

## DOCUMENTAZIONE

## **ALCUNE OPINIONI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA STATALE NELLA XIII LEGISLATURA**

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, nel predisporre la presentazione della produzione normativa dell'ultimo anno della legislatura trascorsa, ha chiesto ai collaboratori di questo volume una motivata opinione sulla produzione normativa primaria statale di questo periodo e della complessiva legislatura.*

*Questo testo, redatto nel settembre 2001 è stato inserito nel Rapporto 2001 sullo stato della legislazione, edito a Roma nel 2002 dalla Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, e viene qui ripubblicato per il suo evidente interesse.*

*Viene altresì pubblicata la sintetica introduzione di Ugo De Siervo al convegno di presentazione del volume prima citato, svoltosi a Milano il 4 marzo 2002.*

## ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA PRIMARIA NELLA XIII LEGISLATURA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ULTIMO ANNO DI ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO <sup>1</sup>

SOMMARIO: Premessa. – I. La legislazione ordinaria. – I.1. La contrazione del numero delle leggi. – I.2. Alcuni mutamenti qualitativi della legislazione. – II. La decretazione d'urgenza. – II.1. Il decreto legge dopo la sent. n. 360/1996. – II.2. Problemi in tema di conversione e sanatoria dei decreti legge. – II.3. Problemi in tema di contenuto dei decreti-legge. – II.4. Conclusioni. – III. La delegazione legislativa. – III.1. La grande espansione della delegazione legislativa. – III.2. Le deleghe correttive. – III.3. Le norme di attuazione degli statuti regionali speciali. – IV. I testi unici. – IV.1. Testi unici e fonti legislative di riordino. – IV.2. Il problema della forma giuridica per i testi unici di fonti primarie. – IV.3. La delegazione legislativa «cumulativa» contenuta nelle leggi comunitarie. – IV.4. La programmazione dei testi unici nell'art. 7, l. n. 50/1999. – IV.5. Per una razionalizzazione della disciplina dei testi unici. – V. Le delegificazioni. – V.1. La dimensione del fenomeno. – V.2. La prassi attuativa. – V.3. Alcuni possibili miglioramenti della legislazione in materia. – VI. L'attuazione della normativa europea. – VI.1. La mancata tenuta del modello della «legge La Pergola». – VI.2. L'attuazione diretta o mediante delega legislativa delle direttive comunitarie. – VI.3. L'attuazione in via regolamentare. – VI.4. L'attuazione in via amministrativa. – VII. Alcune considerazioni finali.

### *Premessa*

I dati sulla produzione normativa negli ultimi dodici mesi di attività del Parlamento nella XIII legislatura (giugno 2000/maggio 2001) confermano sostanzialmente i dati già chiaramente emergenti nei quattro anni precedenti; nel solo settore della decretazione di urgenza si sono avute vicende nettamente diverse nel primo semestre della legislatura, prima che si producessero tutti gli effetti conseguenti alla nota sentenza della C. cost. n. 360/1996, che ha posto termine alla prassi della reiterazione dei decreti legge (cfr. par. II.1).

Il fenomeno generale che si è vistosamente manifestato è rappresentato dal forte spostamento di potere normativo dal Parlamento al Governo od a organi che

---

<sup>1</sup> Questo documento è stato chiesto al gruppo dei collaboratori dell'Osservatorio dall'Ufficio studi della Camera dei deputati per integrare la documentazione pubblicata nel *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*.

Hanno collaborato alla stesura di questo scritto *Gianmario Demuro, Ugo De Siervo, Maurizio Malo, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri*.

di esso fanno parte (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri, alta dirigenza), ad alcune autorità amministrative indipendenti, alle autonomie regionali e locali, ad alcuni soggetti espressivi di autonomie sociali.

In questo evidente processo istituzionale, intervenuto in assenza di ogni trasformazione costituzionale od anche solo di nuove organiche legislazioni sulla produzione normativa, assumono particolare rilievo alcune tipologie di fonti che in precedenza erano meno utilizzate (decreti legislativi, decreti correttivi, regolamenti delegificanti, testi unici), emergono per la prima volta nuove procedure od anche fonti normative (ad esempio, le cosiddette leggi intersettoriali<sup>2</sup>, la legge annuale di semplificazione, i testi unici misti, i regolamenti di delegificazione del Presidente del Consiglio di cui al d.lgs. n. 303/1999, i differenziati atti normativi delle autorità indipendenti), mutano i poteri e le procedure delle Camere (basti pensare al Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati o al complesso procedimento di determinazione degli oggetti su cui si può intervenire mediante testi unici ai sensi dell'art. 7, l. n. 50/1999 o, ancora, al moltiplicarsi e differenziarsi dei poteri delle Commissioni parlamentari sull'esercizio dei poteri normativi del Governo).

Al di là del fenomeno generale, rispondente a note ed innegabili esigenze di modificazione e razionalizzazione dei modi di produzione normativa, occorre segnalare come i diversi strumenti configurati e le differenziate procedure sperimentate negli ultimi anni facciano emergere almeno alcuni problemi di dubbia compatibilità costituzionale e soprattutto la necessità di ripensare alle forme con le quali gli organi parlamentari partecipano alla produzione normativa primaria.

## I. *La legislazione ordinaria*

### I.1. *La contrazione del numero delle leggi*

La misura della riduzione quantitativa delle leggi adottate nella XIII legislatura rispetto ad altre fonti primarie adottate dal Governo (e quindi, anche solo limitandosi ai decreti legge ed ai decreti legislativi, senza considerare le fonti regionali od i vari tipi di regolamenti di delegificazione) appare molto evidente, anzitutto paragonando con gli atti governativi con forza di legge il numero delle leggi formali depurato anche solo dalle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, da altre leggi di mera approvazione e dalle leggi di conversione dei decreti legge<sup>3</sup> (da leggi cioè nelle quali il Parlamento essenzialmente è chia-

---

<sup>2</sup> Con questa recente espressione si intendono leggi che non solo disciplinano più settori materiali, ma che prevedono a tal fine un complesso sistema «a cascata» di norme di delega legislativa e di attuazione tramite atti normativi del Governo.

<sup>3</sup> È evidente che nelle leggi di conversione dei decreti legge si esercita il potere legislativo del Parlamento, ma pur sempre su temi e con tempi decisi dal Governo.

mato ad aderire o meno a norme determinate dal Governo): si ha così il numero di circa 450 leggi ordinarie, contro 378 decreti legislativi e 174 decreti legge convertiti (quindi anche escludendosi tutti i problemi relativi alla provvisoria efficacia dei decreti emanati).

Ma poi questi dati assumono ulteriore significato se comparati ai dati corrispondenti delle legislature precedenti: riferendosi ai dati della decima legislatura (la più recente di durata comparabile) le leggi ordinarie erano circa 700 contro 129 decreti legislativi e 185 decreti legge convertiti. In tutte le altre precedenti legislature i dati segnalano un primato ancora più accentuato della fonte legislativa sugli atti con forza di legge.

Se poi si esamina in modo appena più analitico la produzione normativa dei due anni più recenti (il 1999 ed il 2000), escludendo l'ultimo semestre della legislatura a causa delle usuali anomalie prodotte dalla chiusura della legislatura, si può constatare che si è verificato un evento del tutto nuovo nella nostra recente storia istituzionale, consistente nell'adozione di un numero maggiore di atti normativi primari o con efficacia a livello primario da parte del Governo rispetto alle leggi del Parlamento: nel biennio considerato il numero complessivo delle leggi (depurato come sopra) oscilla intorno a 160, mentre i decreti legislativi emanati nel periodo sono circa 150, i decreti legge sono stati quasi ottanta ed i vari regolamenti di delegificazione sono stati circa ottanta<sup>4</sup>.

Anche se in materia normativa i dati puramente quantitativi non sono certo risolutivi, sorge il problema di valutare quanto questi rilevanti mutamenti incidono sul ruolo del Parlamento, titolare della funzione legislativa.

## *I.2. Alcuni mutamenti qualitativi della legislazione*

L'assai larga utilizzazione della delega legislativa è certamente il frutto della volontà in tal senso del legislatore ordinario, che specie negli anni più recenti ha utilizzato questo strumento per disciplinare anche molti complessi processi di trasformazione istituzionale o di riforma di settori od apparati. Tutto ciò pone noti problemi, cui accenneremo più avanti, relativi all'effettiva conformità della normativa di delega al modello costituzionale di delega legislativa, ma al tempo stesso attribuisce al Governo veri e propri grandi poteri di disciplina normativa, che di per sé sarebbero invece tipici della più alta funzione legislativa del Parlamento e cioè

---

<sup>4</sup> Nel 1999 vi è stata una legge costituzionale, 198 leggi ordinarie (di cui 83 di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali o di recepimento od attuazione di obblighi comunitari e 33 di conversione di decreti legge), 75 decreti legislativi, 42 decreti legge, 59 regolamenti governativi (di cui 24 di delegificazione), 140 regolamenti del Presidente del Consiglio o dei Ministri.

Nel 2000 vi è stata una legge costituzionale, 149 leggi ordinarie (di cui 44 di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali o di recepimento od attuazione di obblighi comunitari e 28 di conversione di decreti legge), 74 decreti legislativi, 36 decreti legge, 77 regolamenti governativi (di cui almeno 44 di delegificazione), 116 regolamenti del Presidente del Consiglio o dei Ministri.

la determinazione di norme generali ed astratte in ambiti materiali significativi.

In altre parole: l'esame (complesso e difficile) dei concreti contenuti normativi della legislazione sembra evidenziare un piuttosto raro esercizio di un organico potere normativo da parte del Parlamento, mentre più comunemente è la cosiddetta legislazione delegata a disciplinare complessi processi di riforma o di riassetto normativo. Al tempo stesso, fra la legislazione ordinaria del Parlamento continuano ad essere numericamente prevalenti le leggi provvedimento e soprattutto l'eterogenea categoria dei cosiddetti «interventi di manutenzione normativa» (cfr. par. II.3), che spesso corrispondono alla soddisfazione di puntuali esigenze ed interessi, di sicura rilevanza nel sistema politico.

## II. La decretazione d'urgenza

### II.1. Il decreto legge dopo la sent. n. 360/1996

La XIII legislatura nel periodo da maggio ad ottobre 1996 presenta caratteri del tutto simili alle due legislature precedenti (XI e XII), «dominate» dal fenomeno, ormai fuori controllo, della reiterazione dei decreti-legge: in questi pochi mesi vi sono stati 160 decreti legge emanati, con una media mensile di quasi 27, del tutto analoga al periodo precedente.

Ma, com'è a tutti noto, la Corte costituzionale con la sent. n. 360/1996 riconosce l'esistenza di un espresso divieto costituzionale a riguardo della reiterazione dei decreti-legge e, a seguito di questa decisione, il Governo – in buona sostanza<sup>5</sup> – interrompe la prassi di reiterare i propri decreti-legge.

Questo improvviso «blocco» del flusso della decretazione d'urgenza apre un periodo di forte turbolenza e di «assestamento normativo» dai caratteri alquanto singolari: dinanzi a 54 disegni di legge di conversione dei decreti legge allora vigenti, il Parlamento riuscirà a convertirne solo 28, mentre per gli altri 26 l'unica strada possibile sarebbe stata quella della cosiddetta legge di «sanatoria», di cui all'ultimo comma dell'art. 77 Cost., fino ad allora scarsamente utilizzata.

Per queste ragioni, nell'analisi dei dati riguardanti la decretazione d'urgenza nella XIII legislatura, occorrerà tenere nettamente distinta la fase anteriore alla sent. n. 360/1996, dalla fase successiva (così come in alcune delle tabelle elaborate dal Servizio Studi)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Nei tre mesi immediatamente successivi alla sentenza si sono verificati alcuni casi sporadici di reiterazione, ma dal febbraio 1997 la prassi della reiterazione, nella particolare configurazione vietata dalla Corte, in pratica cessa (unica eccezione sembra il d.l. n. 46/2000, che reitera il d.l. n. 485/1999; decreto peraltro non convertito).

<sup>6</sup> Basti pensare che il totale complessivo dei decreti legge emanati dopo la sentenza è pari a 183; se nel 1997, a causa della fase di assestamento, i decreti legge sono ancora 64, nel 1998 si scende a 29, nel 1999 a 42, nel 2000 a 36, nei primi sei mesi del 2001 a 18. Si passa così da una media mensile di 28 prima della sentenza ad una di 3,3 nel periodo successivo.

Dopo la prima fase successiva alla sent. n. 360, la decretazione d'urgenza appare ormai un fenomeno sufficientemente stabilizzato: la media mensile è di circa 3 decreti-legge ed è una media rispetto alla quale poco si discostano sia le medie mensili per anno, sia anche le medie mensili per Governo.

Al momento attuale il decreto legge normalmente viene convertito dalle Camere<sup>7</sup> e quelli non convertiti decadono senza essere più reiterati; semmai un fenomeno che occorre segnalare è che circa un quinto dei decreti non decade per semplice decorso del termine, ma perché viene abrogato da leggi successive.

Il decreto-legge normalmente viene emendato dal Parlamento, mentre la conversione senza emendamenti riguarda circa un settimo dei decreti legge.

