

LA DELEGIFICAZIONE NELLA LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE PER IL 1998

di *Gianmario Demuro*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le modificazioni dell'art. 20 della legge n. 59/1997 e l'integrazione dei criteri di semplificazione procedimentale. – 3. La delegificazione generalizzata delle norme sopravvenute. – 4. La semplificazione procedimentale e le sanzioni amministrative. – 5. Il ruolo delle Regioni nella semplificazione procedimentale. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa*

L'art. 20, comma 1, della legge n. 59/1997 prevede che il Governo presenti annualmente al Parlamento un disegno di legge «per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi» e che presenti una relazione sulla base della quale il Parlamento possa valutare lo stato di attuazione delle misure già adottate. L'art. 20 prevede inoltre che il disegno di legge in questione debba indicare i criteri e i principi per l'esercizio della potestà regolamentare delegificante, nonché i procedimenti amministrativi da delegificare. La legge n. 59/1997 stabilisce infine che il legislatore futuro, nell'elaborare i criteri della delegificazione, debba considerare il principio della semplificazione del procedimento come, tendenzialmente, sovraordinato. Il tentativo di instaurare una sorta di scala gerarchica con al vertice il principio di semplificazione del procedimento amministrativo e la procedura annuale di delegificazione sembra, almeno parzialmente, riuscito.

La legge di semplificazione per il 1998 viene, infatti, predisposta in *attuazione* dell'art. 20, comma 1, della legge n. 59/1997 e rappresenta la diretta realizzazione del disegno tracciato dalle «leggi Bassanini» in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi. La «legge figlia», nell'art. 1 della legge, dichiara di riconoscere la norma *sulla* produzione contenuta nella «legge madre» e dichiara di conformarsi ai *criteri*, ai *principi* ed alle *pro-*

cedure di cui all'art. 20, della legge n. 59/1997¹. Nel contempo però – come è già accaduto nell'ambito dei rapporti tra legge n. 86/1989 e le singole leggi comunitarie annuali e come è nella logica della non vincolatività per il legislatore futuro di una norma sulla produzione contenuta in una legge ordinaria – la legge «di produzione» contiene una serie di modifiche e di deroghe alla legge «sulla produzione», la legge n. 59/1997, al dichiarato fine di «rendere più efficace l'attività preordinata alla semplificazione procedimentale»². L'intervento è particolarmente complesso e necessita pertanto di una analisi per gruppi di argomenti che diano conto dello sviluppo della delegificazione a cadenza annuale prevista dalla legge n. 59/1997³.

2. *Le modificazioni dell'art. 20 della legge n. 59/1997 e l'integrazione dei criteri di semplificazione procedimentale*

Per quanto attiene all'attuazione del modello generale di delegificazione previsto dalla legge n. 400/1988 il primo dato da rilevare è il rinvio all'art. 17 della legge n. 400/1988. A tale disposizione la legge fa riferimento per avviare la delegificazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi di cui agli allegati 1 e 2 della legge stessa⁴; a questo rinvio si affianca, come

¹ Così, l'art. 1, comma 1, della legge «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998» dell'8 marzo 1999, n. 50, in *Gazzetta Ufficiale* 9 marzo 1999, n. 56.

² Così come espressamente previsto dalla Relazione di accompagnamento al disegno di legge. Per un commento cfr. N. LUPO, *Il primo disegno annuale di semplificazione: alcune note introduttive*, in *Gazz. Giur.*, n. 39/1998, 5 ss.

³ La prima legge annuale di semplificazione prevede anche interventi di riordino mediante testi unici; interventi di potenziamento degli apparati governativi mediante la costituzione, presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, di una apposita «Unità per la semplificazione delle norme e delle procedure» (art. 3); l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) per tutti gli schemi degli atti normativi del Governo (art. 5). Di questi aspetti si occupano altri saggi del presente volume.

⁴ Il problema interpretativo che si pone è quello di dare un significato alla scelta di prevedere due diversi allegati per elencare i procedimenti da delegificare. Nel primo allegato si elencano cinquantasette procedimenti da semplificare ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge in commento e ciò appare coerente alla logica sino ad oggi seguita nella elencazione dei procedimenti amministrativi da delegificare. Nel secondo allegato invece cambia la rubrica e si prevede che la delegificazione debba intervenire sui *Procedimenti strumentali da disciplinare in modo uniforme ai sensi dell'art. 20, comma 5, lett. a, della l. 59/97*. La suddivisione in due distinti elenchi dei procedimenti amministrativi da semplificare si basa dunque sul rinvio che sta a fondamento dell'allegato 2: l'art. 20, comma 5, lett. a), della legge n. 59/1997. Prescrive infatti la

