cui agli artt. 95, c. 3° e 97, c. 1° Cost. Non è questa la sede per ripercorrere tutti gli importanti studi succedutisi in materia⁷, tuttavia è necessario ricordare che la delegificazione di cui alla l. n. 400/1988 può avere ad oggetto esclusivamente materie coperte da riserva relativa di legge. Come è noto, il rispetto di tale riserva necessita di una previa e sostanziale disciplina di principio della materia mediante fonte primaria, lasciando alla fonte secondaria la potestà di riempire gli spazi lasciati vuoti dalla legge. Il rispetto della riserva di legge deve essere inteso come riserva di procedimento legislativo sull'organizzazione fondamentale dei pubblici uffici. Nel caso di specie invece, si assiste ad una devoluzione della materia dell'organizzazione e della disciplina degli uffici dei Ministeri al regolamento governativo e, nel contempo, ad una rinuncia a disciplinarne i tratti essenziali mediante fonte primaria⁸. Le perplessità aumentano ove si tenga conto che i regolamenti in questione dovranno essere utilizzati – ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 3, c. 1°, lett. d) e 7, c. 3°, della l. n. 59/1997 – anche per il «riordino» delle strutture centrali e periferiche soppresse, trasformate o accorpate a seguito del conferimento delle funzioni e dei compiti alle Regioni ed agli enti locali. L'unica indicazione che i regolamenti dovranno rispettare in una materia così vasta sarà quella di «salvaguardare l'integrità di ciascuna regione e l'accesso delle comunità locali alle strutture sovraregionali»⁹.

Infine, mentre è prevista espressamente la sostituzione dei regolamenti già emanati manca del tutto qualsiasi abrogazione espressa delle disposizioni legislative previgenti in materia che è, come preciseremo in seguito, uno degli elementi essenziali che devono essere rispettati dalle leggi di delegificazione se non si vuole aggirare il riparto costituzionale dei poteri normativi fra il Parlamento e il Governo¹⁰.

⁶ Sui problemi di coordinamento tra legge e regolamento cfr. R. DICKMAN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, Cedam, 1997, 187 ss.

⁷ Cfr. per tutti, C. PINELLI, *Commento all'art. 97*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1994, 305 ss.

⁸ Al riguardo cfr. M. CLARICH, *Per l'amministrazione scatta l'ora della riforma. La vera sfida è alla burocrazia*, in *Guida al diritto*, marzo 1997, 80.

⁹ Sul punto cfr. M. CARLI, intervento alla *Tavola rotonda*, cit., 803.

¹⁰ In argomento vedi, per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 356.

3. La semplificazione amministrativa e la legge di delegificazione annuale

L'art. 20 della l. n. 59/1997 è, per i profili che a noi interessano, quello più ricco di suggestioni, ma anche di problemi d'interpretazione. Per una migliore chiarezza espositiva possiamo innanzitutto dire che esso prevede due ipotesi di delegificazione: una *pro futuro*, ossia la previsione di una legge di delegificazione annuale in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi; una di *prima applicazione* che riguarda oltre cento categorie di procedimenti amministrativi. In entrambe le ipotesi viene seguito, in apparenza, il modello di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988.

Iniziamo ad occuparci della seconda. Anche in questo caso il modello di delegificazione, pur essendo espressamente richiamato dall'art. 20, c. 8°, della l. n. 537/1993, è stato rispettato solo formalmente, soprattutto per quanto riguarda «le norme generali regolatrici della materia» per l'esercizio della potestà regolamentare che, come si è già sostenuto, devono conformare il contenuto della disciplina dettata con regolamento¹¹. Non può infatti ritenersi che il Parlamento abbia assolto al suo obbligo di pre-configurare (e vincolare) il contenuto delle norme regolamentari, essendosi limitato a prevedere, all'art. 20, c. 5°, lett. a-g), come «criteri» della delegificazione i seguenti principi: a) «semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in unica procedura»; b) «riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti» e uniformazione dei tempi tra procedimenti analoghi; c) «regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione»; d) «riduzione del numero dei procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, anche riunendo in un'unica fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa, disposizioni provenienti da fonti di rango diverso, ovvero che pretendono particolari procedure, fermo restando l'obbligo di porre in essere le procedure stesse»; e) «semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili ...»; f) sostituzione degli organi collegiali «con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti,

¹¹ Sul punto cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni*, cit., *passim*.

dei soggetti portatori d'interessi diffusi»; g) «individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo».

Appare evidente dall'elenco sopra riportato che il legislatore si sia astenuto dal porre le norme-principio per la costruzione di un *nuovo* procedimento amministrativo e che abbia circoscritto il suo intervento «ad una mera enunciazione di obbiettivi da raggiungere e di finalità da perseguire»¹²; lasciando così il Governo libero di attuare la semplificazione amministrativa e di scegliere il *suo* procedimento amministrativo, rispettando non un modello parlamentare, che avrebbe dovuto garantire la tipicità del procedimento delegificato, ma solamente i *fini* di semplificazione amministrativa da realizzare¹³.

Sulla strada già tracciata dal Governo Ciampi con la l. n. 537/1993 (tentata anche dal Governo Dini che aveva approvato il d.l. 12 maggio 1995, n.

¹² In tal senso A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. n. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 1302. *Contra* cfr. L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 335, che ritiene che le misure di semplificazione dei procedimenti siano circoscritte e che con la «previsione di regolamenti delegificanti ... si è costituita una riserva di amministrazione in capo al governo, in quanto soggetto più competente a decidere in materia».