Dopo la sent. n. 360/1996 non ci sono più stati casi di *reiezione* di decreti-legge, né per una votazione contraria al merito del disegno, né tantomeno per l'attivazione della procedura parlamentare di verifica dei presupposti di costituzionalità (art. 96-*bis*, Reg. Camera e Art. 78, Reg. Senato), procedure che, in pratica, sebbene non abrogate, non sono state più attivate.

Un dato ulteriormente significativo sulle leggi di conversione dimostra che i gruppi parlamentari dell'opposizione alla Camera dei deputati, con un *trend* crescente, hanno votato a favore o si sono astenuti in misura maggiore di quanto abbiano votato contro, sino a giungere agli ultimi sei mesi della XIII Legislatura, in cui l'opposizione non ha votato mai contro leggi di conversione.

Se confrontiamo i dati complessivi della legislatura con i dati degli ultimi 12 mesi, si può notare che, mentre la media mensile resta sostanzialmente stabile, nell'ultimo anno è ancora decisamente aumentato il tasso delle conversioni (raggiungendo il 91%), che nel 75% dei casi restano con emendamenti; tra i decreti decaduti, per la prima volta i decreti abrogati sono stati più di quelli decaduti per semplice decorso del termine (2 contro 1).

## II.2. Problemi in tema di conversione e sanatoria dei decreti legge

Come ben noto, a partire dal 1 gennaio 1998, ha iniziato la sua attività alla Camera dei deputati il Comitato per la legislazione, cui spetta un parere obbligatorio sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Dai dati di fine legislatura risulta che, nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 96-*bis* del Regolamento della Camera, sono state formulate dal Comitato 66 *condizioni*, delle quali il 30,3% è stato recepito nel testo finale, il 24,2% non è stato accolto con motivazione ed il 45,5% non è stato accolto senza motivazione. Decisamente più basso il tasso di recepimento delle ben 262 *osservazioni* effettuate nell'esame dei decreti-legge: solo il 12,9% è stato accolto nel testo finale.

Sulla base di questi risultati, se non si può certo parlare di una completa incisività dell'azione del Comitato, occorre riconoscere che esso ha svolto un influsso rilevante sulla decretazione d'urgenza. Mentre si è avuta la pratica scomparsa del

---

<sup>7</sup> Nella XIII legislatura sono stati convertiti 136 decreti su 183, pari al 74,5% dei casi, mentre nella fase delle reiterazioni era convertito solo il 15% dei decreti emanati.

controllo parlamentare di merito sui requisiti di costituzionalità del decreto-legge, l'azione del Comitato ha contribuito a radicare, nel procedimento di esame parlamentare, una fase specifica di istruttoria per il decreto-legge, a dimostrazione (e riconoscimento) della «specialità» dell'esame dei disegni di legge di conversione rispetto al procedimento ordinario.

Appare inoltre significativo che, rispetto alle *condizioni* accolte, quelle che hanno ottenuto maggiore seguito, sono state quelle formulate assumendo come parametro i limiti posti alla decretazione d'urgenza dalla legislazione vigente<sup>8</sup>.

Come abbiamo detto, oltre l'80% dei decreti-legge viene convertito con emendamenti.

Dalla prassi emerge che, se si eccettuano i tentativi del Comitato per la legislazione, è scarsissimo il controllo parlamentare in tema di specificità o di omogeneità del loro contenuto.

Inoltre, nonostante il parere contrario del Comitato, sono state inserite norme di delega legislativa nella legge di conversione, oppure norme volte espressamente ad aggirare i limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente per i decreti legge (si pensi, ad esempio, alle disposizioni della l. n. 212/2000 sullo Statuto del contribuente ed al divieto di decretazione d'urgenza in materia tributaria<sup>9</sup>).

In sede di conversione il Parlamento, nonostante le norme regolamentari specifiche, sembra godere di un margine amplissimo di libertà nell'inserire norme del tutto nuove rispetto al testo del decreto-legge originario<sup>10</sup>.

Un'altra conferma della tendenza a non differenziare il decreto-legge da un qualsiasi progetto di legge presentato dal Governo, deriva da una particolare figura ricorrente nella prassi che potremmo definire conversione «mascherata».

Il fenomeno nasce nel caso in cui siano contemporaneamente pendenti in Parlamento l'esame di un disegno di legge di conversione e di un disegno di legge ordinario, aventi lo stesso oggetto (caso tutt'altro che infrequente).

In alcuni casi, vista la nuova disciplina del procedimento legislativo alla Camera, è accaduto che il disegno di legge ordinario abbia concluso il suo *iter* prima del disegno di conversione<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Ci si riferisce ai limiti di «specificità» (60% di recezione) e agli altri limiti di contenuto (50% di recezione).

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio, il d.l. n. 268/2000, convertito dalla l. n. 354/2000.

<sup>10</sup> Dalla prassi possono trarsi esempi di emendamenti minimi (una data, un inciso), così come di emendamenti molto rilevanti, che sostituiscono il decreto originario con una normativa del tutto diversa, quanto meno sul piano quantitativo. Si vedano, ad esempio, il d.l. n. 6/1998, recante disposizioni a seguito del terremoto nelle Marche ed in Umbria (gli emendamenti occupano 18 pagine della *Gazzetta Ufficiale*), oppure al d.l. n. 12/1999, recante disposizioni per le missioni militari internazionali (si passa da una normativa in cinque articoli per un totale di undici commi, ad un testo coordinato composto da undici articoli per trentacinque commi).

<sup>11</sup> Si vedano i casi seguenti: il d.l. n. 2/1998 recante disposizioni sull'impiego delle Forze armate in Sicilia e a Napoli rispetto alla l. n. 50/1998; il d.l. n. 200/1998 concernente missioni militari all'estero, rispetto alla l. n. 270/1998; il d.l. n. 212/1998 sulla validità dell'anno scolastico ad Asmara, rispetto alla l. n. 287/1998; il d.l. n. 346/2000 in tema di ammortizzatori sociali, ri-



In queste particolari circostanze, la legge ordinaria (che entra in vigore mentre il decreto-legge è ancora vigente e il procedimento di conversione ancora *in itinere*) abroga il decreto-legge, ne sana gli effetti prodotti nel periodo di vigenza e ripropone le stesse norme per il futuro a far data dall'entrata in vigore della legge.

Il risultato sostanziale sul piano normativo è, dunque, quello di una «conversione» del decreto-legge, dal momento che abbiamo: il venir meno del decreto-legge; la «stabilizzazione» dell'efficacia delle norme prodotte dallo stesso decreto sino all'entrata in vigore della legge (attraverso l'abrogazione e la sanatoria); la protrazione della stessa efficacia pro-futuro (attraverso la riproduzione del testo); il tutto entro i sessanta giorni costituzionalmente previsti.

Riportiamo due tra gli esempi più emblematici di questa tecnica legislativa.

Nell'art. 78, c. 33°, l. n. 388/2000 (finanziaria 2001) si sanano gli effetti prodotti dal d.l. n. 346/2000, «a decorrere dal 27 gennaio 2001», data in cui il suddetto decreto-legge perde efficacia.

Dunque, la legge non abroga il decreto-legge, ma «attende» che il decreto scada, per sanarne gli effetti, saldandosi con il periodo di vigenza dello stesso decreto.

Contestualmente, nei commi precedenti dello stesso articolo vengono riproposti i contenuti del decreto legge (realizzando la protrazione dell'efficacia pro-futuro); ma tutto ciò avviene dopo aver anche modificato, nel c. 29° dello stesso articolo, il testo del decreto-legge che poi verrà sanato e riproposto.

Si ha, così, una «conversione mascherata» con emendamenti.

L'altro caso di mutazione della legge di conversione, è la l. n. 49/2001.

Tale legge, in realtà, dispone espressamente la conversione di un decreto-legge (il d.l. 11 gennaio 2001, n. 1, recante norme per combattere l'emergenza BSE); essa, però, nel c. 2° dell'art. 1, abroga, sana e ripropone – come emendamenti al decreto-legge convertito – il contenuto di un altro decreto-legge vigente (il d.l. 14 febbraio 2001, n. 8 recante ulteriori norme in materia di BSE).

Così facendo con *una* legge si convertono contemporaneamente *due* decreti-legge: una conversione «formale» ed una «mascherata».

Questo procedimento evita una serie di fasi procedurali che sono proprie del procedimento di conversione: si aggira il parere del Comitato per la legislazione, si utilizza la sede legislativa (invece preclusa alla conversione formale), si permette il contingentamento dei tempi della discussione parlamentare (anch'esso finora escluso per i disegni di legge di conversione).

Il periodo immediatamente successivo alla sent. n. 360/1996 ha presentato numerosi problemi per la legge di sanatoria degli effetti prodotti da decreti-legge decaduti<sup>12</sup>.

Dopo questa sentenza, nel comunicato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* a cu-

---

spetto alla l. n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) ed il d.l. n. 8/2001 in materia di emergenza BSE, rispetto alla l. n. 49/2001.

<sup>12</sup> Si sono verificati, infatti, casi di decreti-legge decaduti e sanati più volte, decreti-legge convertiti e poi sanati, decreti-legge a contenuto retroattivo sanati e riprodotti, configurando delle vere e proprie conversioni «tardive» (oltre il termine dei sessanta giorni).

ra del Ministero della Giustizia, in cui si dà notizia dell'avvenuta decadenza di un decreto-legge, viene anche indicato se le norme del decreto sono state fatte salve da una legge di sanatoria.

Un uso problematico della sanatoria emerge, invece, dall'esame dei numerosi decreti-legge concernenti le missioni militari all'estero, là dove viene inserita una norma (sovente introdotta anche dal Parlamento in sede di emendamento) secondo la quale «sono convalidati gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni effettuate *fino alla data di entrata in vigore del presente decreto*, nell'ambito delle missioni ...».

Questa norma suscita perplessità, poiché fornisce una copertura normativa alle attività militari compiute *prima* dell'entrata in vigore del decreto-legge (il che dimostra anche che il decreto-legge non viene emanato contestualmente all'inizio delle operazioni militari ma, normalmente, *un certo tempo dopo*); inoltre lo stesso decreto-legge contiene, normalmente, una ulteriore norma che autorizza – retroattivamente – la missione militare a decorrere dal suo effettivo inizio.

L'utilità della prima clausola può spiegarsi solo se si tiene conto del fatto che il Parlamento, in sede di conversione, può modificare le finalità della missione militare<sup>13</sup> – e quindi la relativa norma di autorizzazione – nel qual caso le azioni poste in essere dalle forze armate prima della conversione rimarrebbero prive di copertura legislativa.

### II.3. Problemi in tema di contenuto dei decreti-legge

Dai dati sintetizzati nei vari Rapporti del Servizio studi sullo stato della legislazione durante la XIII legislatura, si desume che, rispetto al totale dei decreti-legge emanati, solo una quota che oscilla dal 10% al 20% può essere considerata decretazione effettivamente emanata in condizioni «straordinarie di necessità ed urgenza», come previsto dall'art. 77 della Costituzione.

In tutti gli altri casi (oltre l'80%) si tratterebbe di interventi di *manutenzione normativa*.

Questa constatazione empirica impone una prima riflessione sull'inefficacia del controllo parlamentare sui presupposti di costituzionalità dei decreti-legge, controllo tuttora formalmente esistente, sia al Senato che alla Camera, mentre al Comitato per la legislazione è stato espressamente inibito tale tipo di controllo e la giurisprudenza costituzionale ha un orientamento alquanto oscillante sul tema.

Il decreto-legge è utilizzato ordinariamente per la *manutenzione normativa*; se però cerchiamo di dare un contenuto a questa categoria, ci si accorge che essa, anche nei documenti ufficiali in cui è utilizzata, è definita in maniera vaga, imprecisa, se non residuale.

---

<sup>13</sup> Com'è avvenuto nel caso (discusso) della l. n. 186/1999 che, convertendo il d.l. n. 110/1999, ha limitato la finalità della missione (e della relativa autorizzazione) alla realizzazione dei soli «scopi umanitari», lasciando così «scoperte» le azioni prettamente di carattere militare.

A volte, essa è affiancata alla legislazione «provvedimentale», a volte a quella «microsettoriale», altre volte ancora, la si utilizza come «contenitore» di tipologie normative tra loro del tutto eterogenee; altre volte, infine, si fa riferimento, per identificarla, a criteri «valutativi» riferiti alla «estensione» dei provvedimenti, oppure alla loro «rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico», criteri, com'è evidente, estremamente difficili da applicare in termini obiettivi.

In assenza di una definizione soddisfacente, ci limiteremo ad assumere come dato il fatto che nella stragrande maggioranza dei casi, i decreti-legge sono caratterizzati dal fatto di produrre *norme riferite ad altre norme*.

Di frequente si riscontra un uso «coordinato» tra disegno di legge ordinario e decreto-legge.

Spesso il Governo presenta contemporaneamente alle Camere disegni di legge e disegni di conversione, in altri casi si «stralciano» da progetti *in itinere* parti delle quali si «anticipa la vigenza» trasfondendole il decreti d'urgenza.

Molti problemi sorgono sul piano pratico nella successione tra il decreto-legge e la legge dal contenuto identico (ed alcuni li abbiamo già visti nel caso delle conversioni «mascherate»).