detto in premessa, il rinvio all'art. 20 della legge n. 59/1997. Da questi dati formali appare chiaro il riconoscimento della tecnica (la delegificazione) e del fine (la semplificazione), quasi a voler sottolineare l'assoluta inscindibilità dei due interventi sul sistema delle fonti, come se la tecnica ed il fine fossero una cosa sola⁵. Tale affermazione si giustifica anche in relazione alla rubrica dell'art. 1, intitolato *Delegificazione di norme e regolamenti di semplificazione*, dove appare evidente l'intento del Governo di ottenere il doppio risultato di delegificare, modificando il sostrato dal quale si ricavano le «norme», e di affidare, stabilmente, la semplificazione dei procedimenti ai regolamenti. Detto questo è necessario valutare nel complesso come la prima legge di semplificazione s'inserisca nel quadro del meccanismo di delegificazione *pro futuro* ipotizzato dalla legge n. 59/1997⁶.

Innanzitutto, occorre ricostruire il quadro generale dei principi e criteri direttivi cui la delegificazione si deve attenere, quadro che è stato integrato a più riprese dalle «leggi Bassanini».

Nella versione originale dell'art. 20, comma 5, lett. a)-g), il contenuto delle norme regolamentari doveva conformarsi ai principi di: semplificazione dei procedimenti amministrativi; riduzione dei termini per la conclusione degli stessi procedimenti; regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni; riduzione del numero dei procedimenti amministrativi; semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili; sostituzione degli organi collegiali, con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori d'interessi diffusi; individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo.

A questi sono stati aggiunti, dalla legge n. 191/1998, i criteri e i principi di cui alle lettere: *g-bis*) «soppressione dei procedimenti che risultino non più rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore o che risultino in contrasto con i principi generali dell'ordi-

«semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultino strettamente connessi o strumentali». Con riferimento al testo approvato dal Senato cfr. N. LUPO, *Il primo disegno annuale*, cit., 6.

⁵ Sottolineano questa coincidenza F. PIZZETTI, *Relazione*, in *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme-Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, 46 ss.; G. VESPERINI, *La riforma dei procedimenti amministrativi*, in G. DE CAPRARIIS, G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, Il Mulino, 1998, 262 ss.

⁶ Sulla quale cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, 239 ss.; G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» tra costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Milano, Giuffrè, 1998, 773 ss.

namento giuridico nazionale o comunitario»; *g-ter*) «soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati»; *g-quater*) «adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria, anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio»; *g-quinquies*) «soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustificano una difforme disciplina settoriale».

Infine, la legge di semplificazione per il 1998 che all'art. 2, comma 1, lett. *b*) integra i criteri di semplificazione procedimentale con le lett. *g-sexies*) «regolazione, ove possibile, di tutti gli aspetti organizzativi e di tutte le fasi del procedimento» e *g-septies*) «adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche».

Appare evidente dall'elenco sopra riportato che il Parlamento, più che individuare le «norme generali regolatrici della materia», continui a perseguire l'intento di enunciare obiettivi da raggiungere⁷, lasciando il Governo libero di attuare la semplificazione procedimentale non tanto sulla base di un modello circoscritto e delimitato dal Parlamento, quanto rispetto ai *fini* di semplificazione e di razionalizzazione amministrativa da realizzare⁸.

Negli ultimi interventi legislativi vi è qualcosa in più e la discrezionalità del Governo viene ulteriormente ampliata: non si attribuisce all'Esecutivo solamente la possibilità di semplificare e di accelerare i procedimenti amministrativi, ma si prevede anche quella di *sopprimerli*; soppressione – si badi bene – che *dovrà* essere decisa autonomamente dal Governo sulla base di criteri molto generici formulati dal Parlamento. Il Governo ad esempio, ai sensi del criterio *sub g-bis*, può sopprimere i procedimenti ricavando esso stesso (dalla legislazione di settore o dai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato o comunitario) le giustificazioni che lo inducono a ritene-

⁷ Secondo un orientamento già individuato da A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/93*, in *Le Regioni*, 1994, 1302.

⁸ Un esempio paradigmatico di questa prassi è ricavabile dall'art. 16, comma 17, della legge n. 196/97, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, nel quale il Governo è autorizzato ad emanare *norme* regolamentari ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, «allo scopo di pervenire ad una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, ... ai fini della creazione di occasioni d'impiego delle specifiche tipologie contrattuali, nonché di semplificazione, razionalizzazione e delegificazione, con abrogazione, ove occorra, delle norme vigenti». 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. Mazziotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995.

re che si tratti di procedimenti non più efficaci. Ancor più ampi in questo senso sono il criterio *sub g-ter*, che introduce l'*analisi costi-benefici* a livello regolamentare, ed il criterio *sub g-quinquies*, che prevede la riconsiderazione da parte del Governo delle *rationes* che giustificano l'esistenza di procedimenti amministrativi derogatori rispetto alla normativa generale sul procedimento.