¹³ Tale considerazione trova conferma nella enunciazione del contenuto del potere regolamentare fatta nel QUADERNO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *L'attuazione della l. 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1994, 40-42, dove si sottolineano soprattutto gli obbiettivi da perseguire e non si fa, invece, alcun cenno ad un *modello* di procedimento amministrativo configurato dal Parlamento. Nel testo in questione si dice, infatti, in ordine al contenuto dell'intervento normativo che esso: «potrà svolgersi su tre diversi livelli: quello della razionalizzazione dell'attività amministrativa, quello della semplificazione in senso stretto, quello, infine, della liberalizzazione di alcune attività private attualmente soggette a controllo amministrativo. Alla razionalizzazione è rivolto il criterio della regolamentazione uniforme, anche quanto alla durata, di procedimenti amministrativi dello stesso tipo svolti da diverse amministrazioni o diversi uffici della medesima amministrazione ... Il primo *obbiettivo* da conseguire, quindi, con i regolamenti in questione è quello di eliminare tali difformità, fonti, a loro volta, di gravi disparità tra i soggetti che sono destinatari del medesimo tipo di azione amministrativa ... C'è poi un *obbiettivo* di snellimento della sequenza procedurale e di riduzione dei relativi tempi di svolgimento ... Il terzo possibile *contenuto* è quello della liberalizzazione di attività private». Dello stesso tenore sono gli studi preparatori alla riforma in questione: QUADERNO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi: proposte e realizzazioni*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1993; QUADERNO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Progetto per la semplificazione dei procedimenti amministrativi (Fascicolo n. 1)*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1993; QUADERNO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1993.

Sulla necessità di predisporre norme-principio nelle ipotesi di delegificazione cfr. S. FOIS, «Delegificazione», «riserva di legge», principio di legalità, in *Studi in onore di M. Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995.

163, poi decaduto, per la semplificazione di centoventi procedimenti amministrativi, in buona parte riproposti dalla l. n. 59/1997)¹⁴, si muove anche il Governo Prodi per «snellire» ed accelerare i procedimenti amministrativi. Lo schema, come abbiamo visto è quasi identico a quelli utilizzati in precedenza dagli altri Governi, con una sostanziale differenza: le «norme generali regolatrici» della materia delegificata, in vista della semplificazione amministrativa, appaiono per così dire aperte o, comunque, meno definite nei loro contorni. Tali «principi» infatti non possono non suscitare ulteriori perplessità oltre a quelle già manifestate in precedenza per la delegificazione dell'organizzazione ministeriale. Si è allargata infatti a dismisura la discrezionalità del Governo nella semplificazione dell'azione amministrativa¹⁵. Si pensi solamente alla possibilità di sopprimere organi *superflui* oppure di sostituire organi collegiali con soggetti che organi amministrativi non sono (*i soggetti portatori d'interessi diffusi*). Nel primo caso infatti *superfluo* è un termine del quale è difficile individuare il parametro di riferimento, salvo identificarlo in relazione alla *finalità* che s'intende raggiungere: la semplificazione amministrativa. Ma allora non è un principio, è un fine. Si veda in proposito il caso paradigmatico della delegificazione del procedimento relativo alla c.d. certificazione antimafia che, prevista in generale dall'elenco allegato alla l. n. 59/1997 (punto 86 dell'allegato I), viene integrata dall'art. 17, c. 94°, della l. n. 127/1997. In tale disposizione, oltre al fatto che vengono aggiunte due fonti primarie da delegificare (l. n. 47/1994 e d.lgs n. 490/1994), viene precisato che, nell'ambito della semplificazione prevista, debbano essere individuate «le disposizioni che pongono a carico di persone fisiche, associazioni, imprese, società e consorzi obblighi in materia di comunicazioni e certificazioni, che si intendono abrogate *ove gli obblighi da esse previsti non*

¹⁴ L'intervento previsto è molto ampio, si va infatti dai procedimenti in materia fiscale, a quelli in materia di occupazione e previdenza; dai procedimenti relativi alla espropriazione per pubblica utilità, a quelli collegati al rilascio delle concessioni edilizie, a quelli in materia di persone giuridiche private. Al momento in cui si scrive (ottobre 1997) sono stati approvati dal Governo gli schemi di regolamento in materia di: semplificazione delle procedure per la riscossione da parte dello Stato delle somme dovute dai dipendenti pubblici condannati per danno erariale; semplificazione concessione delle aree demaniali per la costruzione di porti; semplificazione delle procedure per il rilascio del certificato per la prevenzione incendi; semplificazione rilascio autorizzazioni per produzione additivi alimentari.

¹⁵ Tale allargamento è avvenuto, anche, in contrasto con le indicazioni della Corte dei conti che, in sede di controllo, aveva evidenziato come l'art. 2 della l. n. 537/1993, antesignano della legge in commento, attribuisse al Governo la possibilità di semplificare, attraverso l'emanaazione di regolamenti, lo svolgimento di determinate procedure, ma non contemplasse la possibilità di modificare aspetti sostanziali dell'azione amministrativa. Cfr. in proposito i pareri della Sezione di controllo, nn. 48 e 49 del 23 luglio 1994, in *Rivista della Corte conti*, 1994, p. 16.

siano più rilevanti ai fini della lotta alla criminalità organizzata». Da ciò si evince con chiarezza che il principio si *trasforma* in una finalità da raggiungere, finalità che viene altresì sottratta alla scelta politica del Parlamento ed attribuita al Governo¹⁶.

Posta la fragilità prescrittiva dei principi e dei criteri e la costante sovrapposizione tra finalità della delegificazione e «suoi principi generali», non può non ribadirsi quanto sostenuto sin qui, ossia che la delegificazione, avendo come destinatario principale l'Esecutivo, non può prescindere da una decisione del Parlamento che «incanali» l'attività normativa del Governo secondo il modello generale predisposto dall'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988¹⁷. Questo modello infatti è l'unico che permette di rispettare i limiti costituzionali del rapporto tra Parlamento e Governo stabilendo prescrittivamente l'ambito ed il ruolo normativo di entrambi gli attori istituzionali.

Ancor maggiori dubbi pone la possibilità di approvare tt.uu. di delegificazione di fonti primarie e secondarie con forma regolamentare, in palese violazione dell'art. 76 Cost.; sia sotto il profilo dell'insussistenza dei requisiti di forma necessari per l'approvazione di testi unici, sia sotto il profilo degli equilibri costituzionali richiesti dalla forma di governo parlamentare che non ammettono che l'Esecutivo possa essere autorizzato a *riordinare* una disciplina normativa primaria mediante fonti secondarie.