Una quota molto ampia dei decreti-legge emanati nella XIII legislatura svolge prevalentemente la funzione di predisporre norme transitorie per interventi legislativi (anche di rango costituzionale) che ne sono privi o che contengono norme transitorie insufficienti o inappropriate.

Le figure problematiche di questo genere sono molte e diversificate

– *Decreti legge che pongono norme transitorie a legislazione che ne è del tutto priva o che modificano norme transitorie inappropriate*

Una serie di casi di questo genere hanno riguardato le riforme dell'ordinamento giudiziario e processuale realizzate nel corso della legislatura (giudice unico di primo grado, rito penale dinanzi a giudici monocratici, giudice di pace, durata del periodo di custodia cautelare, durata delle indagini preliminari, esecuzione forzata nel processo civile, procedimento per l'adozione).

I frequenti difetti di redazione delle leggi delega (difetti di vario tipo, qualche volta anche per criteri direttivi troppo dettagliati) hanno, infatti, reso inutilizzabili le deleghe correttive, pur esistenti, ed il Governo è dovuto intervenire per decreto-legge per disciplinare o rinviare l'entrata in vigore delle riforme, oppure per provvedere alle modifiche consequenziali richieste dalle riforme stesse.

– *Decreti-legge che predispongono norme transitorie in attesa di norme attuative (i c.d. decreti-legge «ponte»)*

Caso eclatante (ma non il più rilevante) è il d.l. n. 2/2000 (convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2000) con cui si è disciplinata la fase transitoria tra l'entrata in vigore della riforma costituzionale dell'art. 111 Cost. (l. cost. n. 2/1999) e l'entrata in vigore della legge ordinaria di attuazione prevista dalla stessa norma costituzionale (la l. 1 marzo 2001, n. 63); oppure il d.l. 30 dicembre 1999 n. 502 con cui è stata predisposta la disciplina transitoria in attesa del regolamento di attuazione, l. n. 109/1994 (nuova legge quadro sugli appalti pubblici); regolamento – fonte, dunque, secondaria – che viene emanato con il d.p.r. 21 dicembre 1999,

n. 554, prima del decreto-legge, ma che è pubblicato 4 mesi dopo; il decreto-legge decadrà senza sanatoria.

– *Decreti-legge ad «invito» parlamentare*

È il caso di progetti di legge in cui le stesse commissioni parlamentari, in sede istruttoria, impegnano formalmente il Governo a verificare i problemi che potrebbero insorgere nella fase di prima attuazione della futura legge e a presentare un decreto-legge per correggerne, di conseguenza, la portata (d.l. n. 99/2001), oppure casi in cui, dinanzi ad una modifica introdotta con un decreto legislativo, si chiede con un ordine del giorno al Governo di «provvedere urgentemente» per eliminare le disparità di trattamento (d.l. n. 157/2001).

Nella prassi emergono alcuni settori nei quali l'uso del decreto-legge è costante, tanto da costituirne la fonte «tipica»; non c'è più, quindi, la reiterazione di decreti-legge *non convertiti*, ma catene di decreti-legge *convertiti*.

Due esempi paiono particolarmente significativi: le autorizzazioni allo svolgimento di missioni militari all'estero (16 decreti-legge), gli interventi per fronteggiare calamità naturali (5 decreti-legge). Pur trattandosi di settori considerati come tipici per la decretazione d'urgenza, va segnalato l'uso anomalo che se ne è fatto.

Nel primo caso, si tratta di una lunghissima catena di decreti-legge, che, dopo la scadenza delle autorizzazioni precedenti (convertite in legge), contengono norme di autorizzazione allo svolgimento della missione militare e relative al trattamento economico dei contingenti che vi partecipano. Peraltro questi decreti intervengono normalmente *dopo* che il Governo abbia già disposto l'invio delle forze militari o l'aumento del loro contingente o la prosecuzione delle attività; le norme di autorizzazione fanno riferimento ad atti ed attività svolte *prima* della data di entrata in vigore del decreto-legge e quindi estendono retroattivamente i termini delle autorizzazioni precedenti e nel frattempo scadute, realizzando, *ex post*, un vero e proprio *continuum* normativo.

L'altro caso è quello dei decreti-legge in materia di calamità naturali.

Come ben noto, la l. n. 225/1992 sulla protezione civile ha disciplinato procedure ed apparati per fronteggiare eventi (naturali o umani) più o meno disastrosi. In base a questa legge, dinanzi a calamità naturali o eventi analoghi, si avvia una particolare procedura, aperta dalla deliberazione dello «stato di emergenza» da parte del Consiglio dei Ministri, cui consegue l'attivazione di uno speciale potere di ordinanza – in capo al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato – in grado di «deroga(re) ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico».

In materia, dunque, ormai i decreti-legge non rappresentano quasi mai il «primo» provvedimento straordinario e d'urgenza approvato dal Governo, ma *seguito* le ordinanze di protezione civile che predispongono gli interventi urgenti ed indifferibili. Vi è allora da chiedersi quale sia la loro funzione.

Una prima funzione sembra quella di razionalizzare tra loro le (sovente numerose) ordinanze e di coordinarle con la legislazione ordinaria di intervento nei vari settori, in alcuni casi fornendo anche copertura finanziaria ai vari interventi.

In secondo luogo, si interviene per decreto-legge, quando non è più sufficiente una mera azione «derogatoria» delle disposizioni vigenti – concessa al potere d'ordinanza – ma occorre introdurre modificazioni «a regime» della legislazione di settore.

Ci limitiamo ad osservare che, per entrambe queste finalità, sarebbe possibile e doveroso utilizzare la legislazione ordinaria e semmai riformarla stabilmente.

Analoghe considerazioni potrebbero svolgersi per altri ambiti d'intervento in cui il decreto-legge appare fonte «periodica»: proroga della deroga per le acque di balneazione (4 decreti-legge), divieto pesca nell'Adriatico (3 decreti-legge), autotrasporto e intermodalità (6 decreti-legge), quote-latte (6 decreti-legge), misure per la finanza locale (7 decreti-legge). In parte diversa la serie di decreti legge (nella XIII legislatura ben 8, di cui due decaduti senza conversione) di parziale modifica della legislazione elettorale e di quella di contorno, che, pur ricorrenti, non rappresentano un'unica catena.

Nella XIII legislatura si è evidenziato una forte e crescente relazione tra l'uso del decreto-legge e quello della delega legislativa da parte del Governo. Dall'esame della prassi emergono queste tipologie di rapporto:

– Uso «combinato» di decreto-legge e delega: a) *in serie*: il decreto-legge è emanato «in attesa» di un decreto legislativo (ad esempio, d.l. n. 341/1999); b) *in parallelo*: il decreto-legge è concorrente rispetto ad un decreto-legislativo (ad esempio, d.l. n. 157/2001).

– Uso «sostitutivo» del decreto-legge rispetto alla delega: esiste una legge delega ma il Governo preferisce usare il decreto-legge, *rispettando* i limiti della delega (ad esempio, d.l. n. 148/1999).

– Uso «modificativo» del decreto-legge rispetto alla delega: con decreto-legge si modifica una legge delega esistente o si attribuisce una nuova delega (ad esempio, d.l. n. 214/1999).

– Uso «elusivo» del decreto-legge rispetto alla delega: c'è una legge delega, ma il Governo usa il decreto-legge *per non rispettare i limiti posti dalla legge delega* o, addirittura, per modificarli o per riprodurre decreti legislativi annullati dalla Corte costituzionale (ad esempio, d.l. n. 145/1999; d.l. n. 345/2000).

Rispetto a questa variegata tipologia di rapporti, segnaliamo con particolare riferimento agli aspetti che più riguardano la funzione parlamentare, i casi di uso «modificativo» ed «elusivo»; in queste fattispecie, infatti, il Governo utilizza la decretazione d'urgenza in maniera evidentemente conflittuale con la volontà del Parlamento espressa nelle leggi delega.

Anche nei rapporti con le fonti secondarie è dato di riscontrare una completa assenza di *self restraint* da parte del Governo, nella emanazione, e del Parlamento, in sede di conversione.

Dalla prassi emergono, infatti:

decreti-legge attributivi di potestà regolamentare (da esercitarsi entro il termine di vigenza); decreti-legge attributivi di potestà regolamentare ministeriale ex art. 17, c. 3°, l. n. 400/1988; decreti-legge che pongono norme di delegificazione; decreti-legge che rilegificano materie attribuite alla potestà regolamentare; decre-

ti-legge che modificano norme generali regolatrici poste da leggi di delegificazione; decreti-legge che attribuiscono poteri di ordinanza.

Tra tutte queste possibili combinazioni fra la fonte primaria d'urgenza e le fonti secondarie del Governo, segnaliamo, in riferimento alla legislazione parlamentare, specificamente i numerosi casi di decreti-legge che interferiscono con processi di *delegificazione*: sia laddove essi stessi attribuiscono potestà regolamentare delegificatoria (in qualche caso realizzando delegificazioni «anomale»<sup>14</sup>), sia laddove tornino a disciplinare con fonte primaria materie delegificate, sia, infine, laddove vadano a modificare le norme regolatrici di leggi di delegificazione, già parzialmente attuate. In tutti questi casi, al di là del caso limite dell'attuazione dei poteri attribuiti con decreto-legge già entro il periodo della sua vigenza, la decretazione d'urgenza inserisce un elemento di «complicazione» legislativa – a livello primario – che contrasta logicamente, oltre che in punto di diritto, con l'esigenza e la *ratio* della delegificazione operata dal Parlamento.

#### II.4. Conclusioni

Lasciando sullo sfondo le ragioni politiche della decretazione d'urgenza e le relative soluzioni di carattere istituzionale, si possono proporre alcune osservazioni sul piano più strettamente tecnico.

a) C'è una evidente tendenza da parte del Governo ad utilizzare in maniera *fungibile* decreto-legge e disegno di legge; da ciò derivano una serie cospicua di problemi sul piano interpretativo ed applicativo, non ultima la tendenza a «despecializzare» il procedimento di conversione del decreto-legge rispetto al procedimento ordinario di esame dei disegni di legge.

b) Non esiste più (nella prassi) una reale fase di verifica parlamentare dei requisiti di costituzionalità

In entrambi questi settori potrebbe risultare utile un potenziamento del ruolo del Comitato per la legislazione, in primo luogo creando un organismo analogo nel Senato, in secondo luogo introducendo meccanismi – in via interpretativa o regolamentare – che aumentino il grado di influenza dei suoi pareri in sede di istruttoria legislativa ed, infine, ipotizzando, con ovvia cautela, un allargamento della competenza anche alla verifica dei casi, quantomeno, di «palese carenza» dei requisiti di costituzionalità *ex art. 77 Cost.*

c) C'è un evidente difetto di progettazione legislativa nel predisporre discipline di riforma (perfino a livello costituzionale), senza sufficiente attenzione all'impatto delle discipline ipotizzate sugli apparati amministrativi e sui soggetti destinatari. Tale difetto fa sì che, nella maggioranza dei casi, i decreti-legge pongano norme transitorie, differiscano termini, contengano norme di interpretazione autentica e, molto spesso, abbiano carattere retroattivo. Peraltro, utilizzare una fonte provvisoria e precaria per porre norme di diritto intertemporale può creare

---

<sup>14</sup> È il caso dell'art. 2, c. 4°, d.l. n. 132/1999, che attribuisce ad ordinanze ministeriali potestà modificative o integrative di disposizioni primarie.

grandissimi problemi in sede interpretativa, di applicazione giudiziaria ed anche di valutazione parlamentare.

Un miglioramento della qualità della progettazione legislativa, sul versante della valutazione preventiva dell'impatto delle norme, diminuirebbe sensibilmente il «fab-bisogno di decreti-legge». Una possibile soluzione potrebbe consistere nell'incentivare ed irrobustire, uscendo dalla attuale fase sperimentale, alcuni elementi di corredo informativo delle iniziative legislative del Governo quali l'AIR (Analisi di impatto della regolamentazione) o l'ATN (Analisi tecnico-normativa). L'attuale qualità di questi documenti appare però ancora notevolmente bassa (limitandosi, spesso, a mere sintesi delle finalità degli atti); occorrerebbe quindi rafforzare le strutture di supporto dedicate a tale attività, sia sul versante governativo (DAGL e Nucleo per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio), che parlamentare.

### III. *La delegazione legislativa*

#### III.1. *La grande espansione della delegazione legislativa*

I dati della tabella 8.7 esprimono con grande chiarezza la scelta del Parlamento di delegare il Governo in molteplici ed importanti settori, dal momento che il numero delle leggi che prevedono deleghe e delle disposizioni di delega è pari ad oltre il doppio di quanto è avvenuto nella decima legislatura.

D'altra parte la quantità e qualità della legislazione delegata che è stata esercitata dal Governo nella XIII legislatura appare assolutamente evidente ed unanimemente riconosciuta.

Al tempo stesso, però, è comune la critica sull'assenza o sull'estrema genericità nelle leggi di delega, almeno in moltissimi casi, dei principi normativi e dei criteri direttivi che, ai sensi dell'art. 76 Cost. devono delimitare il conferimento al Governo dell'esercizio della funzione legislativa: è osservazione pacifica a livello dottrinale che le recenti disposizioni di delega contengono spesso principi e criteri del tutto generici, se non relativi a delimitare semplicemente gli oggetti della delega o a parafrasare valori costituzionali o generici principi organizzativi.