Il secondo criterio introduce la valutazione del «costo della norma», ossia la valutazione degli effetti economici delle regole vigenti. Esso diventa l'elemento qualificante che indirizza l'interpretazione governativa a verificare se la *ratio* legislativa del procedimento amministrativo resista alla domanda: i benefici conseguibili sono giustificati dai costi patiti dall'amministrazione e dai cittadini? Se i costi si dimostrassero più alti dei benefici conseguibili, il Governo è *autorizzato* a sopprimere il procedimento, sostituendolo, se del caso, «con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati»⁹. Si degrada così a livello regolamentare una classica prerogativa parlamentare, la valutazione della perdurante validità del «fine» perseguito dalla legislazione vigente. A ciò si aggiunga che, in virtù della abrogazione espressa conseguente alla delegificazione, l'attività una volta de-regolata, potrà essere affidata, per intero o in parte alla autoregolamentazione da parte dei singoli e delle associazioni portatrici di interessi diffusi¹⁰. In sintesi, il Governo sostituirà il Parlamento nella più politica delle decisioni, quella di mantenere o rinunciare alla regolamentazione pubblica attuando forme di deregolamentazione che integrino *sussidiariamente* la normazione pubblica¹¹.

Occorre inoltre sottolineare che la soppressione dei procedimenti in contrasto con i «principi generali dell'ordinamento giuridico ... comunitario» e l'adeguamento dei procedimenti non soppressi «ai principi della normativa comunitaria», introduce nuovi obblighi per l'interpretazione «adeguatrice» del diritto interno a quello comunitario; dall'adeguamento – per così dire –

⁹ Su questi temi cfr. A. NATALINI, *Il management della regolazione*, in G. DE CAPRARIIS, G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, cit., 233 ss.

¹⁰ In questa prospettiva ritengo debba essere letta la previsione di cui all'art. 1, comma 2, della legge in questione che demanda ad un d.p.c.m. l'individuazione «di forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione». Si tratta di una modifica procedurale del modello di delegificazione di cui all'art. 20 della legge n. 59/1997 finalizzata alla partecipazione delle forze sociali nella elaborazione dei regolamenti di delegificazione; partecipazione questa che sposta l'interesse alla semplificazione dalla pubblica amministrazione ai privati.

¹¹ Su questi temi cfr. S. AMOROSINO, *Regolamentazione e deregolamentazione*, in *Enc. sc. soc.*, VII, 323.

«caso per caso» si passa ad un adeguamento «generalizzato» e «finalizzato» a conformare direttamente l'attività amministrativa ai principi di diritto comunitario.

Infine, anche l'ultima integrazione dei criteri di semplificazione prevista dalla legge in commento prevede la possibilità di regolare *tutti* gli aspetti organizzativi e *tutte* le fasi del procedimento e va dunque nel senso di conferire al Governo tutta la discrezionalità necessaria ad intervenire *trasversalmente* sia sull'organizzazione che sulla attività amministrativa.

Lo schema dei limiti alla potestà regolamentare, come abbiamo visto, appare sempre più aperto e meno definito nei suoi contorni. La fragilità prescrittiva dei principi e dei criteri, nonché la costante sovrapposizione tra finalità della delegificazione e suoi «principi generali», inducono a ritenere che la dismissione della materia amministrativa da parte del Parlamento sia totale; così ampia che sembra ipotizzare (anche se non sembra chiaro come intenda instaurarla) una «riserva di regolamento» in materia sia di organizzazione che di attività amministrativa¹². Si tratterebbe, in buona sostanza, di una «riserva» che facoltizza il Governo a disciplinare queste materie come «proprie», utilizzando la potestà regolamentare in luogo di quella legislativa e riportando così in vita la categoria dei regolamenti di disciplina «dell'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo» previsti dalla legge n. 100/1926¹³. Partendo da questa constatazione appare chiaro che il Parlamento non solo non intende più regolare la fattispecie, ma rinuncia anche a regolare i compiti dei futuri regolatori della materia¹⁴. La legge infatti, individuando la fonte competente a disciplinare la materia, si autolimita a tal punto da individuare un meccanismo di regolazione amministrativa *sostitutivo* rispetto a quello seguito dalla legge, facendo così venir meno la secondarietà dei regolamenti delegati, in quanto essi non dovranno semplicemente limitarsi ad in-

¹² In tal senso 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 Sui quali vedi per tutti L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 627 ss.