Come è noto, infatti, i testi unici possono assumere soltanto la «veste giuridica» di una fonte abilitata a sostituirsi alle fonti in esso trasfuse: ossia l'unificazione e la sostituzione delle fonti precedenti deve essere operata mediante un potere normativo idoneo a compiere l'opera di coordinamento e di abrogazione dei testi legislativi¹⁸. In questa prospettiva si ha la netta sensazione che il legislatore consideri intercambiabili la delega legislativa e la delegificazione¹⁹. A tal proposito si segnala che un principio di delegificazione previsto dall'art. 20, lett. *b*), della l. n. 59/1997 – relativo alla possibilità dei regolamenti delegificanti di introdurre forme d'indennizzo automatico per i cittadini in caso di mancato rispetto del termine del procedimento – è stato incorporato da tale disposizione²⁰ ed è diventato un principio della delega le-

¹⁶ Per un commento cfr. V. ITALIA (a cura di), *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1997, 430 ss.

¹⁷ In questo senso cfr. F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, *passim*.

¹⁸ In argomento vedi, per tutti, M. MALO, *I testi unici*, in *Osservatorio*, cit., 83 ss.

¹⁹ Di «inammissibile omologazione» tra regolamenti delegificanti e decreti legislativi scrive F. CERRONE, *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1996, 2082-2083.

²⁰ Vedi l'art. 7 della l. n. 127/1997.

gislativa prevista dagli artt. 11 e 17 della l. n. 59/1997, in materia di riordino degli strumenti di valutazione del rendimento dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni. In questo modo è la stessa differenza tra la delegificazione e la delega legislativa che rischia di perdere i propri connotati definitivi, portando di fatto ad una loro omologazione²¹.

Per concludere, l'oggetto della delegificazione è invece ristretto e limitato ai procedimenti indicati nell'elenco n. I allegato alla l. n. 59/1997 (ai quali si aggiungono una serie di procedimenti in materia universitaria e di diritto allo studio previsti dalla stessa disposizione), dove si trovano anche le indicazioni delle singole disposizioni o delle leggi che saranno abrogate con effetto dalla data dell'entrata in vigore dei regolamenti governativi. Esclusivamente sotto questo profilo può dirsi che il modello di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 sia stato applicato, in quanto non si è prevista una autorizzazione «in bianco» a disciplinare procedimenti relativi a qualsiasi materia, ma sono state indicate e determinate le fattispecie sulle quali il Governo dovrà intervenire. Determinazione tuttavia ancora non esaustiva in quanto, al di là della indicazione dell'oggetto, non sempre si esplicitano le disposizioni su cui interverrà la delegificazione e si lascia all'interprete la scelta di esse.

L'obiettivo della semplificazione dell'azione amministrativa e dell'accelerazione dei procedimenti è al centro degli altri commi del citato art. 20. Si tratta di una disposizione particolarmente complessa, sempre in bilico tra necessità contingenti e scelte generali *pro futuro*. Il c. 1° dell'articolo in questione prevede che il Governo presenti annualmente al Parlamento un disegno di legge «per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi» e che, sulla base della relazione del Governo, il Parlamento debba valutare lo stato di attuazione delle misure già adottate. Il disegno di legge in questione dovrà anche indicare i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare, nonché i procedimenti che saranno oggetto della disciplina. Tali criteri dovranno essere quelli già descritti prima per la delegificazione immediata di oltre cento procedimenti amministrativi, ma essi non sono posti dal legislatore sullo stesso piano per la delegificazione annuale. Ciò si evince dal fatto che l'art. 20, c. 1°, effettua un richiamo al criterio di cui al c. 5°, lett. a) (*salvo quanto previsto ...*) quasi a voler sottolineare che il legislatore futuro nell'elaborazione dei criteri della delegificazione dovrà considerare il principio di semplificazione del procedimento come immodificabile o, addirittura, sovraordinato. A parte ogni considerazione sulla vincolatività per il

²¹ Sul punto cfr. A.A. CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati», «regolamenti autorizzati», e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, 1858 ss.

legislatore futuro di una norma sulla produzione contenuta in una legge ordinaria²², appare perlomeno problematico il tentativo di prescrivere una scala gerarchica tra i principi da seguire nella delegificazione annuale, tanto più che neanche la Costituzione prevede una fattispecie simile per la delegazione legislativa. Detto per inciso, le future leggi di delegificazione annuale, in quanto fonti pari ordinate alla legge «madre», potranno porre principi diversi da quelli da essa posti come vincolanti.

Con il medesimo disegno di legge il Governo deve individuare «i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, sono attribuite alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali», indicando quali principi restano regolati con legge della Repubblica ai sensi degli artt. 117 e 128 Cost.

Questa disposizione configura la necessità che la legge di delegificazione annuale assuma le vesti di «legge quadro» per tutte le autonomie locali in modo da lasciare aperti gli spazi normativi delegificati alla normativa regionale e locale.

La questione è particolarmente delicata e suscita più di una perplessità. Come è noto infatti i regolamenti in materia delegificata non possono limitare le competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni e ciò non può essere neanche previsto dalla legge che autorizza la delegificazione. La Corte costituzionale ha sempre ritenuto infatti che fosse di «tutta evidenza» che una legge non possa modificare il riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e che l'oggetto della delegificazione, debba essere circoscritto specificamente alle norme di competenza statale. Pertanto, ha sostenuto la Corte, la semplificazione del procedimento amministrativo non può toccare le competenze delle Regioni perché «i regolamenti, per il loro rango, non sono infatti abilitati a modificare le competenze sostanziali né i presupposti e i requisiti preordinati all'emanazione dei provvedimenti amministrativi cui i procedimenti si riferiscono»²³. Viene così ribadito che i regolamenti in materia

²² In dottrina vedi per tutti F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento-I, Milano, Giuffrè, 1997, *passim*.