Proprio in questi casi la previsione di un necessario parere (al di fuori quindi di quanto previsto dal c. 4° dell'art. 14, l. n. 400/1988) delle Commissioni parlamentari competenti o di apposite Commissioni bicamerali tende a trasformare l'intervento parlamentare da una forma di controllo sulla coerenza degli schemi dei decreti delegati ai principi direttivi della delega in una forma di anomala «co-legislazione», tutta fondata sull'autorevolezza dell'organo parlamentare e sulla forza politica degli organi governativi. Al tempo stesso, l'istituzione nella tredicesima legislatura di alcune importanti commissioni bicamerali (la «commissione dei trenta» in materia fiscale, la c.d. «bicameralina» per la riforma amministrativa, la commissione relativa alla riforma del bilancio statale) ha riaperto il delicato problema istituzionale della loro convivenza con le ordinarie commissioni permanenti delle Camere.

Una conseguenza dell'ormai diffusa consapevolezza del crescente rilievo assunto dalla delegazione legislativa nel sistema di produzione normativa è stata la recente riforma nel luglio 1999 del Regolamento della Camera dei deputati, con

la quale è stato introdotto un nuovo Capo (il XIX-ter) dedicato all'esame degli schemi degli atti normativi del Governo e sono state aggiunte due nuove competenze del Comitato per la legislazione: il parere obbligatorio sui progetti di legge «recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge» (art. 16-bis, c. 6°-bis regolamento Camera) ed il parere, facoltativo, «sugli schemi di atti normativi del Governo trasmessi alle Camere per il parere parlamentare» (art. 96-ter regolamento Camera).

Del tutto differenziato è il giudizio sull'effettivo ruolo svolto dal Comitato in base a queste due diverse competenze.

Per quanto riguarda il parere sui progetti di legge contenenti deleghe o delegificazioni, il Comitato ha espresso 96 *condizioni* riferite ai parametri regolamentari di controllo («efficacia per la semplificazione ed il riordino della legislazione vigente», «semplicità chiarezza e proprietà della formulazione», «omogeneità»); di queste circa il 42% è stata accolta nel seguito dell'esame, dimostrando una ancora parziale, ma crescente influenza di questo organismo nella redazione delle leggi che comportano l'attribuzione di potestà normative al Governo (o ad altre autorità).

Del tutto insoddisfacente appare, invece, il bilancio dell'attività consultiva svolta dal Comitato in riferimento agli schemi di atti normativi; dal luglio 1999 al 21 febbraio 2001, a fronte di 190 schemi di atti normativi del Governo inviati alle Camere per il parere (63 regolamenti, 55 decreti-legislativi, 1 testo unico, 71 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri), solo per due di questi è stato attivato il parere del Comitato per la legislazione (schema di decreto legislativo sulla carriera diplomatica e schema di testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

La constatazione per cui la prima competenza è di tipo obbligatorio e la seconda, invece, si attiva solo ad impulso di una minoranza delle commissioni, e la parallela diversità di risultati, dimostra che la consapevolezza della necessità di un controllo tecnico-giuridico sulla redazione di questi atti e sulla loro reale corrispondenza ai parametri legali fissati è ancora insufficiente.

### III.2. *Le deleghe correttive*

Il fenomeno delle apposite deleghe legislative per correggere e/o integrare precedenti fonti normative primarie era rarissimo nelle precedenti legislature, mentre i dati relativi alla tredicesima legislatura segnalano un loro uso ormai piuttosto frequente (cfr. tab. 8.6, che parla di 26 leggi delega con complessivamente 43 disposizioni contenenti deleghe correttive e ben 70 decreti legislativi di tipo correttivo concretamente emanati).

Questa espansione quantitativa ed il rinnovo nel tempo di questo tipo di delega, unite all'assenza sostanziale, se non addirittura formale, di specifici principi e criteri direttivi per il loro esercizio rendono evidente che in questi ambiti si corre il rischio di un'attribuzione sostanziale del potere legislativo al Governo per significativi periodi temporali: come esempio significativo, ma tutt'altro che isolato, può ricordarsi il settore della protezione dei dati personali, caratterizzato da tutta una serie di leggi di delega per integrare e correggere la l. n. 675/1996 (l. n. 676/1996,



l. n. 344/1998, l. n. 25/1999, l. n. 127/2001), che hanno finora prodotto nove decreti delegati, che si sono perfino tra loro in parte modificati ed abrogati, e che dovrebbero originarne altri entro l'anno corrente, nonché l'adozione entro l'anno successivo, sempre ad opera del Governo, di un apposito testo unico.

### III.3. *Le norme di attuazione degli statuti regionali speciali*

La tredicesima legislatura sembra esser stata caratterizzata anche dall'emanazione di un numero particolarmente cospicuo di quegli speciali decreti legislativi che sono costituiti dalle norme di attuazione degli statuti regionali speciali (entro il 31 maggio 2001 ne sono stati pubblicati ben 57, di cui 19 nel solo primo semestre del 2001). Decreti delegati la cui adozione, ai sensi degli statuti speciali, come ben noto, spetta in via esclusiva e permanente al Governo, salvo l'importante ruolo consultivo e propositivo svolto dalle diverse commissioni paritetiche Stato-Regione, mentre gli organi parlamentari sembrano esclusi da ogni possibilità di intervento legislativo in materia e perfino da una conoscenza continua ed adeguata sui procedimenti di elaborazione di queste fonti.

L'adozione di nuove norme di attuazione appare senza dubbio opportuna, in presenza di statuti regionali speciali ancora non attuati in non piccole parti, mentre per le regioni ad autonomia ordinaria si è provveduto o si sta provvedendo, tramite il complesso procedimento iniziato con la l. delega n. 59/1997, ad incrementarne in modo significativo funzioni e compiti.

Non può peraltro non notarsi che emergono con chiarezza due problemi istituzionali: in primo luogo la possibile disomogeneità, in almeno alcuni settori comuni alla competenza di tutte le Regioni, della disciplina vigente in alcune Regioni ad autonomia speciale; in secondo luogo, la disomogeneità della disciplina vigente – anche là dove non deriva da discipline statutarie differenziate – fra le varie Regioni speciali (sintomo di ciò può essere anche la netta diversità quantitativa delle norme di attuazione emanate nella XIII legislatura: 9 relative allo statuto del Friuli-Venezia Giulia, 6 relative allo statuto della Sardegna, 4 relative allo statuto della Sicilia, 29 relative allo statuto del Trentino-Alto Adige, 9 relative allo statuto della Valle d'Aosta).

Anche se il problema di fondo potrà trovare soluzione solo in una prospettiva di riforme costituzionali relative al regionalismo speciale ed alla stessa configurazione del Parlamento, sembrerebbe possibile ed opportuno che gli organi parlamentari fin da ora siano resi adeguatamente consapevoli di questi processi normativi, in modo da poter coordinare con questi l'esercizio del potere legislativo e da poter anche indirizzare i rappresentanti governativi che operano nelle commissioni paritetiche e lo stesso Governo.

## IV. *I testi unici*

### IV.1. *Testi unici e fonti legislative di riordino*

I dati relativi al numero dei testi unici previsti da leggi nelle ultime legislature

(cfr. tabella 8.16: alcuni dati parzialmente diversi sono riportati alla nota 14), specie se si considera la grande pluralità degli oggetti previsti nelle disposizioni contenute nelle leggi annuali di semplificazione (si consideri in particolare l'allegato 3 alla l. n. 50/1999 e la sua successiva specificazione), mettono in evidenza il notevole accrescimento nell'ultima legislatura delle ipotesi nelle quali si è previsto di utilizzare questo classico strumento di riordino normativo.

Tuttavia non può sfuggire la constatazione che il numero dei testi unici effettivamente emanati, pur accresciuto in modo significativo rispetto al passato e malgrado che i recenti testi unici siano relativi ad almeno alcune materie di grande consistenza e importanza<sup>15</sup>, resta ancora assai lontano dal numero delle previsioni legislative.

---

<sup>15</sup> I testi unici emanati nella X legislatura sembrano essere stati: d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76 (Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982); d.lgs. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza); d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346 (Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni); d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 (Testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale).

I testi unici emanati nella XI legislatura sembrano essere stati: d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358 (Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE); d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia); d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle disposizioni legislative recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica).

I testi unici emanati nella XII legislatura sembrano essere stati: d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado); d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative).

I testi unici legislativi approvati nella XIII legislatura sembrano essere stati: d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli artt. 8 e 21, l. 6 febbraio 1996, n. 52); d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1, l. 8 ottobre 1997, n. 352); d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); d.lgs. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa - testo a); d.lgs. 28 dicembre 2000, n. 443 (Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa - testo b); d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15, l. 8 marzo 2000, n. 53); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); d.lgs. 8 giugno 2001, n. 189 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Vanno inoltre considerati due testi unici che operano a livello sub-legislativo: decreto del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 3 luglio 2000 (Testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree de-

Dal momento che ciò avviene malgrado che sia diffusamente avvertito il bisogno di riordinare e «razionalizzare» la legislazione e che si sia operato in una fase di relativa stabilità politica, potrebbero ipotizzarsi alcune spiegazioni di tipo tecnico-giuridico di questo fenomeno proprio relative allo strumento giuridico «testo unico»: l'incerta forma giuridica che perdura (come vedremo ai paragrafi seguenti), la mancanza di una particolare forza di resistenza delle disposizioni inserite nei testi unici, la perdurante debolezza degli organi legislativi del Governo, malgrado le recenti riforme intervenute del DAGL e la creazione del Nucleo per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio (non sono purtroppo mancati errori e scoordinamenti anche nei più recenti testi unici, forse in conseguenza di inefficaci procedure di elaborazione all'interno del Governo).

Sembra inoltre significativo che, mentre si registravano evidenti difficoltà ad adottare i testi unici già autorizzati, nella stessa tredicesima legislatura, sempre in nome del necessario riordino di settori normativi ed organizzativi, si sia riusciti ad adottare numerose fonti primarie (specie nella forma di decreti legislativi, per lo più a seguito delle norme di delegazione legislativa per la riforma della Pubblica amministrazione) aventi ad oggetto il *riordino* di diversi settori<sup>16</sup>. È vero che, a

---

presse ai sensi dell'art. 1, c. 2°, d.l. 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 dicembre 1992, n. 488); d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 444 (Disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa - testo c).

<sup>16</sup> Fonti legislative denominate di «riordino» approvate nel più recente periodo (1999-2001): d.lgs. 9 gennaio 1999, n. 1 (Riordino degli enti e società di promozione e istituzione della società «sviluppo Italia», a norma degli artt. 11 e 14, l. n. 59/1997); d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 27 (Riordino dell'agenzia spaziale italiana - A.S.I., a norma degli artt. 11 e 18, l. n. 59/1997); d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 36 (Riordino dell'ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente - ENEA, a norma degli artt. 11 e 18, l. n. 59/1997); d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 19 (Riordino del consiglio nazionale delle ricerche); d.lgs. 22 febbraio 1999, n. 37 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'art. 1, l. 28 settembre 1998, n. 337); d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'art. 1, l. 28 settembre 1998, n. 337); d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale di riscossione, in attuazione della delega prevista dalla l. 28 settembre 1998, n. 337); d.lgs. 21 aprile 1999, n. 116 (Riordino dell'Istituto poligrafico e zecca dello stato ai fini della sua trasformazione in s.p.a, a norma degli artt. 11 e 14, l. n. 59/1997); d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole); d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230 (Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'art. 5, l. 30 novembre 1998, n. 419); d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258 (Riordino del centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica «Leonardo da Vinci», a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del comitato olimpionico nazionale italiano - CONI, a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297 (Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori); d.lgs. 30 luglio 1999, n. 285 (Riordino del centro di formazione studi - FORMEZ, a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 30 luglio 1999, n. 284 (Riordino della cassa depositi e prestiti, a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 30 lu-

differenza dei tipici testi unici, queste fonti di riordino alludono ad un riordino di organizzazione, di competenze, di funzioni, con modifiche sostanzialmente innovative della disciplina e che i settori investiti dal riordino sono molteplici ma, spesso, di dimensione normativa limitata. Ad ogni buon conto, al riordino inteso in senso sostanziale, si accompagna anche però anche un riordino normativo, che si rende evidente attraverso disposizioni di abrogazione espressa di fonti legislative preesistenti nel medesimo settore della fonte di riordino.

#### IV.2. *Il problema della forma giuridica per i testi unici di fonti primarie*

È consueto che i testi unici di fonti primarie (leggi del Parlamento ed atti con forza di legge del Governo) assumano la veste del *decreto legislativo delegato*.

Infatti, la formazione di un testo unico implica, in ogni caso, esercizio di potestà legislativa, in corrispondenza dello scopo dei testi unici che consiste nel coordinamento in un'unica fonte normativa di disposizioni già sparse in diverse fonti e nella contestuale abrogazione di tali fonti. Si tratta quindi di esercizio di potestà legislativa privo di contenuti politici innovativi, che mira a consentire una più facile, certa ed organica lettura ed applicazione delle norme legislative vigenti in una data materia.