¹⁴ Così come invece il Parlamento dovrebbe fare alla luce della costante giurisprudenza costituzionale in materia di eccesso di delega legislativa. Anche recentemente la Corte costituzionale ha ribadito nella sent. n. 198/1998 che «i principi e i criteri direttivi servono da un lato a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma dall'altro debbono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di «riempimento» che lega i due livelli normativi».

tegrare e sviluppare quanto stabilito dalla legge ma si porranno sostanzialmente in concorrenza¹⁵.

3. La delegificazione generalizzata delle norme sopravvenute

Come è noto, delegificare significa ridurre la stratificazione delle leggi, ossia sgomberare il campo dalla presenza della legge in un particolare settore dell'ordinamento normativo, il che si ottiene abrogando la disciplina previgente a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento. Secondo la tecnica della abrogazione condizionata si tratta però di una ipotesi ammissibile solo ove il Parlamento indichi nella legge che autorizza la delegificazione le disposizioni legislative e regolamentari su cui i regolamenti, vincolati alla legge stessa dal principio di legalità, andranno ad incidere. La legge in questione prevede invece un meccanismo finalizzato a consentire, una volta per tutte, che la delegificazione della materia sia estesa anche alle cd. «successive modificazioni». L'art. 2, comma 1, lett. d), introduce infatti il comma 5 *bis* nell'art. 20 della legge n. 59/1997 con il quale stabilisce che l'effetto delegificante sia esteso anche ai «testi normativi» sopravvenuti a quelli indicati negli allegati alla legge di delegificazione annuale. In virtù di tale disposizione si estende la delegificazione ai successivi interventi normativi in quei campi che si trovano *in fase di* riordino. Per cui non sarà più necessario, secondo l'intenzione del legislatore, che la legge delegificante contenga l'estensione dell'effetto abrogativo ai provvedimenti normativi intervenuti nelle *more* della delegificazione¹⁶.

La prima domanda da porsi è se una previsione di questo genere sia legittima oppure no. La seconda domanda è se tale previsione sia tecnicamente adeguata a raggiungere il risultato.

Per quanto attiene alla prima domanda la risposta è negativa in quanto è da escludere che dalla attribuzione di potere regolamentare possa derivare

¹⁵ Sul venir meno della distinzione tra primarietà e secondarietà nel progetto di revisione della Costituzione presentato dalla «Bicamerale» cfr. U. DE SIERVO, *Oscurità e frammentazione del sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 706; G. PUCCINI, *La potestà regolamentare del governo*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, 251 ss.

¹⁶ L'antecedente di questa disposizione è nell'art. 1, comma 19, della legge n. 191/1998 che estende «ai successivi provvedimenti di modificazione» la delegificazione prevista per i procedimenti amministrativi elencati nell'allegato 1 previsto dall'art. 20, comma 8, della legge n. 59/1997.

una sorta di limitazione alla attività legislativa¹⁷. A ciò si aggiunga che l'indicazione espressa delle disposizioni legislative già vigenti che saranno abrogate a seguito della delegificazione nelle singole leggi che la autorizzano è il requisito che garantisce il limite alla discrezionalità dell'interprete nella individuazione degli atti normativi da considerarsi abrogati. In questo caso, invece, il potere attribuito all'interprete è talmente vasto da riconoscergli la possibilità di ricavare, autonomamente, l'estensione dell'intervento delegificante.

Per quanto attiene alla seconda domanda sembra logico ritenere che la *ratio* di tale disposizione sia quella di rendere non necessario l'intervento del legislatore nella indicazione degli ulteriori provvedimenti normativi sui quali incide la delegificazione. Appare tuttavia, altrettanto, evidente che lasciare al Governo l'individuazione delle «successive modificazioni» da far rientrare nella delegificazione significhi rendere incerta la delimitazione dell'ambito materiale che si intende delegificare¹⁸. Occorre in proposito distinguere due ipotesi: la prima è che le modificazioni siano intervenute per effetto di leggi entrate in vigore precedentemente rispetto alla legge delegificante, la seconda è che le modificazioni siano intervenute successivamente alla legge stessa.

Nel primo caso è evidente che l'esigenza di ricomprendere nell'intervento di delegificazione tutta la disciplina vigente in materia sia giustificata. Nel secondo caso invece, in applicazione del principio cronologico, non si può escludere la volontà di «rilegificare» la materia e, quindi, il Governo non può essere autorizzato a delegificare anche i profili della materia regolati da leggi intervenute successivamente alla legge di delegificazione.