²³ Cfr. la sent. n. 69/1995 che si è pronunciata, in sede di conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento, sul d.p.r. 18 aprile 1994, n. 391, in materia di procedimenti autorizzatori allo svolgimento di manifestazioni fieristiche. Con tale sentenza la Corte ha stabilito che non spetta allo Stato introdurre, con norme regolamentari, «prescrizioni sullo svolgimento dei procedimenti amministrativi di competenza» della suddetta Provincia e, di conseguenza, ha annullato gli articoli del d.p.r. che prevedevano tale invasione di competenza. Su un altro regolamento (d.p.r. 22 aprile 1994, n. 368), autorizzato nel quadro della delegificazione prevista dall'art. 2 della l. n. 537/1993, in materia di programmazione ed esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria su edifici d'interesse storico-artistico, la Corte costituzionale, con la sent. n. 70/1995, ha invece stabilito la spettanza allo Stato dei poteri regolati dal re-

delegificata devono rispettare il principio di legalità sostanziale e che, se così non fanno, risultano illegittimi per «mancanza di valida base legislativa a loro giustificazione». Deve essere inoltre ribadito che spetta alle Regioni la regolamentazione dei procedimenti amministrativi nell'ambito della competenza in materia di ordinamento degli uffici, quale espressione della potestà regionale di autorganizzazione²⁴. In tale prospettiva, si deve riaffermare la naturale connessione tra la disciplina del procedimento amministrativo e le materie attribuite alle Regioni, chiarendo che la possibilità di porre tale disciplina regionale non può, in alcun modo, essere vanificata, o anche semplicemente limitata, da un intervento regolamentare statale²⁵.

Sempre in materia di autonomie regionali e locali, ancor più perplessi lascia la lettura del c. 7° dell'art. 20, secondo il quale le «materie» disciplinate nei cc. dal 1° al 6° dello stesso articolo dovranno essere regolate dalle Regioni a statuto ordinario nel rispetto dei «principi» (autoqualificati dalla legge come «principi generali dell'ordinamento giuridico») che siano ricavabili dai commi prima citati. Tali «disposizioni» si applicano interamente sino a quando le Regioni non avranno provveduto a legiferare. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano è previsto invece che esse abbiano tempo un anno per adeguare i rispettivi ordinamenti alle «norme fondamentali della legge medesima». Innanzitutto, il rinvio ai commi citati appare di difficile interpretazione in quanto essi disciplinano non le *materie* bensì le *procedure* per l'emanazione della legge di delegificazione annuale e per essa prescrivono i principi ed i criteri direttivi. Ancor più difficile sembra ricavare le «disposizioni» che si applicheranno in via suppletiva alle Regioni²⁶.

golamento in questione. Su entrambe le sentenze cfr. il commento di G. TARLI BARBIERI, *Due casi di delegificazione (alquanto problematici) davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 647 ss.

Cfr. infine, la sent. n. 250/1995 sul d.p.r. 20 aprile 1994, n. 373, in sede di conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento, che ha stabilito la conformità del regolamento in questione ai criteri ed ai principi ispiratori fissati dall'art. 1, c. 28°, della l. n. 537/1993. Per un commento a quest'ultima sentenza cfr. A.A. CERVATI, *A proposito*, cit., 1848.

²⁴ La Corte costituzionale si è pronunciata in tal senso nelle sentt. n. 465/1991, in *Le Regioni*, 1992, 1349 ss., con nota di G. PASTORI, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*, e n. 461/1992, in *Le Regioni*, 1993, 1206 ss. Cfr. inoltre la sent. C. cost. n. 333/1995 che, in sede di conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni Veneto e Toscana sul d.p.r. 20 aprile 1994, n. 348, ha dichiarato che spetta allo Stato definire il procedimento per il riconoscimento della denominazione dei vini in quanto la potestà nello specifico settore permane in capo ad esso.

²⁵ Cfr. al riguardo la sent. C. cost. n. 832/1988, in *Giur. cost.*, 1988, 3992 ss.

²⁶ In dottrina vi è chi ritiene che la disposizione in questione possa essere interpretata nel senso che le Regioni dovranno snellire i procedimenti di propria competenza, in conformità ai principi e alle tecniche indicate dalla legge. Cfr. G. VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 431.

In sintesi, nella legge che può essere considerata la prima grande riforma del decentramento a favore di tutte le autonomie locali, troviamo una prima disposizione (art. 20, c. 2°) che non rispetta adeguatamente le autonomie costituzionalmente garantite, in quanto prevede l'attribuzione di materie *di volta in volta* con le singole leggi di delegificazione, materie che dovrebbero già spettare ad esse in quanto previste dalla Costituzione; abbiamo poi una seconda disposizione – conforme alla Costituzione ed agli orientamenti della Corte costituzionale poiché riconosce il potere delle Regioni di regolare autonomamente i *propri* procedimenti – che è di difficile interpretazione. Tutto ciò è quantomeno contraddittorio, poiché a fronte dell'ampio decentramento amministrativo, si riporta al «centro» la decisione sulle modalità della semplificazione amministrativa.

La legge annuale di cui si discute potrà infine contenere norme di delega e di delegificazione per la compilazione di testi unici legislativi e regolamentari. In questo caso, a differenza di quanto detto prima, la previsione appare maggiormente chiara e potrebbe considerarsi una sorta di norma sulla produzione che prescrive i tratti della codificazione *delegificante*²⁷: accanto ai testi unici tradizionali di rango legislativo possono essere previsti testi unici delegificanti di rango secondario, suscettibili di combinare tra loro norme primarie delegificate e norme già in origine secondarie. Nonostante la maggior chiarezza di questo passaggio della disposizione, permangono tuttavia le perplessità espresse in precedenza sul c. 5°, lett. *d*), dell'articolo in commento in quanto, anche in questa ipotesi, al testo unico non viene attribuita la forma che si richiederebbe per i compiti che deve assolvere.