Si spiega così il motivo che tradizionalmente spinge il Parlamento a delegare al Governo l'esercizio di tale funzione legislativa, che pure potrebbe essere esercitata direttamente dalla Camere. Nulla infatti impedisce che il testo unico assuma la veste giuridica della legge in senso formale, ma è evidente la convenienza di affidare al Governo il compito di esercitare una funzione legislativa, seppure a con-

---

glio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 30 luglio 1999, n. 287 (Riordino della scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 29 settembre 1999, n. 449 (Riordino dell'unione nazionale per l'incremento delle razze equine - U.N.I.R.E., a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 29 settembre 1999, n. 540 (Riordino delle stazioni sperimentali per l'industria, a norma dell'art. 11, l. n. 59/1997); d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85 (Riordino della carriera diplomatica, a norma dell'art. 1, l. n. 266/1999); d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297 (Norme in materia di riordino dell'arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1, l. n. 78/2000); d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 298 (Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1, l. n. 78/2000); d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di stato, a norma dell'art. 5, l. n. 78/2000); l. 24 ottobre 2000, n. 323 (Riordino del settore termale); d.lgs. 19 marzo 2001, n. 69 (Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del corpo della guardia di finanza, a norma dell'art. 4, l. n. 78/2000); d.lgs. 3 aprile 2001, n. 155 (Riordino delle carriere del personale direttivo e dirigente del corpo forestale dello stato, a norma dell'art. 3, l. n. 78/2000); d.lgs. 24 aprile 2001, n. 170 (Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3, l. n. 108/1999); d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10, l. n. 328/2000).

tenuto esclusivamente «tecnico-giuridico». Vanno, infatti, respinte le distinzioni, variamente elaborate in dottrina, fra testi unici legislativi e testi unici amministrativi: i primi da approvare con decreto legislativo in ragione dell'elevato grado di modifiche; i secondi da potersi approvare anche in mancanza di potestà legislativa (delegata), in quanto contenenti modifiche di mero coordinamento. Si deve osservare, infatti, che, pur se le modifiche sono modeste, queste restano comunque espressione di potestà legislativa; e, inoltre, che il testo unico deve poter assolvere al suo scopo essenziale di «abrogazione-sostituzione» delle varie leggi e leggi precedentemente in vigore. Cosa che è possibile solo se il testo unico assume la veste di una fonte normativa pariordinata rispetto alle precedenti, che sostituisce.

Senonché, anche la soluzione dell'ordinaria delegazione legislativa risulta sproporzionata rispetto alle caratteristiche della funzione normativa esercitata, e poco agevole, o poco fluida (ovvero fisiologicamente episodica), con riguardo al complesso procedimento di formazione (legge di delegazione – decreto legislativo delegato). Si pone quindi l'esigenza di trovare soluzioni procedurali diverse, più agevoli, tecniche, senza però dimenticare che la *funzione* esercitata nella formazione di testi unici di leggi resta sempre *legislativa*, ancorché a carattere esclusivamente «tecnico-giuridico»: una funzione legislativa senza contenuti politici innovativi.

#### IV.3. *La delegazione legislativa «cumulativa» contenuta nelle leggi comunitarie*

Sul versante della delegazione legislativa, può essere letto come un modo per rendere più agevole la formazione di testi unici in materie oggetto di direttive della Comunità europea, l'articolo che compare nelle leggi comunitarie, contenente una delegazione legislativa cumulativa, attraverso una sola (generica) norma di delegazione per l'adozione di testi unici in tutte le materie oggetto di direttive da attuare con decreto legislativo, a norma della stessa legge comunitaria.

L'art. 5 della più recente legge comunitaria, per il 2000 (l. 29 dicembre 2000, n. 422), rubricato *Riordinamento normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie*, al c. 1°, dispone in tal senso che «il Governo è delegato ad emanare, con le modalità di cui ai commi 2° e 3° dell'articolo 1, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, al fine di coordinare le medesime con le norme legislative vigenti nelle stesse materie, apportando le sole integrazioni e modificazioni necessarie a garantire la semplificazione e la coerenza logica, sistematica e lessicale della normativa»<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Similmente, si possono vedere: l'art. 8 della legge comunitaria per il 1993 (l. 22 febbraio 1994, n. 146); l'art. 8 della legge comunitaria per il 1994 (l. 6 febbraio 1996, n. 52); l'art. 10 della legge comunitaria per gli anni 1995-1997 (l. 24 aprile 1998, n. 128); l'art. 7 della legge comunitaria per il 1998 (l. 5 febbraio 1999, n. 25); l'art. 6 della legge comunitaria per il 1999 (l. 21 dicembre 1999, n. 526).

In precedenza, le leggi comunitarie recavano articoli di delegazione legislativa per la formazione di testi unici in singole materie: così l'art. 25 della legge comunitaria per il 1991 (l. 19 febbraio 1992, n. 142), in materia bancaria e creditizia; l'art. 13 della legge comunitaria per il 1990 (l. 29 dicembre 1990, n. 428), in materia di appalti di forniture.

Tuttavia, non si può dire che le norme di delegazione cumulativa abbiano incrementato la formazione di testi unici, di fronte all'approvazione di un solo testo unico (in materia di intermediazione finanziaria, d.lgs. n. 58/1998), in base ad esse.

#### IV.4. *La programmazione dei testi unici nell'art. 7, l. n. 50/1999*

In effetti, si può osservare che un certo impegno del Parlamento nel cercare di incrementare la formazione di testi unici è stato dimostrato anche con l'approvazione della disciplina sulla formazione di testi unici, contenuta nell'art. 7 della legge di semplificazione per il 1998 (l. n. 50/1999).

L'articolo (ora modificato dalla l. n. 340/2000), sotto il profilo procedimentale, prevede:

- a) una *relazione del Governo* alle Camere, in vista del programma di riordino di norme legislative e regolamentari;
- b) entro il 31 giugno 1999, *atti di indirizzo delle Camere*, sulla base della relazione;
- c) l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, del *programma di riordino*, secondo gli atti di indirizzo delle Camere;
- d) il riordino delle norme legislative e regolamentari attraverso *testi unici* misti (di norme legislative e regolamentari):
  - d.1.) redatti presso il Governo (o dal Consiglio di Stato, su incarico del Governo);
  - d.2.) sottoposti al parere del Consiglio di Stato (salvo quelli redatti dallo stesso Consiglio di Stato);
  - d.3.) deliberati in forma di «schema» dal Consiglio dei Ministri;
  - d.4.) sottoposti, quindi, al parere delle competenti Commissioni parlamentari;
  - d.5.) nuovamente deliberati, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri;
  - d.6.) emanati dal Presidente della Repubblica, entro il 31 dicembre 2002, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per la funzione pubblica.

Come è noto, originariamente si era progettato un procedimento di formazione decisamente diverso da quello per i decreti legislativi delegati (mancava la previsione della deliberazione del Consiglio dei Ministri e del termine entro cui esercitare la potestà legislativa delegata). Durante la discussione del disegno di legge in Parlamento, alcuni emendamenti hanno ricondotto su questi due punti il procedimento nell'alveo della delegazione legislativa.

Tuttavia, la disciplina recata dall'art. 7 assume anche la fisionomia di disciplina generale sulla formazione di testi unici (cioè una disciplina a cui fare riferimento per la formazione di qualsiasi testo unico, anche di quelli previsti da altre leggi), e continua pure ad atteggiarsi come disciplina in qualche misura diversa da quella volta a conferire una delega legislativa. Sotto questo aspetto, si consideri

che la stessa legge di semplificazione n. 50/1999 distingue una vera e propria delega legislativa per la formazione del testo unico sul pubblico impiego (all'art. 8, ora abrogato dalla l. n. 340/2000), dal procedimento per la formazione di testi unici in base all'art. 7. E si osservi che la legge di semplificazione dell'anno successivo (l. n. 340/2000) conferma la distinzione, in quanto per un verso integra l'elenco delle materie che sono oggetto di testi unici in base all'art. 7, l. n. 50/1999; per altro verso introduce nuove norme di delegazione legislativa per la formazione di altri testi unici, in materia di pubblico impiego e di commercio con l'estero (cfr. art. 1, c. 8°, e art. 29, l. n. 340/2000).

Non va poi trascurato che l'art. 7, l. n. 50/1999, conduce alla formazione di *testi unici misti*, di norme legislative e regolamentari: un ibrido che pare difficile collocare nel sistema delle fonti normative. Si è indotti a ritenere che da un'opera di riordino normativo, nel segno della semplificazione legislativa, si stia pretendendo in realtà un po' troppo: il riordino della legislazione in una data materia; la simultanea formazione di un regolamento di delegificazione; la fusione delle norme legislative e regolamentari in un unico testo.

#### IV.5. *Per una razionalizzazione della disciplina dei testi unici*

In sintesi, pare di poter dire che nel più recente periodo l'attenzione del legislatore per il riordino normativo mediante testi unici si sia sviluppata, senza tuttavia una piena consapevolezza del ruolo e della natura del testo unico. Di conseguenza, sono state approvate norme anche diverse tra loro (di delegazione legislativa per la formazione di singoli testi unici, di mera autorizzazione, di delegazione cumulativa, per il riordino *ex art. 7, l. n. 50/1999*, e pure di autorizzazione all'adozione di testi unici di leggi costituzionali, quali sono gli statuti delle regioni speciali) che rendono assai confuso il quadro ricostruttivo.

Anche fermando l'attenzione alla sola XIII legislatura, si possono notare soluzioni irragionevolmente diverse. Oltre alle deleghe legislative «classiche» per la formazione di determinati testi unici (cfr. art. 1, l. n. 352/1997, in materia di beni culturali e ambientali; art. 31, l. n. 265/1999, in materia di ordinamento degli enti locali), in un caso si introduce la delega per l'emanazione di un testo unico definito «compilativi» (art. 8, l. n. 157/1999, in materia di spese elettorali e finanziamenti a favore dei partiti politici). In un altro caso il Governo è delegato a formare uno o più testi unici anche «in forma di codice» (art. 35, l. n. 133/1999, in materia tributaria). Si segnala, poi, che tre leggi comunitarie dispongono *l'autorizzazione* al Governo per l'emanazione di testi unici in materie oggetto di direttive comunitarie (art. 10, l. comunitaria n. 128/1998; art. 7, l. comunitaria n. 25/1999; art. 6, l. comunitaria n. 265/1999); mentre la più recente legge comunitaria dispone agli stessi fini la *delegazione* legislativa (art. 5, l. comunitaria n. 422/2000). Già si è detto della duplice previsione nelle due leggi di semplificazione, di testi unici da approvare attraverso il procedimento di cui all'art. 7, l. n. 50/1999, e di testi unici per l'approvazione dei quali sono state introdotte apposite deleghe legislative. Si consideri inoltre che l'elenco delle materie che sono oggetto di testi unici da approvare in base al procedimento previsto dall'art. 7, l. n.

50/1999, è stato arricchito da un decreto legislativo delegato, che mai legittimamente potrebbe introdurre norme (ulteriori) di delega legislativa<sup>18</sup>. Si osservi inoltre che l'art. 11, c. 9°, di un altro decreto legislativo (n. 303/1999, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) dispone il riordino in un testo unico (da emanare con d.p.c.m.) delle *disposizioni di legge* relative all'ordinamento della Presidenza del Consiglio. A sua volta, la l. cost. n. 2/2001, conferisce al Governo il potere di «compilare» il «nuovo testo» degli statuti delle regioni speciali, in base alle modifiche apportate dalla stessa legge costituzionale.

Sul versante dei testi unici realizzati, allo stesso modo, si possono osservare varie differenziazioni: da quella più evidente fra testi unici misti e testi unici di sole disposizioni legislative, ad altre relative alle tecniche redazionali utilizzate (presenza o meno di tabelle di corrispondenza, o di articoli di abrogazione espressa; o di riferimenti alle fonti da cui sono state tratte le disposizioni; mancanza della qualificazione come testo unico nel titolo del decreto legislativo – 165/2001 – che pure contiene il testo unico sul pubblico impiego; ecc.).

Si può quindi cercare di fornire qualche suggerimento per «razionalizzare» la disciplina sui testi unici, pur restando il più possibile fedeli all'impostazione già data dal legislatore.

In merito a norme aventi carattere generale sulla formazione di testi unici, se ne consiglia l'inserimento nel corpo delle disposizioni sulla produzione normativa del Governo, attualmente contenute nella l. n. 400/1988, pur nell'auspicio di una prossima legge organica sulla produzione delle fonti normative statali esplicitamente prevista da nuove disposizioni costituzionali. In particolare, per i testi unici di fonti primarie potrebbero essere aggiunti alle disposizioni sui decreti legislativi alcuni commi sia per definire una volta per tutte le operazioni di riordino «giuridico-formale» che devono essere compiute nella redazione di qualsiasi testo unico<sup>19</sup>, sia per fissare determinati momenti intraprocedimentali (parere del Consiglio di Stato; parere delle Commissioni parlamentari).

Riguardo al procedimento di formazione dei testi unici, appare coerente man-

---

<sup>18</sup> L'art. 88, c. 7°, d.lgs. n. 300/1999 aggiunge, all'Allegato 3, l. n. 50/1999, «la formazione e l'istruzione professionale» quale oggetto per la formazione del relativo testo unico.