Al meccanismo sopra descritto deve essere aggiunta la *Norma finale* contenuta nell'art. 9, comma 1, che prevede che «le attività di semplificazione previste dalla legge in commento, dall'art. 20 della legge n. 59/1997 e dall'art. 1 della legge n. 191/1998, «riguardano, nelle materie ivi previste, anche le norme procedurali od organizzative introdotte fino alla data» di entrata in vigore della legge, nonché le norme introdotte entro un anno dalla stessa data. La disposizione esprime chiaramente il fine di ricondurre a livello regolamentare qualsiasi disciplina normativa, sia di rango primario che secondario, che intervenga sulle attività semplificate. Non altrettanto chiara è però l'efficacia prescrittiva della disposizione. In proposito possono essere ipotizzati due significati.

¹⁷ Cfr. A. PIZZORUSSO, S. FERRARI, *Le fonti del diritto italiano*, 1. *Le fonti scritte*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Torino, Utet, 1998, 109.

¹⁸ Cfr. R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della normazione*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, 318.

Per un verso si può ritenere che la disposizione preveda la delegificazione «automatica» di qualsiasi *norma procedimentale od organizzativa* che intervenga sulle materie *semplificate e soggette a codificazione* nelle more dell'approvazione del disegno di legge o entro un anno dalla sua entrata in vigore. Tale interpretazione appare conforme alle finalità della legge: dare stabilità alle *attività* di semplificazione. Tuttavia è chiaro che una abrogazione senza previa autorizzazione legislativa aprirebbe ad una delegificazione sostanzialmente senza limiti, se non quelli di tipo temporale e si porrebbe in contrasto con la Costituzione¹⁹.

Per un altro verso si può ritenere che la disposizione preveda che tutti i provvedimenti normativi di «complessificazione», intervenuti nell'arco di tempo sopra indicato, possano essere delegificati mediante ulteriori leggi di autorizzazione. Anche questa interpretazione è discutibile in quanto sostanzialmente inutile, posto che il legislatore può, di volta in volta, autorizzare la delegificazione di spazi normativi rilegificati.

4. *La semplificazione procedimentale e le sanzioni amministrative*

Ma la disposizione che appare più dubbia è quella introdotta dall'art. 1, comma 2, della legge, che aggiunge l'art. 20 *bis* alla legge n. 59/1997; in questo articolo si dispone la facoltà per «i regolamenti di delegificazione» di *disciplinare* anche i procedimenti amministrativi che prevedono obblighi la cui violazione costituisce illecito amministrativo. In questo caso viene data una alternativa al Governo: eliminare gli obblighi che siano da ritenere *superflui* o *inadeguati alle esigenze* di semplificazione del procedimento, con la conseguenza che l'eliminazione comporterà l'abrogazione della corrispondente sanzione amministrativa; oppure *riprodurre* i predetti obblighi. In questo caso le sanzioni amministrative previste dalla legge si applicherebbero alle violazioni delle corrispondenti norme delegificate, secondo apposite disposizioni di rinvio contenute nei regolamenti di semplificazione. La disposizione suscita una serie di perplessità.

Anche in questo caso la discrezionalità del Governo appare amplissima e la possibilità di scelta dell'eliminazione degli obblighi (cui corrisponde una sanzione amministrativa) è parametrata sulle *esigenze della semplificazione* e, quindi ad un criterio teleologico che non ha, in se stesso, la risposta alla do-

¹⁹ In tal senso cfr. P. CIARLO, *Il parlamento e le fonti normative*, relazione al convegno «La riforma costituzionale», Roma 6-7 novembre 1998, p. 12 del dattiloscritto.

manda: quali sono gli obblighi *superflui* o *inadeguati*? Ma vi è di più. Il nostro sistema sanzionatorio amministrativo è provvisto di una copertura costituzionale che la dottrina ricava, in prevalenza, dagli artt. 23, 28 e 97 della Costituzione. Tale copertura è rappresentata dalla presenza in queste disposizioni di una riserva di legge per le sanzioni amministrative che si evince, in particolare: dall'art. 23 per le prestazioni consistenti in una «prestazione personale o patrimoniale»; dagli artt. 28 e 97 per le sanzioni disciplinari; dallo stesso art. 97 per ogni altra sanzione di carattere ablativo²⁰. È altresì noto che si tratta di riserve *relative*, per cui lo spazio che viene lasciato alla normazione regolamentare necessita di una sufficiente pre-determinazione dei principi e dei criteri per l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo.