Assieme a tale previsione generale, l'articolo in questione prescrive una disciplina *di prima attuazione* delegando al Governo la possibilità di «emanare norme per la delegificazione» di una lunga serie di attività economiche ed industriali (elencate dall'art. 4, c. 4°, lett. *c*), laddove tali materie non siano coperte «da riserva assoluta di legge» e delegando anche la possibilità di emanare «testi unici» delle leggi che disciplinano tali settori, «anche attraverso le necessarie modifiche, integrazioni o abrogazioni di norme»²⁸. La delega in questione è soggetta al termine perentorio di sei mesi decorrente dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 4 della l. n. 59/1997. L'uso del termine «il Governo è delegato», comune sia per la emanazione di norme di delegificazione che per l'emanazione dei testi unici innovativi, induce a formulare due ipotesi interpretative.

²⁷ Si parla di *codificazione* in quanto l'intento del legislatore sembra essere quello di dare un segno di discontinuità con l'ordinamento precedente. Su questi temi cfr. M. ANIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, Giappichelli, 1996, 26-7.

²⁸ Tutto ciò secondo i criteri previsti dall'art. 20 e dagli artt. 14 e 17 della l. n. 59/1997.

Una prima interpretazione porta a ritenere che il legislatore abbia (impropriamente) inteso sia *autorizzare* la delegificazione mediante regolamento governativo di materie non coperte da riserva di legge assoluta, sia delegare al Governo il riordino della restante parte della materia che, in quanto coperta da riserva assoluta di legge, non poteva essere delegificata. Se tale fosse l'interpretazione da attribuire alla disposizione, si deve ribadire che l'uso del termine in questione non sembra del tutto appropriato, e ciò perché la delegificazione e la delegazione legislativa sono (e devono rimanere) funzionalmente e strutturalmente diverse²⁹.

Una seconda interpretazione, maggiormente fondata sotto il profilo letterale, induce a ritenere che siamo di fronte ad una delega legislativa ad emanare «norme per la delegificazione». In altri termini, il Governo è delegato ad *approvare* decreti legislativi che dovranno poi delegificare la quota di materia non coperta da riserva assoluta di legge. Al tempo stesso il Governo è delegato altresì ad approvare testi unici di riordino della restante parte della materia. In sintesi, potrebbe trattarsi di una delegificazione contenuta in decreti legislativi di cui si sono già avuti esempi in passato e che è ritenuta generalmente ammissibile in dottrina³⁰.

4. *Alcune delegificazioni di settore*

Passiamo ad alcuni brevissimi cenni sulle più importanti delegificazioni di settore nella l. n. 59/1997 e nella l. n. 127/1997.

Nella prima legge, all'art. 15, c. 2°, si prevede il ricorso alla tecnica di delegificazione di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 per la definizione dei criteri e delle modalità di applicazione della validità degli atti formati mediante strumenti informatici e si prevede che la delegificazione debba essere operata entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge. Anche in questo caso il rinvio all'art. 17 è del tutto incongruente, in quanto non vi è alcuna traccia delle norme generali regolatrici, né alcuna indicazione delle leggi previgenti³¹.

Ma la delegificazione di settore di maggior interesse e di maggiore am-

²⁹ In argomento cfr. le precise indicazioni di A.A. CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati»*, cit., 1853.

³⁰ Sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 93 ss.

³¹ Nello stesso senso cfr. l'art. 17, c. 1°, lett. e), della l. n. 59/1997.

piezza è quella di cui all'art. 21 della legge in commento, in materia di realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche italiane. Non è questa la sede per affrontare tutti i problemi che suscita una delegificazione così vasta, ci limiteremo quindi a richiamare alcuni nodi problematici della tecnica di delegificazione utilizzata. Innanzitutto, si prevede che spetti ai regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, il compito di: determinare puntualmente le funzioni trasferite dall'amministrazione alle scuole; introdurre la disciplina concernente la determinazione dei requisiti dimensionali ottimali delle istituzioni scolastiche, nonché le modalità di esercizio dell'autonomia; attribuire l'autonomia e la personalità giuridica alle Accademie di belle arti, Conservatori di musica ecc., «con gli adattamenti resi necessari dalle specificità proprie di tali istituzioni»³². Tale ultimo inciso – insieme all'ultimo inciso dell'art. 21, c. 2°, che affida ai regolamenti di delegificazione il compito di «armonizzare le norme» di cui all'art. 355 del testo unico approvato con il d.lgs. n. 297/1994 con le disposizioni della l. n. 59/1997³³ – appare paradigmatico della discrezionalità affidata al Governo che potrà decidere su *quali* siano le specificità di queste istituzioni da salvaguardare

Ma l'aspetto, in assoluto, più problematico è rappresentato dalla genericità della clausola finale di abrogazione delle norme regolatrici della materia, secondo la quale (art. 21, c. 13°): con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti «sono abrogate le disposizioni vigenti con esse *incompatibili*, la cui ricognizione è affidata ai regolamenti stessi». Non viene dunque rispettato l'obbligo per la legge delegificante di elencare le singole disposizioni o le leggi che saranno abrogate. Come si è sostenuto in precedenza, la legge che abilita il Governo a delegificare una materia *deve* individuare *una per una* le disposizioni legislative sulle quali dovrà ricadere l'effetto abrogativo condizionato all'entrata in vigore dei regolamenti. L'abrogazione non può infatti derivare dalle nuove norme regolamentari che regolano la materia delegificata, bensì scaturisce dalla stessa disposizione di legge che conferisce il potere regolamentare al Governo, secondo la c.d. teoria dell'abrogazione differita³⁴. Nel caso di specie invece essa viene fatta, palesemente, risalire al re-

³² Cfr. i «criteri generali e principi direttivi» della delegificazione contenuti nei cc. 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11° del medesimo articolo.

³³ La materia è particolarmente delicata in quanto riguarda il riconoscimento legale delle scuole private.

³⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, 133. In argomento vedi anche E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1968, 415; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 837, «Nulla vieta alle leggi di disporre o prevedere la perdita della propria efficacia anche per disposizione di atti diversi dalla legge»; A. D'ATENA, *Regolamento delegato, legge abilitante e sindacato di co-*

golamento che dovrà elencare le disposizioni abrogate³⁵. Posto che nel nostro ordinamento, in forza del principio di preferenza di legge, non è data la possibilità di abrogare fonti primarie mediante regolamenti, anche se «avenuti forza delegificante», si deve ritenere che le indicazioni sull'abrogazione debbano essere fornite espressamente dal Parlamento, e non dal Governo, in quanto, come detto in precedenza, l'effetto abrogativo non può derivare dal regolamento ma dalla stessa fonte legislativa che autorizza la delegificazione.

Tali affermazioni potrebbero essere poste in dubbio dal fatto che il legislatore affida al regolamento un mero compito *ricognitivo* delle disposizioni abrogate. Tale eventuale obiezione non è però fondata poiché l'abrogazione operata dalla legge è solo apparentemente espressa e rimette al Governo l'individuazione delle incompatibilità normative, e dunque si trasforma in abrogazione tacita³⁶.

Infine, nella l. n. 127/1997, sono due le delegificazioni di settore che suscitano particolare interesse³⁷.

La prima è prevista dall'art. 1, che riforma la materia della documenta-

stituzionalità, in *Giur. cost.*, 1967, 1229: «Se si vuole salvare la validità dei regolamenti delegati ... non resta che la soluzione secondo cui l'effetto abrogativo andrebbe riconnesso alla legge che istituisce la fonte regolamentare»; G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie*, Milano, Giuffrè, 1962, 162 ss.

³⁵ Ciò è già accaduto molto spesso in passato. Secondo il Consiglio di Stato l'indicazione da parte dei regolamenti delle norme abrogate è addirittura necessaria in quanto «per la rottura traumatica dell'ordine legislativo l'abrogazione non può essere lasciata all'interprete, se non nei casi limite, e spetta dunque all'amministrazione indicare compiutamente quali siano le norme di legge sostituite o abrogate». Sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione*, cit., 194 ss.

³⁶ A conforto della tesi del mero effetto ricognitivo potrebbe essere tuttavia citata la delega legislativa al Governo, prevista dall'ultimo inciso del medesimo comma, per l'emanazione di un t.u. che apporti tutte le modifiche necessarie al t.u. sull'istruzione approvato con il d.lgs. n. 297/1994, conseguenti alle abrogazioni rese necessarie dall'emanazione dei regolamenti. Sul punto cfr. A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 439, il quale ritiene che non sia auspicabile una rilegificazione della materia e che la disposizione in esame sia da intendere come «volta a consentire esclusivamente l'eliminazione, dal testo unico, delle norme abrogate».

³⁷ Cfr. inoltre la delegificazione dell'ordinamento dello stato civile di cui all'art. 2, cc. 12°-14°, della l. n. 127/1997; e la delegificazione per il Centro tecnico dell'autorità per l'informatica della Pubblica amministrazione prevista dall'art. 17, c. 19°, della stessa legge. Quest'ultima appare una delegificazione fortemente atipica in quanto l'unico dato rinvenibile è il rinvio espresso all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988; tuttavia la materia non ha una precedente disciplina legislativa in quanto il Centro viene istituito dalla stessa disposizione delegificante. Stesso ragionamento deve essere fatto per il c. 65° dello stesso articolo in materia di definizione dei casi e delle modalità per la cessione a titolo gratuito alle autonomie territoriali di alcune categorie di immobili dello Stato.

Sono previste inoltre delegificazioni che interferiscono con l'autonomia normativa delle Regioni; si pensi alle misure per la semplificazione dei versamenti alla p.a., alle Regioni e

zione amministrativa e la delegifica interamente, limitandosi ad un *rituale* rinvio all'art. 17 della l. n. 400/1988. Anche in questo caso poi si utilizza la formula dell'abrogazione innominata («sono abrogate le disposizioni vigenti, anche di legge con esse incompatibili») e si ripropone l'obbligo per i regolamenti della «indicazione esplicita delle norme abrogate». In apparenza si tratta di una formulazione simile a quella commentata in precedenza, ma così non è. In realtà in questo caso non spetta ai regolamenti una mera ricognizione delle norme abrogate, bensì una puntuale indicazione di esse. Tale indicazione, per quanto determinata dalla necessità di garantire la conoscenza della disciplina oggetto dell'abrogazione, è, a nostro parere, illegittima, in quanto la scelta sulle norme che saranno abrogate è attribuita al regolamento e non alla legge. Tuttavia, dato che l'obbligo di indicazione delle norme abrogate è inserito tra i «criteri e principi direttivi» (art. 1, c. 3°, lett. c) della delegificazione, ne consegue che, ove non rispettato dal Governo, potrà determinare l'illegittimità dei regolamenti delegificanti³⁸.

Profili di problematicità presenta anche la seconda delegificazione di settore prevista dalla l. n. 127/1997. All'art. 17, cc. 78°-84°, nell'ambito della riforma dello stato giuridico e delle competenze del segretario comunale e provinciale, viene affidata al regolamento governativo la disciplina delle seguenti materie: a) organizzazione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali; b) funzionamento dell'Agenzia; c) ordinamento contabile dell'Agenzia, anche in deroga alla contabilità generale dello Stato; d) articolazione albo in sezioni e in fasce professionali; e) modalità di svolgimento dei concorsi per l'accesso all'albo; f) passaggio tra le fasce professionali; g) procedimento disciplinare; h) modalità di utilizzazione dei segretari non chiamati a coprire alcuna sede; i) trasferimento ad altre pubbliche amministrazioni dei segretari che ne facciano richiesta. L'atto regolamentare che darà attuazione alla legge dovrà rispettare una serie di «principi e criteri direttivi» che disegnano l'intelaiatura della riforma. Si tratta di una delegificazione fortemente atipica – al di là del rinvio espresso all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 – in quanto la materia non ha una precedente disciplina legislativa. L'Agenzia viene infatti istituita dalla stessa disposizione delegificante e solo una parte della materia viene abrogata e mo-

agli enti locali di cui all'art. 15, c. 2°, della l. n. 127/1997, nonché alla nuova disciplina delegificante della procedura per la riscossione dei tributi mediante strumenti elettronici, informatici, sistema bancario e postale, prevista dall'art. 17, c. 87°, della stessa legge.