<sup>19</sup> Per l'individuazione delle operazioni di riordino, si segnala, come utile esempio, l'elenco di recente inserito nell'art. 130 del Regolamento consiliare della Provincia autonoma di Trento. Le operazioni di riordino giuridico-formale per la formazione di testi unici sono così individuate: a) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia; b) aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni; c) correzione di errori materiali; d) inclusione di modifiche o integrazioni anche non testuali o implicite delle leggi unificate; eliminazione di ridondanze, e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale che abbiano accolto ricorsi in materia; e) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi; f) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti; g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione.



tenere il relativo parere del Consiglio di Stato, che è organo istituzionalmente preposto alla consulenza «tecnico-giuridica».

Ciò consentirebbe di abrogare le disposizioni aventi lo stesso tenore, contenute nel r.d. n. 1054/1924, nella l. n. 127/1997 e nella l. n. 50/1999. All'opposto, riaffermarle tutte mediante richiamo, come fa l'art. 7, c. 5°, l. n. 50/1999, non pare di alcuna utilità ed anzi contrasta proprio con il principio di semplificazione normativa.

Il parere delle Commissioni parlamentari dovrebbe, invece, essere previsto dalle leggi che individuano l'oggetto della delega al Governo per la formazione del relativo testo unico, nel caso in cui il testo unico sia destinato a contenere anche modifiche innovative in senso sostanziale (oltre che in senso giuridico formale), ma allora in base a specifici principi e criteri direttivi (ulteriori rispetto a quelli generali contenuti – in ipotesi – nelle disposizioni generali sulla produzione normativa) e recati dalle stesse leggi che individuano l'oggetto.

Viceversa, appare utile il coinvolgimento del Comitato per la legislazione, in quanto organo avente una competenza in ordine alla qualità degli atti normativi ed alle dinamiche legislative che investono il sistema delle fonti<sup>20</sup>.

Potrebbe anche essere introdotto un termine *standard* entro cui emanare ogni testo unico (in ipotesi, diciotto mesi), decorrente dall'entrata in vigore della legge che di volta in volta ne individua l'oggetto, salvo che la legge stessa non stabilisca un termine diverso.

Si può osservare che l'indicazione della materia del testo unico può essere eventualmente accompagnata da un elenco delle fonti legislative da esaminare, sull'esempio dell'art. 31, l. n. 265/1999 (di delega per l'adozione del t.u. in materia di enti locali).

In merito alla «delega annuale» per la formazione di una serie di testi unici, questa potrebbe restare nell'ambito della legge annuale di semplificazione legislativa, avendo però cura di mantenere distinta la delega legislativa per la formazione di testi unici di fonti primarie, da eventuali autorizzazioni alla formazione di regolamenti delegificanti, come del resto risulta dall'originaria impostazione data alle leggi di semplificazione, dall'art. 20, c. 11°, l. n. 59/1997.

È noto che le leggi annuali di semplificazione sono previste, in generale, dall'art. 20, l. n. 59/1997: qui si prevede l'inserimento, in tali leggi, di norme di delega legislativa per l'approvazione di testi unici legislativi e di norme di autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare delegificante (norme di delegificazione), per l'approvazione di distinti testi unici regolamentari di delegificazione.

Non vi è quindi alcuna ragione giuridica di fondere il testo unico delle norme legislative e il testo unico delle norme regolamentari in una data materia: si tratta di corpi normativi nettamente separati, che si trovano su piani diversi nel sistema

---

<sup>20</sup> Del resto, l'estensione della competenza del Comitato in questo ambito è proposta espressamente nella *Relazione della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione sull'attuazione degli articoli 16-bis, c. 6°-bis, e 96-ter del regolamento della Camera*, presentata alla Presidenza della Camera il 21 febbraio 2001 (XIII legislatura, doc. II-ter, n. 2).

delle fonti del diritto. La loro fusione può anzi generare perplessità ed errori nell'applicazione o in caso di modifiche successive.

In sintesi, se al testo unico si chiede di assolvere alla sua funzione essenziale (a carattere tecnico giuridico, senza innovazioni sostanziali della disciplina) la legge che, di volta in volta, ne fissa l'oggetto (legge di semplificazione, legge comunitaria, qualsiasi altra legge) potrebbe fare semplicemente rinvio alle norme generali sulla delegazione per l'adozione di testi unici contenute nelle disposizioni sulla produzione legislativa del Governo. Se invece si intendesse «caricare» il testo unico di ulteriori contenuti, la stessa legge che individua l'oggetto del testo unico potrebbe (con norme di delegazione specifiche) precisare e anche dilatare la funzione legislativa delegata, in modo tale da consentire eventuali modifiche sostanziali della disciplina (per dare attuazione a direttive comunitarie; per semplificare procedimenti amministrativi previsti dalle leggi oggetto di riordino; per riorganizzare determinati apparati; per trasferire funzioni alle regioni e agli enti locali; ecc.). Di conseguenza, anche il procedimento potrebbe essere arricchito *ad hoc*, con il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, o con il parere di altri organi come la Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e regioni, in base al carattere delle competenze legislative delegate.

## V. Le delegificazioni

### V.1. La dimensione del fenomeno

Dei dati pubblicati in materia di delegificazione dal Servizio studi della Camera dei deputati può, innanzitutto, essere proposta una riflessione che tenga conto del numero degli atti normativi che la autorizzano.

La prima considerazione che emerge nitidamente è che nella XIII legislatura si è stabilizzata la produzione di fonti primarie «delegificanti». Nelle tre legislature precedenti le leggi che autorizzavano la delegificazione sono state rispettivamente 3, 8, 8; nella legislatura appena trascorsa si arriva invece a ben 67 leggi di autorizzazione alla delegificazione. Pur tenendo conto del fatto che per la X legislatura i dati si riferiscono solo al periodo successivo all'entrata in vigore della l. n. 400/1988, nella XIII legislatura il numero di fonti primarie che autorizzano la delegificazione e dei regolamenti di delegificazione, comparato con le tre legislature precedenti, appare enormemente aumentato.

La seconda considerazione attiene al numero dei regolamenti in materia delegificata. Tali regolamenti sono infatti aumentati di una percentuale anche maggiore, tenendo anche conto del fatto che i dati non riportano i regolamenti di delegificazione attuativi delle leggi comunitarie: si inizia con 7 regolamenti nella X legislatura e si arriva a 149 nella XIII legislatura. Questo notevole aumento della produzione normativa «delegificante» appare ancor più evidente nella tabella n. 8.17, che contiene la media mensile della produzione normativa per tipologia di atto. Da questa tabella si evince infatti che la produzione normativa mensile di regolamenti di delegificazione ha ormai raggiunto circa la metà (2,45) della produzione dei decreti legislativi, che a loro volta rappresentano da soli (6,23) oltre un

terzo delle fonti primarie entrate in vigore nell'ultima legislatura.

Venendo ad esaminare la tabella rappresentativa della delegificazione per anni della XIII legislatura (8.15.2), notiamo che negli ultimi dodici mesi il dato che emerge appare ancor più interessante.

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

In sintesi, appare evidente che il ricorso alla delegificazione ha trovato la sua definitiva consacrazione nella legislatura appena trascorsa come strumento di ridefinizione degli spazi normativi in precedenza regolati con legge. Il progressivo spostamento di poteri normativi dal Parlamento al Governo trova dunque una sostanziale conferma anche nel campo delle fonti normative «delegificanti». Sempre più spesso, infine, i procedimenti di delegificazione sono stati avviati contemporaneamente a procedimenti di delega legislativa e la delega legislativa ha condiviso con la delegificazione i medesimi principi da rispettare.

## V.2. *La prassi attuativa*

L'inarrestabile espansione della delegificazione ha, tuttavia lasciato aperte alcune questioni sulla «qualità» sia delle autorizzazioni alla delegificazione previste dalle singole fonti normative, sia dell'adempimento mediante regolamenti delle leggi «delegificanti».

Occorre innanzitutto ricordare che il modello generale di riferimento di tutta la legislazione delegificante è previsto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988. Lo schema normativo stabilisce che la legge autorizzi il regolamento governativo a sostituirsi ad una previgente disciplina normativa circoscrivendone l'oggetto ad esso attribuito e definendo preventivamente «le norme generali regolatrici» della materia. Il modello inoltre dispone che la materia delegificabile possa essere circoscritta solamente alle materie coperte da riserva relativa di legge ed il legislatore abbia l'obbligo di indicare, nelle singole leggi di delegificazione, quali disposizioni legislative risulteranno abrogate con l'entrata in vigore del regolamento.

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

Inoltre gli artt. 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 303/1999, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, attribuiscono a decreti del Presidente del Consiglio speciali e vastissimi poteri regolamentari con efficacia delegificante per i settori dell'organizzazione della Presidenza e del suo ordinamento sul piano del bilancio e della contabilità (colpisce, soprattutto in quest'ultimo caso, l'assenza delle «norme generali regolatrici della materia»). Di questi particolari regolamenti si è fatta una rapida e rinnovata utilizzazione<sup>21</sup>.

Come già accennato, l'attuazione concreta della delegificazione nella XIII Legislatura ha mostrato alcuni nodi problematici, ciascuno dei quali verte su un diverso aspetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, ma che tutti convergono nel predetto spostamento dell'asse normativo a favore del Governo.

In primo luogo si osserva che le leggi che autorizzano la delegificazione hanno rinunciato del tutto a stabilire «norme generali» e, più che circoscrivere e conformare la materia divenuta oggetto della delegificazione, si sono limitate ad indicare le finalità delle *policies* da perseguire. Si veda ad esempio l'art. 6, l. 31 marzo 2000, n. 78 («Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia»), che dispone che «con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. 23 agosto 1988, n. 400, è determinata la struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza di cui all'art. 31, c. 1°, numeri da 2) a 9), l. 1° aprile 1981, n. 121, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio e delle dotazioni organiche complessive del personale, osservando i seguenti criteri: a) economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa; b) articolazione degli uffici per funzioni omogenee, anche attraverso la diversificazione fra strutture con funzioni finali e quelle con funzioni strumentali o di supporto; c) ripartizione a livello centrale e periferico delle funzioni di direzione e controllo, con riferimento alla funzione di cui all'art. 4, numero 3), l. 1° aprile 1981, n. 121, secondo coerenti linee di dipendenza gerarchica o funzionale; d) *flessibilità organizzativa, da conseguire anche con atti amministrativi*».

Come è evidente, la sostanziale rinuncia a determinare le «norme generali regolatrici» lascia al Governo il compito di ricavarne altre dalla legislazione vigente in quella materia; rinuncia confermata anche dall'affidamento diretto ad *atti amministrativi* dell'ulteriore individuazione di scopi da raggiungere. Si trasformano così gli «obiettivi» da realizzare in «criteri» da rispettare nella delegificazione. Si tratta, in estrema sintesi, di un fenomeno che potremmo classificare come «macro-delegificazioni» – previste spesso all'interno di deleghe legislative molto ampie – dove una o più macro-materie viene disciplinata da una o più fonti secondarie del tutto libere da vincoli sia di principio che di oggetto da regolare.

---

<sup>21</sup> Si vedano il d.p.c.m. 23 dicembre 1999 (*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), e il d.p.c.m. 15 aprile 2000 (*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) (quest'ultimo testo è stato successivamente più volte modificato ed integrato da altri d.p.c.m.).

Con riguardo al profilo demolitorio, vi è stato un sostanziale rovesciamento del modello introdotto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1998, che prevedeva che fosse la legge di delegificazione a disporre l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore del regolamento. L'indicazione e l'individuazione delle norme da abrogare e l'abrogazione «effettiva» viene, infatti, direttamente e sistematicamente imputata al regolamento che, individuando concretamente le norme legislative preesistenti, diventa l'atto che determina l'abrogazione della disciplina primaria previgente.

Si veda ad esempio l'art. 21, l. 29 marzo 2001, n. 134 («Modifiche alla l. 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti»), che «autorizza il Governo ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. 23 agosto 1988, n. 400, concernenti la disciplina dei pagamenti in favore dello Stato e del recupero delle spese anticipate dallo Stato nei procedimenti in cui vi sia stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato, *con abrogazione delle norme di legge incompatibili*». Si veda anche l'art. 20, l. 8 novembre 2000, n. 328 («Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali») che attribuisce al regolamento in delegificazione il compito di «*individuare le norme di legge abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento*» (si veda anche l'art. 7, l. 14 novembre 2000, n. 331, *Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*).

Le disposizioni da abrogare non sono dunque previste dalla legge, ma «l'abrogazione espressa delle norme vigenti divenute incompatibili con la nuova disciplina» (art. 100, c. 1°, lett. e), l. 21 novembre 2000, n. 342, *Misure in materia fiscale*) è il Governo a *determinarla*. Si inverte in sintesi ciò che si è sempre ritenuto in contrasto con il principio di legalità e, se vogliamo, in contrasto con la stessa logica della teoria delle fonti: il regolamento delegificante abroga norme di legge.

Nel descritto contesto si inserisce quel filone della legislazione delegificante che tenta d'introdurre «delegificazioni permanenti» mediante l'inserimento di clausole che prevedono l'obbligo dell'eventuale abrogazione solo in forma espressa delle norme di delegificazione, nonché i divieti di rilegificazione futura della materia. Se è comprensibile l'esigenza di trovare un meccanismo che non renda inutile la delegificazione, è tuttavia altrettanto evidente l'inutilità (oltre alla illegittimità costituzionale di porre con legge ordinaria vincoli al «futuro legislatore») di queste clausole. Nel nostro ordinamento non esistono fonti primarie che possano resistere alla abrogazione successiva da parte di una fonte parigrado a meno che non vi sia una disposizione costituzionale che ne giustifichi l'esistenza; in assenza di ciò l'unica strada percorribile è quella di una revisione costituzionale che contenga una disposizione che riservi al Governo le materie delegificate.