Nel caso di specie, invece, la disciplina dell'illecito amministrativo sarebbe completamente rimessa alla fonte regolamentare di semplificazione che dovrebbe disciplinare per intero il precetto normativo e lasciare alla legge il ruolo di mero «contenitore» di sanzioni amministrative da applicare «alle violazioni delle corrispondenti norme delegificate». Le sanzioni amministrative, in formale ossequio al principio di legalità dell'illecito amministrativo, sarebbero ancora contenute nelle disposizioni legislative ma diverrebbero applicabili agli illeciti amministrativi delegificati solamente attraverso «apposite disposizioni di rinvio contenute nei regolamenti».

In sintesi, avremmo una serie di illeciti amministrativi disciplinati da disposizioni di rango diverso ed un discutibile meccanismo di rinvio (mobile) dalla fonte secondaria alla fonte primaria che, più che rispettare il principio di legalità dell'illecito amministrativo sancito dalla legge n. 689/1981, appare un espediente per aggirarlo²¹.

²⁰ In argomento cfr. per tutti C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1988, 137 ss.

²¹ Ancor più discutibile è la facoltà attribuita al Governo, in sede di attuazione di direttive comunitarie con regolamento autorizzato, dall'art. 5 della legge n. 128/1998 (Legge comunitaria 1995-1997) che dispone che, ove le direttive cui dare attuazione mediante regolamento prescrivano l'adozione di sanzioni, il Governo possa prevedere direttamente a livello regolamentare «adeguate sanzioni amministrative». Per un commento a questa legge cfr. G. GRASSO, *La legge comunitaria 1995-1997: problemi di diritto pubblico comunitario*, in *Gazz. Giur.*, n. 31/1998, p. 2 ss.

Una previsione simile è contenuta anche nella delegificazione della materia dell'apprendistato e del contratto di formazione e lavoro (art. 16, comma 5, della legge n. 196/1997) che dà la possibilità al Governo di definire nei regolamenti «un sistema organico di controlli sulla effettività dell'addestramento e sul reale rapporto tra attività lavorativa e attività formativa, con la previsione di *specifiche sanzioni amministrative per l'ipotesi in cui le condizioni previste dalla legge non siano state assicurate*».

5. Il ruolo delle Regioni nella semplificazione procedimentale

L'art. 20, comma 2, della legge n. 59/1997 prevedeva che con il disegno di legge annuale di semplificazione il Governo dovesse individuare «i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, sono attribuite alle potestà normativa delle Regioni e degli enti locali», indicando quali principi restavano regolati con legge della Repubblica ai sensi degli artt. 117 e 128 Cost.

Questa disposizione prefigurava la necessità che la legge di delegificazione annuale assumesse le vesti di «legge quadro» per tutte le autonomie locali in modo da lasciare aperti alla normativa regionale e locale alcuni degli spazi normativi che venivano delegificati a favore di regolamenti statali. Verosimilmente questi ultimi avrebbero potuto disciplinare gli spazi spettanti alla disciplina statale, restando in capo alle fonti normative locali la quota di disciplina definita dalle attribuzioni costituzionali.

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 annuale che autorizza la delegificazione²². 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 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 re-

²² U. DE SIERVO, Intervento alla tavola rotonda su *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 1996, 792 ss.; A. RUGGERI, *Relazione*, in *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme-Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, 131.

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 legge 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

golamenti in materia 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». Bisogna inoltre ricordare 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, sarebbe stato logico 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.

La legge in commento prevede all'art. 2, comma 1, lett. a), la sostituzione dell'art. 20, comma 2, della legge n. 59/1997 con una disposizione che attribuisce al Governo, in sede di *attuazione* della delegificazione il compito di individuare, secondo le modalità di cui al d.lgs. n. 281/1997 (Conferenza unificata Stato-Regioni-città), «i procedimenti o gli aspetti del procedimento che possono essere autonomamente disciplinati dalle Regioni e dagli enti locali».

Per un verso tale ipotesi sembrerebbe maggiormente rispettosa del riparto delle competenze tra Stato e Regione in quanto sembrerebbe avviare una delegificazione conforme al principio di «leale collaborazione» e alla cosiddetta «attuazione-applicazione partecipata», evitando le incongruenze e le perplessità della formulazione precedentemente in vigore²⁶. Tuttavia, una

poteri regolati dal regolamento 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, comma 28, della legge n. 537/1993. Per un commento a quest'ultima sentenza 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, 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 del 1992, in *Le Regioni*, 1993, 1206 ss. Cfr. inoltre la sentenza della Corte 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 sentenza della Corte cost. n. 832/1988, in *Giur. cost.*, 1988, 3992 ss. Sul punto cfr. C. BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e legislazione*, in *Le Regioni*, 1997, 1095 ss.