³⁸ Gli ulteriori principi della delegificazione sono quelli dell'acquisizione d'ufficio di atti e documenti, del divieto di aggravare il procedimento e della proporzionalità degli oneri istruttori a carico del privato. Per un commento cfr. M. ARSI, *Certificazione, documentazione e procedimento amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 719 ss.

dificata, mentre la restante parte è posta *ex novo* dal regolamento. Ancor più atipico sembra essere l'obbligo per il regolamento di dettare una disciplina transitoria (art. 17, c. 82°) relativa a tutti gli istituti necessari all'attuazione del nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali.

5. Osservazioni conclusive

In conclusione può sostenersi che nelle c.d. leggi «Bassanini» le delegificazioni siano state utilizzate in modo massiccio, vincendo quella ritrosia che per anni ne aveva frenato l'utilizzazione. I motivi di tale ritrosia ad utilizzarle potevano essere rintracciati su due versanti opposti; uno interno all'amministrazione e l'altro interno al rapporto Governo-Parlamento.

Per quanto riguarda il primo era ormai noto che una delle cause principali dell'inflazione legislativa, sulla quale si doveva incidere con la delegificazione, era attribuibile alle pubbliche amministrazioni le quali tendevano a coprire le proprie responsabilità sotto l'egida delle fonti primarie che, viceversa, nella maggior parte sono il frutto dell'opera dei titolari degli uffici amministrativi³⁹. La «classe» burocratica adoperava cioè le leggi per porsi al riparo, mediante la regolazione minuta di tutti gli aspetti dei procedimenti amministrativi e, nel contempo, evitava l'uso dei regolamenti per la disciplina di attuazione di essi.

Per quanto concerne il secondo profilo è chiaro che con la delegificazione il Parlamento si spoglia del compito di decidere su una serie di conflitti d'interesse nella materia «legificata» e lo attribuisce al Governo, alleggerendosi dagli interventi legislativi microsettoriali⁴⁰.

Se questa ipotesi è esatta allora risulta chiaro che, per attuare la delegificazione, era necessario che il Governo avesse, effettivamente, un motivo a *non* mantenere la composizione degli interessi in Parlamento e, quindi, ad assumersi la responsabilità delle decisioni⁴¹. Quando questo motivo non è stato presente la delegificazione non è stata attuata.

³⁹ Sull'argomento vedi, per tutti, il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, cit., 23, dove si sostiene che le amministrazioni sono nel contempo responsabili e vittime dell'eccesso di leggi.

⁴⁰ Su questi temi cfr. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, 132-135.

⁴¹ Si è dimostrato che in molti casi l'interesse del Governo a mantenere le decisioni in Parlamento converge con l'interesse delle forze di opposizione. In tal senso cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, 175-176.

Nel più recente periodo, con l'avvento del Governo Prodi, si è avuta invece una convergenza d'interessi parlamentari e governativi ad operare mediante strumenti delegificatori e ciò spiega il motivo del concreto attuarsi della delegificazione, correlata agli obbiettivi del programma di Governo⁴². Ossia tali strumenti sono stati considerati come quelli più idonei a perseguire una delle più importanti priorità dei Governi succedutisi negli anni novanta: la necessità di riformare e razionalizzare le amministrazioni pubbliche al fine di garantirne il buon funzionamento⁴³. Tuttavia, il ricorso a tale strumento suscita forti perplessità, su cui si è già detto, per le modalità di attuazione. Si ha l'impressione infatti che, a fronte del perseguimento degli scopi di semplificazione del sistema delle fonti normative in materia di attività della Pubblica Amministrazione e di razionalizzazione della funzione legislativa, si sia, in verità, realizzato un'ulteriore aumento della complessità del sistema delle fonti, soprattutto nel profilo più delicato, quello «demolitorio», della delegificazione⁴⁴. Paradossalmente, tale maggiore complessità è stata determinata da una legislazione che voleva semplificare⁴⁵.

Profili di problematicità sono riscontrabili anche nell'ipotesi di costituzionalizzazione del principio di delegificazione permanente prevista dall'art. 98, c. 2°, del testo di riforma della parte seconda della Costituzione approvato dalla c.d. Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali: «Nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge il Governo può adottare regolamenti. Nelle medesime materie la legge, con determinazione dei principi essenziali di disciplina della materia, può autorizzare i regolamenti ad *abrogare e modificare* norme di legge». Viene quindi dato rango costituzionale alla «forza di legge» attribuita ad una fonte secondaria e si lascia campo aperto alla delegificazione, con i regolamenti che, direttamente, abroga-

⁴² Sulla correlazione tra i programmi di Governo e la delegificazione cfr. C. CHIMENTI, *Il Governo dei professori. Cronaca di una transizione*, Firenze, Passigli, 1994, 76-77, spec. 86-88; C.A. CIAMPI, *Un metodo per governare*, Bologna, Il Mulino, 1996, *passim*.

⁴³ In argomento cfr. L. TORCHIA, *La modernizzazione*, cit., 329 ss.

⁴⁴ Tale confusione è riscontrabile anche in dottrina nei commenti sui singoli interventi di delegificazione. Si veda ad esempio M. ARSI, *Certificazione*, cit., 791 ss., che, nel descrivere la tipologia del intervento normativo, gli attribuisce la qualità di delega legislativa.