### V.3. *Alcuni possibili miglioramenti della legislazione in materia*

Da quanto sopra detto emerge con chiarezza come la delegificazione sia diventata una tecnica normativa sempre più complessa, che lega tra loro, in modo indissolubile, la legge che autorizza la delegificazione e il regolamento che ad essa da attuazione. In tale prospettiva è necessario che i rimedi, finalizzati a scio-

gliere (o perlomeno ad allentare) i nodi istituzionali in precedenza descritti, tengano conto di tale strettissimo legame.

Un primo rimedio potrebbe essere quello di dover inserire nel titolo del progetto di legge che prevede delegificazioni la specificazione della presenza di autorizzazioni del genere. Tale prescrizione dovrebbe valere anche per la rubrica dei singoli articoli, in modo da richiamare ad una maggiore consapevolezza in sede istruttoria.

Un secondo rimedio potrebbe essere rappresentato dalla costruzione di una disposizione *standard* in materia di delegificazione che contenga – oltre l'autorizzazione al Governo ed il richiamo obbligatorio all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 – una circoscritta definizione dell'oggetto, una esaustiva indicazione delle «norme generali regolatrici», una ricognizione delle disposizioni che saranno abrogate a seguito della entrata in vigore del regolamento, il divieto assoluto di abrogazione innominata. Una disposizione di tal fatta servirebbe anche a definire, una volta per tutte, la questione relativa alla perentorietà del termine per la prima adozione dei regolamenti in materia delegificata. Si dovrebbe, cioè, specificare che, qualora il Governo non rispetti il termine assegnato, il relativo potere si esaurisce, oppure che si *trasforma* nella possibilità di emanare un altro tipo di regolamento, diverso da quelli in materia delegificata. In quest'ottica si dovrebbe ribadire che i regolamenti successivi al primo devono conformarsi alle norme generali regolatrici della materia già disposte dalla legge in delegificazione.

Un terzo rimedio potrebbe essere l'esplicitazione del rango normativo, ogni qualvolta si intervenga in materia delegificata con una fonte primaria successiva. Sarebbe necessario, una volta chiarito il livello, stabilire se con la legge successiva si manifesta una volontà di rilegificare la materia o di rinnovare la delegificazione, anche mediante la ridefinizione delle «norme generali regolatrici della materia» (in parte analogo è il suggerimento contenuto nel punto 3 f della circolare 20 aprile 2001 della Presidenza del Consiglio in tema di *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*).

Non sembra invece che possa portare ad una maggiore «qualità» del controllo della capacità conformativa delle leggi di «delegificazione» l'esame preventivo da parte delle Commissioni parlamentari degli schemi di regolamento governativo. Semmai, invece, andrebbe disciplinata una forma speciale di pubblicità per i regolamenti di delegificazione, anche mediante una loro immediata comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti.

## VI. *L'attuazione della normativa europea*

### VI.1. *La mancata tenuta del modello della «legge La Pergola»*

La c.d. «legge La Pergola» (l. n. 86/1989) ha costituito il primo intervento organico del legislatore italiano con cui si intendeva regolare in maniera stabile l'informazione al Parlamento sui processi normativi comunitari, i meccanismi di attuazione degli stessi, ed i rapporti tra Stato e Regioni in materia comunitaria. Parallelamente all'approvazione della l. n. 400/1988, il legislatore ha varato una nuova leg-

ge sulla produzione normativa con la quale ha tentato di procedere ad una razionalizzazione nel sistema delle fonti, dettando disposizioni intese a garantire, attraverso una legge annuale (legge comunitaria) il periodico e tempestivo adeguamento agli obblighi imposti dai trattati comunitari ed abbandonando quindi una logica «emergenziale» che vedeva l'Italia relegata agli ultimi posti quanto a tempestività nell'adeguamento del proprio ordinamento interno a quello comunitario<sup>22</sup>.

Tuttavia, il modello immaginato dalla l. n. 86/1989 ha mostrato nel corso degli anni non pochi limiti.

In primo luogo, non bisogna dimenticare che la l. n. 86/1989 è una legge ordinaria e come tale modificabile e derogabile da successive leggi ordinarie, senza che ciò possa dare luogo a dubbi di legittimità costituzionale. È quindi fondato il rilievo secondo il quale la «legge La Pergola» non ha avuto la forza di imporre un sistema di recepimento ma è riuscita, al massimo, a proporlo alle leggi successive (ovvero alle leggi comunitarie), libere essendo, queste ultime, di seguirlo o meno.

Non può quindi stupire il fatto che le leggi comunitarie che si sono succedute<sup>23</sup> abbiano fatto largo ricorso alla possibilità di modificare espressamente la l. n. 86/1989<sup>24</sup>, ovvero di derogare ad uno o a più dei suoi precetti.

Tale fenomeno evidenzia la mancanza nel nostro ordinamento di una categoria di leggi organiche che, soprattutto riguardo alla produzione normativa, abbiano la capacità di imporsi al legislatore successivo per il fatto di essere previste a

---

<sup>22</sup> Peralto, occorre subito sottolineare che il fenomeno dell'inadempimento agli obblighi comunitari da parte dell'Italia permane, sia pure ridotto quantitativamente. Come emerge dalla Relazione al disegno di legge comunitaria per il 2001 (A.C. 1533) alla data del 30 giugno 2001 risultano ancora: 83 lettere di costituzione in mora e 38 pareri motivati emessi dalla Commissione europea per infrazioni al diritto comunitario; di questi 26 riguardano mancato recepimento di direttive comunitarie (in totale, quindi 121 procedure di infrazione); 33 ricorsi promossi davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee; 14 sentenze di inadempimento; per 7 di queste è stata o sta per iniziare la procedura di cui all'art. 228 del Trattato CE, in base al quale la Commissione europea, in caso di in esecuzione del giudicato, può adire la Corte di giustizia per chiedere l'irrogazione di sanzioni pecuniarie allo Stato membro inadempiente.

<sup>23</sup> Come è noto, si tratta della l. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990); l. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991); l. 19 dicembre 1992, n. 489 (c.d. «legge minicomunitaria»); l. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993); l. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994); l. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria per gli anni 1995-1997); l. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria per il 1998); l. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria per il 1999); l. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria per il 2000).

<sup>24</sup> Si veda così l'art. 1-*bis*, inserito dall'art. 6, l. n. 422/2000; l'art. 2, c. 1°, sostituito dall'art. 13, l. n. 128/1998; l'art. 2, c. 3°, prima modificato dall'art. 9, l. n. 25/1999, poi a sua volta sostituito dall'art. 7, l. n. 526/1999; l'art. 4, c. 4°, l. n. 25/1999, sostituito dall'art. 3, l. n. 146/1994; l'art. 4, c. 8°, abrogato dall'art. 12, l. n. 25/1999; l'art. 7, sostituito dall'art. 10, l. n. 25/1999, ulteriormente modificato nell'alinea dall'art. 24, l. n. 526/1999; l'art. 8, interamente abrogato dall'art. 12, l. n. 25/1999; l'art. 9, c. 2°, sostituito dall'art. 13, l. n. 128/1998; l'art. 9, c. 2°-*bis*, inserito dallo stesso art. 13, l. n. 128/1998 e successivamente modificato dall'art. 6, l. n. 422/2000; l'art. 10, c. 1°, e la lett. *b-bis* del c. 2°, rispettivamente sostituito e aggiunta dall'art. 13, l. n. 128/1998.

livello costituzionale: colpisce allora che questa problematica, con particolare riferimento all'attuazione degli obblighi comunitari, sia sfuggita ai principali progetti di revisione costituzionale elaborati nel più recente periodo.

D'altra parte, non appare convincente neppure la tesi che riconosce una particolare forza di resistenza alle singole leggi comunitarie in forza dell'art. 11 Cost., trattandosi di leggi finalizzate direttamente all'attuazione di obblighi comunitari: non solo le leggi comunitarie più recenti non contengono solo norme direttamente finalizzate all'adempimento di obblighi comunitari, ma la tesi sopra riportata appare eccessiva, poiché finirebbe per affermare l'incostituzionalità di una legge che, ad esempio, si proponesse di integrare principi e criteri direttivi di una delega legislativa contenuta in una legge comunitaria o che, a fini di razionalizzazione normativa, affidasse ad un regolamento l'attuazione di una direttiva che una legge comunitaria precedente aveva demandato ad un decreto legislativo.

In ogni caso, la prassi normativa evidenzia nettamente come il legislatore si sia sentito libero di disattendere anche il modello stesso della legge comunitaria annuale per attuare obblighi comunitari: se per il passato si può ricordare la l. 19 dicembre 1992, n. 489, qualificata dalla dottrina come «minicomunitaria» pur essendo stata approvata fuori dai tempi e delle procedure indicate dalla l. n. 86/1989, nella XIII legislatura è il caso del d.l. 23 ottobre 1996, n. 545 (convertito, con modificazioni, dalla l. 23 dicembre 1996, n. 650) con il quale è stato dato attuazione ad importanti direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni, per di più attraverso il ricorso ad una tecnica di delegificazione (quella di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988) diversa da quella prefigurata dall'art. 4, l. n. 86/1989 (si veda *infra*, par. V.3.); si può anche ricordare l'art. 41, l. n. 144/1999 («Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali») che ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE in materia di mercato interno del gas naturale (la delega è stata attuata con il d.lgs. n. 164/2000) o la l. n. 7/2000 («Nuova disciplina del mercato dell'oro anche in attuazione della direttiva 98/80/CE del Consiglio del 12 ottobre 1998»).

A ciò si aggiunga che alcune leggi successive hanno previsto tecniche di recepimento anche in via regolamentare che non ricadono affatto entro gli schemi della legge comunitaria (è il caso ad esempio, del codice della strada, il cui art. 229 prevede un meccanismo di attuazione attraverso regolamenti o decreti ministeriali delle direttive a contenuto tecnico).

## VI.2. *L'attuazione diretta o mediante delega legislativa delle direttive comunitarie*

Uno dei fenomeni che maggiormente traspaiono nelle leggi comunitarie che si sono succedute a partire dalla l. n. 428/1990 è l'uso preponderante dello strumento della delega legislativa e dell'attuazione in via amministrativa per l'attuazione delle direttive comunitarie, a fronte di un ricorso alquanto modesto all'attuazione diretta e a quella in via regolamentare.



Il limitato ricorso all'attuazione diretta ha attirato le critiche della dottrina, che giustamente ha visto in esso uno strumento di recepimento tempestivo di quelle direttive che, avendo una natura dettagliata, lasciano ben poco spazio a scelte discrezionali del legislatore interno: in questi casi, infatti, l'uso della delegazione legislativa finisce, da un lato, per ritardare l'attuazione, e dall'altro appare uno strumento improprio, dal momento che non c'è spazio per la determinazione di principi e criteri direttivi che non ricalchino pedissequamente i contenuti della direttiva da attuare.

È allora assai discutibile che l'attuazione diretta sia stata usata assai limitatamente e, per di più, non sempre per fattispecie di rilievo.

A ciò si aggiunga che non sempre la legge comunitaria lascia intendere se le sue disposizioni costituiscono attuazione diretta di obblighi comunitari, ovvero se esse si limitano ad integrare atti normativi di attuazione presistenti al fine di renderli più facilmente applicabili sul piano interno (e ciò quindi a prescindere dall'attuazione di nuovi o diversi obblighi comunitari). Così, ad esempio, nel Capo II, l. n. 422/2000 («Disposizioni particolari di adempimento, criteri specifici di delega legislativa»), fra le disposizioni non relative a deleghe legislative solo gli artt. 15, 16, 22 e 23 si autoqualificano (dal testo o dalla rubrica) come norme di attuazione diretta; mentre le disposizioni di cui agli artt. 24, 25 e 26 appaiono «di contorno» a disposizioni già attuate, niente è dato sapere dei contenuti delle altre disposizioni (artt. 11, 17, 18, 19, 20, 21, 27). Così, solo leggendo la relazione al disegno di legge si capisce che l'art. 21, recante modificazioni al d.lgs. n. 626/1994 è stato inserito nella legge comunitaria «al fine di superare le obiezioni mosse dalla Commissione europea con la procedura di infrazione n. 98/2224 relativa al non corretto recepimento della direttiva 90/270/CEE in materia di uso dei videoterminali».

Non mancano casi di combinazione tra attuazione diretta ed attuazione mediante delegazione legislativa: è il caso, ad esempio, dell'art. 17, l. n. 25/1999 in materia di lavoro notturno (in attuazione della sentenza della C. giust. 4 dicembre 1997), il cui c. 1° modifica espressamente l'art. 5, l. n. 903/1977 ed il secondo delega il Governo a riformare la materia in questione «fino all'approvazione della legge organica in materia di lavoro» (per l'uso di una tecnica simile si vedano altresì gli artt. 11 e 56, l. n. 128/1998).