²⁶ F. PIZZETTI, *Relazione*, cit., 54.

analisi maggiormente approfondita, dimostra che la disposizione pone maggiori problemi rispetto a quelli che risolve.

Innanzitutto, l'interpretazione letterale della disposizione induce a ritenere che il Governo una volta predisposto il regolamento di delegificazione chiederà alle Regioni ed alle autonomie locali quali profili dovranno essere disciplinati da esse. Più precisamente, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997 – al quale ritengo si riferisca l'espressione «con le modalità» – la Conferenza Stato-Regioni dovrà essere obbligatoriamente consultata sullo schema del regolamento governativo e sarà dunque questo atto normativo a tracciare la linea di confine tra la quota di materia (delegificata) spettante allo Stato e la quota di materia (che non può essere delegificata) spettante alle Regioni. Se ciò è esatto le Regioni e gli altri enti locali potranno *contrattare*, in parte, la formulazione di un testo regolamentare dove la materia sarà divisa tra la fonte secondaria dello Stato e le fonti normative locali chiamate a disciplinare la quota di materia ad esse spettanti. Si passerebbe dunque dalla disciplina delle materie *di volta in volta* con le singole leggi di delegificazione ad una sorta di ripartizione di materie operata dai regolamenti di semplificazione²⁷. Tutto ciò è quantomeno contraddittorio; per un verso a fronte dell'ampio decentramento amministrativo, si riporta al Governo, ossia al «centro», la decisione sulle modalità e sui tempi della semplificazione amministrativa; per un altro verso, sostituendo il Parlamento nel suo ruolo di «regolatore del traffico normativo» con la Conferenza Stato-Regioni, si rafforza il ruolo di questa ultima come organo di collegamento tra centro e periferia²⁸.

²⁷ Occorre notare che rimane in vigore l'art. 20, comma 7, della legge n. 59/1997 secondo il quale le «materie» disciplinate nei commi da 1 a 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. Tale disciplina si applica 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 due anni 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 e criteri direttivi. Ancor più difficile sembra ricavare le «disposizioni» che si applicheranno in via suppletiva alle regioni.

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. In tal senso cfr. G. VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giornale di dir. amm.*, 1997, 431; A. FERRARA, in *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme-Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, 190-192.

²⁸ Cfr. in argomento P. CIARLO, *Il parlamento*, cit., 16 del dattiloscritto, il quale sottolinea il ruolo ormai consolidato della Conferenza come organo para-costituzionale.

Vi è una ulteriore conseguenza sotto un profilo di teoria generale delle fonti. Si vorrebbero infatti *integrare* in un unico sistema fonti costruite dalla Costituzione secondo una logica diversa, quella della separazione²⁹. Nell'ottica legislativa i regolamenti in materia delegificata dello Stato sono destinati ad *integrarsi* con la legislazione regionale (posta l'inutilità di una delegificazione operata mediante regolamento regionale approvato dal Consiglio regionale, almeno nelle Regioni in cui la potestà regolamentare è attribuita al Consiglio) che dovrà dare, a sua volta, attuazione alla delegificazione³⁰.

6. Osservazioni conclusive

In conclusione può sostenersi che il legislatore abbia voluto confermare una concezione della potestà regolamentare delegificante che va ben oltre una attività qualificata dal principio di legalità in senso sostanziale. Essa si pone, infatti, come attività normativa autonoma, fortemente de-tipizzata e circoscritta entro limiti legislativi assai blandi.

Con la previsione di un tema specifico, la semplificazione amministrativa, e di una cadenza annuale, anche la legge in questione si inserisce nell'analogo fenomeno, già da tempo rilevato, della de-tipizzazione della legge a favore di leggi specializzate per contenuto³¹. Questa legge però, rispetto alle altre, differisce per il fatto che *regola* la produzione del diritto ed affida la sua attuazione ad altre fonti anch'esse fortemente «tematizzate», i regolamenti specializzati nella semplificazione amministrativa e dotati di effetto delegificante³².

La rinuncia parlamentare a governare i processi di delegificazione, se appare del tutto consapevole, rappresenta però un *vulnus* grave alla chiarezza ed alla unità del sistema delle fonti. Anche accettando l'idea che il sistema delle fonti come l'abbiamo studiato sino ad oggi non esiste più e che si è

²⁹ Così, testualmente, la Corte costituzionale nella sent. n. 250/1996 «la regola di base nei rapporti tra fonti secondarie statali e fonti regionali è quella della separazione delle competenze, tale da porre le Regioni al riparo delle interferenze dell'esecutivo centrale», in *Le Regioni*, 1996, 1168 ss. con nota di Tarli Barbieri.