⁴⁵ Su questi temi cfr. G.U. RESCIGNO, *Le tecniche legislative oggi in Italia*, in G. VISINTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1995, 737 ss.; C. D'ORTA-V. DI PORTO, *L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti*, in *Rass. parlamentare*, 1995, 81 ss. Per una bibliografia completa ed aggiornata sul tema della qualità del sistema delle fonti cfr. M. AINIS-R. PAGANO, *Guida bibliografica al drafting legislativo*, in *Rass. parlamentare*, 1995, 15 ss.

no la legge⁴⁶. Ancor più problematica appare tale scelta se si pon mente al fatto che lo stesso testo di riforma disciplina, in modo estremamente preciso, la decretazione d'urgenza (art. 99 del testo della «Bicamerale»), ponendo limiti ben più penetranti, tra cui il divieto per il decreto-legge di «attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge». Si limita dunque la possibilità di innovare l'ordinamento giuridico mediante la decretazione d'urgenza e, nel contempo, si attribuisce ad una fonte regolamentare, del tutto svincolata dal controllo parlamentare, un potere di normazione molto ampio.

In sintesi, ciò che traspare dalle ll. nn. 59 e 127/1997, nonché dalla prima bozza di riforma della Costituzione, è che il perseguimento della «filosofia» della semplificazione e della riduzione delle norme che incidono sulla vita dei cittadini debba prevalere sull'uso corretto delle tecniche di delegificazione. L'intricato intreccio tra decreti legislativi e regolamenti delegificanti, si ammette in dottrina, «è usato al limite del possibile», ma al fine di mantenere in capo alle fonti legislative solo le norme essenziali «per la realizzazione del disegno complessivo»⁴⁷. Ciò allo scopo di costruire «i modi più opportuni per realizzare in tempi certi e brevi tutta la strategia riformatrice»; sancendo nel contempo la scelta che il processo di delegificazione dell'ordinamento amministrativo italiano diventi un processo permanente e destinato a dipanarsi nel tempo⁴⁸.

Si tratta tuttavia di un'applicazione paradossale di tale filosofia: come ha giustamente sostenuto Sorace è paradossale che il Parlamento, che fa le leggi, ritenga necessario un meccanismo di «delegificazione continua» come quello previsto dalla legge annuale di delegificazione⁴⁹. Ancor più paradossale è delegificare lasciando poi la quasi totale discrezionalità delle scelte ai regolamenti governativi; non può ritenersi infatti che il Parlamento possa recuperare il suo ruolo-guida con il controllo sugli schemi dei regolamenti delegificanti affidato alle Commissioni parlamentari⁵⁰. Anzi, tale controllo sembra ancor più confondere i confini tra la delegificazione mediante regolamento governativo e la delegazione legislativa e si pone con sempre maggior

⁴⁶ Occorre segnalare in proposito che tali regolamenti, pur essendo «atti con forza di legge», non sono sottoponibili al giudizio di legittimità costituzionale della Corte costituzionale perché non rientrano tra quelli cui fa rinvio l'art. 134, c. 1°, lett. *b*, del testo approvato.

⁴⁷ Così F. PIZZETTI, *Intervento alla tavola rotonda*, cit., 861.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ A. SORACE, *Intervento alla tavola rotonda*, cit., 815.

⁵⁰ Previsto in quasi tutte le delegificazioni descritte in precedenza. Cfr., ad esempio, l'art. 20, c. 3°, della l. n. 59/1997.

forza il problema del rispetto dei modelli e delle forme: si tratta ancora di regolamenti governativi o, in via di prassi accettata, si sta affermando un atipico quasi-decreto delegato che aggira il riparto dei poteri normativi tra Parlamento e Governo⁵¹? Sembra questo il punto centrale di tutta la vicenda descritta, ossia la modifica della forma di governo a «Costituzione invariata» dove il Governo consolida una «posizione dominante» nella produzione di norme di diritto «malgrado ogni diverso indirizzo stabilito in Costituzione»⁵². Tuttavia occorre ribadire che i ruoli della legge e del regolamento non sono intercambiabili e fungibili, e non si può pensare che i regolamenti possano sostituire la legge nella definizione dei principi della materia. Il tutto, concentrando i poteri normativi in capo alla burocrazia ministeriale alla quale si attribuisce il potere sia di autoriformarsi che di riformare.

Le leggi «Bassanini» dunque, per perseguire l'idea della semplificazione amministrativa, hanno applicato liminarmente il modello di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 e lo hanno, di fatto, sostituito, nonostante il rinvio espresso, con modelli «monouso», buoni per delegificare singoli ambiti materiali. Ora, se si vuol fare della delegificazione una tecnica stabile di semplificazione dell'ordinamento, deve ritenersi che il primo valore da rispettare per il legislatore sia quello della legalità costituzionale che ha nelle «forme» normative la sua più significativa espressione. Invece, è proprio questo valore che viene sacrificato, pur nella prospettiva della semplificazione: abrogazione delle leggi individuata dai regolamenti ed effetto abrogativo imputato direttamente ad essi; testi unici di forma regolamentare che delegificano e contengono norme sia primarie che secondarie, non sono certo esempi di rigorosa applicazione di tale valore.

In conclusione, l'auspicato passaggio dalla «democrazia consociativa» alla «democrazia competitiva» comporta certamente la necessità del rafforzamento degli strumenti normativi dell'Esecutivo⁵³; ma ciò non significa che l'accrescimento di tali strumenti, che come abbiamo visto si è in parte realizzato in contrasto con la Costituzione vigente⁵⁴, possa avvenire in un quadro di sostanziale sovrapposizione dei ruoli del Governo e del Parlamento nell'esercizio dell'attività normativa.

⁵¹ Cfr. in proposito A.A. CERVATI, *op. cit.*, *passim*.

⁵² Così A. RUGGERI, *Prospettive*, cit., 358.

⁵³ Sul punto cfr. S. FABBRINI, *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*, Bari, Laterza, 1997, 21 e 78.

⁵⁴ Vedi, al riguardo, A. TRAVI, *Illegittimità della reiterazione dei decreti-legge e disciplina dell'attività amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 139 ss.