³⁰ In argomento cfr. A. RUGGERI, *Relazione*, cit., 132.

³¹ In dottrina v. per tutti F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, I, *passim*.

³² Sul proliferare della cd. legislazione a «tema» cfr. M. GOLA, *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Milano, Giuffrè, 1998, 68 ss.

frantumato in tanti microsistemi che differenziano l'efficacia commisurandola allo scopo, è pur sempre necessario ricostruire una «morale costituzionale» delle fonti *sulla* produzione dei regolamenti governativi per garantire la certezza del diritto e la conoscibilità del sistema³³.

Ora, una utilizzazione così ampia della potestà regolamentare ha necessità che il modello *sulla* produzione del diritto sia stabile e rispettato. La strada seguita in questi ultimi anni nel disegnare tecniche di normazione *sulla* normazione è quella della legislazione ordinaria; la via seguita ha influenzato i risultati ottenuti, le norme sulla produzione del diritto introdotte da leggi ordinarie (quasi sempre d'iniziativa governativa) sono infatti in balia della necessità e dell'urgenza di dare per un verso *effettività* al risultato e, per un altro verso, precorrere i tempi della riforma costituzionale³⁴. Il modello di produzione del diritto è, dunque, maggiormente soggetto alla possibilità di essere «piegato» per dare risposte immediate o per anticipare soluzioni future. Ora, tutti i modelli, anche quelli costituzionali, sono finalizzati a dare coerenza e stabilità alle fonti esecutive degli stessi: se non vengono applicati tradiscono le finalità della loro stessa esistenza.

In sintesi, il silenzio della Costituzione nella disciplina della potestà regolamentare non può durare ancora a lungo, perché il valore che ha assunto la delegificazione è oramai da considerarsi una «questione costituzionale»³⁵. Tale silenzio era infatti funzionale ad una concezione istituzionale di Governo «debole», una volta che il Governo diventa «forte» è chiaro che una legge ordinaria non può essere più sufficiente a garantire una norma sulla produzione che, *prescrittivamente*, mantenga stabile il modello di delegificazione e, nel contempo, assicuri «le garanzie dovute al principio democratico»³⁶.

Se invece si manterrà l'attuale assetto costituzionale, non si potrà far altro che valutare il fenomeno descritto sotto il profilo della sua legittimità co-

³³ Sul fatto che una legge ordinaria dal carattere materialmente costituzionale debba essere supportata da «un consenso politico e culturale adeguato a sostenerne la cogenza» vedi P. CIARLO, *Il parlamento*, cit., 13 del dattiloscritto.

³⁴ In argomento cfr. F. PIZZETTI, *La conferenza unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie locali*, in *Giornale di dir. amm.*, 1998, 16, il quale sottolinea che la legislazione di questi ultimi anni, ha la caratteristica di dover «trovare nelle pieghe dell'ordinamento costituzionale vigente il modo per anticipare e preparare assetti costituzionali e istituzionali nuovi e più coerenti con il quadro di fondo che il processo riformatore in corso prefigura».

³⁵ La forma costituzionale si deve cioè «riappropriare» della materia regolamentare che è sostanzialmente una materia costituzionale. In questo senso cfr. A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, relazione al convegno «La riforma costituzionale», Roma 6-7 novembre 1998, p. 5 del dattiloscritto.

³⁶ Così P. CIARLO, *Il parlamento*, cit., 23 del dattiloscritto.

stituzionale. Sotto questo aspetto il ruolo che la Corte costituzionale è chiamata a svolgere è di fondamentale importanza anche se, alla luce della attuale assenza di poteri di controllo di legittimità costituzionale sui regolamenti in materia delegificata, rischia di rimanere un controllo meramente virtuale. Come potrà infatti la Corte valutare l'operato del Governo posto che, per costante giurisprudenza, i regolamenti governativi non sono da essa sindacabili? Pur essendo difficile fare previsioni, si può tuttavia segnalare una recentissima decisione della Corte che sembra aprire ad un possibile controllo di legittimità costituzionale sui regolamenti di delegificazione. Nella sent. n. 354/1998 la Corte infatti – pur dichiarando l'inammissibilità per difetto di rilevanza di una questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione contenuta in un regolamento di delegificazione – lascia aperta la possibilità per il futuro che la Corte possa sindacare la legittimità costituzionale «delle norme, già legislative, conferite tramite delegificazione all'ambito di competenza dell'esecutivo»³⁷.

³⁷ Vedi il punto 2 del *Considerato in diritto*.