Quanto alle deleghe legislative, la dottrina ha sottolineato a più riprese che esse appaiono, nel settore dell'attuazione degli obblighi comunitari, la tecnica più ricorrente assieme a quella dell'attuazione in via amministrativa, già prima dell'adozione della l. n. 86/1989: è sembrato perciò insieme curioso e discutibile che quest'ultima non dica alcunché in ordine al suo utilizzo.

I dati al riguardo appaiono eloquenti, come risulta dalle tabelle 8.9 e 8.9.1, cui si possono aggiungere i dati sulla produzione di decreti legislativi per ciascun anno della XIII legislatura.

| Anno   | 2001 | 2000 | 1999 | 1998 | 1997 | 1996 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| d.lgs. | 22   | 32   | 39   | 14   | 28   | 14   |

Tuttavia, lo schema di delegazione legislativa di cui all'art. 76 Cost. si è mostrato sostanzialmente inadeguato riguardo all'attuazione di obblighi comunitari: in questo caso, infatti, le fonti coinvolte sono infatti tre (prescindendo dall'eventuale ruolo delle Regioni), di modo che la legge di delegazione, specie nel caso in cui autorizzi l'attuazione di direttive dettagliate, si trova a fare riferimento, nell'indicazione dei principi e dei criteri direttivi, ai precetti contenuti nelle stesse.

Si determina, in tal modo, una fenomenologia normativa del tutto estranea all'art. 76 Cost., con i connessi problemi di legittimità costituzionale.

Infatti, pare provare troppo la tesi che giustifica comunque la genericità delle leggi di delegazione in esame sulla base del fatto che o le direttive sono già dettagliate, ed allora per l'attuazione mancano solo mere modalità tecniche sostanzialmente prive di ogni spessore sostanziale, ovvero esse contengono statuizioni di principio, ed allora la legge di delegazione non potrebbe che riferirsi ad esse, sostanzialmente trasponendole. In effetti, in contrario avviso si può ricordare che nella sent. n. 53/1997 la Corte costituzionale ha indirizzato un monito al legislatore affinché esso specifichi nel modo più preciso principi e criteri direttivi nel caso in cui conferisca al Governo la delega ad introdurre nell'ordinamento nuove sanzioni penali.

Ciò premesso, la laconicità della l. n. 86/1989 è stata superata dalle leggi comunitarie già a partire dalla l. n. 428/1990, la quale ha autorizzato il recepimento con decreti legislativi di ben 93 direttive comunitarie, di cui 60 previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Da allora, l'enucleazione di un certo numero di direttive da adottare con decreto legislativo, previo parere parlamentare, costituisce una costante mai derogata dalle leggi comunitarie, che tende a far recuperare sul piano procedimentale ed *ex post* il ruolo che il Parlamento ha perso su quello sostanziale in sede di legge di delega: considerate le peculiarità della delegazione legislativa in materia di attuazione di obblighi comunitari, tale procedimento non pare suscitare particolari dubbi di costituzionalità.

Un altro correttivo inserito da tutte le leggi comunitarie (da ultimo si veda l'art. 2, l. n. 422/2000) è l'individuazione di «principi e criteri generali della delega legislativa» destinati a valere per tutte le deleghe in aggiunta ai principi e criteri specifici previsti per ciascuna di esse; principi e criteri che tuttavia in alcuni casi appaiono caratterizzati da un'ineliminabile vaghezza.

Tale vaghezza caratterizza altresì, tra tali principi e criteri generali, l'individuazione delle sanzioni amministrative e penali per le infrazioni ai decreti legislativi (da ultimo, art. 2, c. 1°, lett. c), l. n. 422/2000): e ciò appare tanto più grave dopo la sent. n. 53/1997 della Corte costituzionale sopra ricordata. Si consideri inoltre che tale principio e criterio direttivo si impone anche alla delega legislativa in materia di disciplina sanzionatoria di disposizioni comunitarie attuate in via regolamentare o amministrativa dalla stessa legge comunitaria (art. 4, c. 1°, l. n. 422/2000). Qualche dubbio di costituzionalità presenta pure l'utilizzo generalizzato (art. 1, c. 4°, l. n. 422/2000) dello strumento della delega «correttiva», che consente al Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, la possibilità di adottare nuovi decreti allo scopo di correggere ed integrare i primi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega «principale».

### VI.3. *L'attuazione in via regolamentare*

Il modello di attuazione in via regolamentare ed in via amministrativa, delineato dalla «legge La Pergola è stato sostanzialmente disatteso nella XIII legislatura dalle leggi comunitarie che si sono succedute.

Iniziando dall'attuazione in via regolamentare, la vera svolta al riguardo è costituita dalla l. n. 128/1998 (legge comunitaria per il 1995-1997) il cui art. 5 ha autorizzato l'attuazione di una serie di direttive indicate in un apposito allegato «con uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. 23 agosto 1988, n. 400, adottati previo parere delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato», nel rispetto di principi e criteri direttivi corrispondenti a quelli enunciati nelle lett. *b)*, *e)*, *f)* e *g)* del c. 1° dell'art. 2, riguardanti l'attuazione con decreti legislativi di una serie di altre direttive.

Analoghe disposizioni sono poi contenute nell'art. 3, l. n. 25/1999 (legge comunitaria per il 1998), nell'art. 3, l. n. 526/1999 (legge comunitaria per il 1999), nell'art. 3, l. n. 422/2000 (legge comunitaria per il 2000).

La formulazione letterale di tali disposizioni evidenzia che esse rinnegano pressoché in toto il modello di cui all'art. 4, l. n. 86/1989, per abbracciare lo schema della delegificazione delineato dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988.

Come è noto, tale ultima disposizione prefigura un modello di delegificazione così articolato: a) nelle materie non coperte da riserva di legge, o comunque solo relativamente riservate, la legge può disporre l'abrogazione delle norme primarie precedentemente disciplinanti la materia stessa, autorizzando, nello stesso tempo, l'esercizio della potestà regolamentare; b) l'effetto abrogativo derivante dalla legge non opera immediatamente, ma viene differito alla data di entrata in vigore della normazione secondaria; c) la legge di delegificazione deve fissare le norme generali regolatrici della materia che, successivamente, il regolamento è chiamato a svolgere.

Il riferimento a tale modello appare peraltro quasi formale: in effetti le disposizioni sopra ricordate non contengono l'indicazione delle norme legislative abrogate dall'entrata in vigore e, quanto all'indicazione delle norme generali regolatrici della materia, esse si limitano ad un rinvio ad alcuni dei generici principi e criteri direttivi individuati per l'attuazione di altre direttive con decreti legislativi.

Emerge allora il dubbio che l'abbandono dell'art. 4, l. n. 86/1989 si possa spiegare con il fatto che tale disposizione impone un'attuazione in via regolamentare attraverso un procedimento nel quale è evidente il ruolo di «guida» sostanziale della delegificazione da parte della legge comunitaria (si vedano in particolare i commi 3° e 6°).

Il mero richiamo all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, senza tuttavia il rispetto dei suoi contenuti sostanziali, si può allora spiegare unicamente con l'intento di ampliare la discrezionalità governativa nell'attuazione delle direttive comunitarie.

Ciò appare dimostrato anche dal superamento (peraltro già avvenuto con la prima legge comunitaria: l. n. 428/1990) della distinzione tra attuazione in via regolamentare «permanente» e «temporanea», che era presupposta dall'art. 5, l. n.

86/1989<sup>25</sup> con l'estensione generalizzata della prima e per di più con formulazioni che tendono ad ampliare ancora di più la possibilità della delegificazione (così, da ultimo, l'art. 3, c. 2°, l. n. 422/2000 prevede espressamente: «Fermo restando il disposto dell'art. 5, c. 1°, l. 9 marzo 1989, n. 86, i regolamenti di cui al c. 1° possono, altresì, per tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge, dare attuazione alle direttive che costituiscono modifica, aggiornamento o completamento delle direttive comprese nell'allegato C, nonché, per le parti interessate, alle direttive la cui attuazione comporti la modifica o l'integrazione di discipline già delegificate ovvero riguardanti procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa» (similmente si vedano anche l'art. 5, c. 2°, l. n. 128/1998; l'art. 3, c. 2°, l. n. 25/1999; l'art. 3, c. 2°, l. n. 526/1999).

A ciò si aggiunga che, sempre a partire dalla l. n. 128/1998, i regolamenti sono abilitati a stabilire sanzioni amministrative, da determinarsi nel rispetto di criteri generali individuati per l'attuazione con delega legislativa. Tale disposizione evidenzia quindi un evidente *favor* verso l'attuazione in via regolamentare, che pone tuttavia non pochi problemi di costituzionalità in ragione del principio di legalità in materia di determinazione delle sanzioni amministrative che, sancito dall'art. 1, l. n. 689/1981, sarebbe direttamente desumibile dall'art. 25, c. 2°, Cost.

Ciononostante, il numero delle direttive da attuare con regolamento è rimasto tutto sommato modesto (si veda la tab. 9.8). Ciò probabilmente si spiega con il fatto che il procedimento di adozione dei regolamenti è più complesso di quello previsto per i decreti legislativi, essendo richiesto il parere del Consiglio di Stato, il visto e la registrazione della Corte dei conti, l'emanazione da parte del Capo dello Stato. Viceversa, l'abbandono del modello di cui all'art. 4, l. n. 86/1989 ha determinato l'esclusione del parere delle Commissioni parlamentari, in ordine ad essi, in precedenza previsto per tutti i regolamenti in esame (peraltro dopo le modifiche apportate dalla l. n. 146/1994 il parere delle Commissioni era limitato ai soli regolamenti individuati dalla legge comunitaria).

#### VI.4. *L'attuazione in via amministrativa*

Altrettanto significative sono state le novità introdotte, a partire dalla l. n. 128/1998 in materia di attuazione in via amministrativa, che già le leggi comunitarie precedenti avevano alquanto valorizzato nonostante che la l. n. 86/1989 contenesse solo generiche indicazioni al riguardo.

È importante sottolineare che a più riprese la Corte dei conti abbia censurato l'espansione degli atti amministrativi di attuazione di direttive comunitarie, anche nei casi in cui detti atti abbiano contenuto generale ed astratto<sup>26</sup>. In tali casi, in-

---

<sup>25</sup> Tale disposizione prevede che le modifiche di una direttiva attuata con regolamento possono essere attuate a loro volta con regolamento se ciò è previsto dalla legge comunitaria annuale.

<sup>26</sup> C. conti, sez. un., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato. Esercizio finanziario 1991*, I, Roma, 1992, 181.

fatti, è evidente che essi in nulla si differenziano dai regolamenti ministeriali, rimanendo tuttavia assoggettati ad un procedimento alquanto più semplificato rispetto a quello previsto in generale per tutti i regolamenti dall'art. 17, l. n. 400/1988. In particolare, essi non sono soggetti né al parere del Consiglio di Stato né al visto ed alla registrazione della Corte dei conti.

Sulla distinzione tra regolamenti ed atti amministrativi generali la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa insiste da tempo<sup>27</sup>. Proprio sulla base di questa distinzione non sono mancate pronunce di illegittimità di circolari ministeriali a contenuto generale ed astratto con le quali si era data attuazione ad obblighi comunitari<sup>28</sup>.

Tali problematiche sono state evidentemente alla base dell'art. 6, l. n. 128/1998, con la quale è stata autorizzata l'attuazione di ben 66 direttive (ovvero il 57% del totale delle direttive che la legge autorizza ad attuare) con regolamenti ministeriali o atti amministrativi.

Tale disposizione mirava, evidentemente ad eliminare o, quantomeno contenere, il fenomeno della «fuga dal regolamento», autorizzando l'adozione di regolamenti ministeriali, e quindi di atti normativi, laddove il contenuto della direttiva presentasse i connotati della generalità e dell'astrattezza. In questo senso, deve essere interpretato il c. 1° dell'art. 6, il cui tenore letterale sembrava invece lasciare ai singoli Ministri una discrezionalità piena circa la scelta dello strumento (regolamentare ovvero amministrativo) di recezione.

Peraltro, essa finiva per generalizzare, per l'attuazione in via regolamentare, il modello procedimentale di cui all'art. 17, l. n. 400/1988 che la Corte dei conti aveva giudicato «incongruo per valutare la corretta trasposizione di normative a contenuto squisitamente tecnico»<sup>29</sup>. In più, non era chiaro se ai regolamenti in questione si applicasse l'art. 5 della «legge La Pergola», ovvero la distinzione tra attuazione in via regolamentare «permanente» e «temporanea», che, come detto nel paragrafo precedente, è presupposta dall'art. 5, l. n. 86/1989<sup>30</sup>.

Tuttavia, già con la successiva legge comunitaria la tecnica di recezione in via amministrativa delle direttive comunitarie è cambiata: in effetti, la l. n. 25/1999 conferma lo strumento del regolamento ministeriale o dell'atto amministrativo (art. 6), e tuttavia, modificando sul punto la «legge La Pergola», prevede che per il futuro l'elenco delle direttive da attuare non figuri più in allegato alla legge comu-

---

<sup>27</sup> Si vedano, da ultimo, Cass. civ., sez. III, 22 febbraio 2000, n. 1972; Cass. pen., sez. VI, 2 ottobre 1998, n. 1243.

<sup>28</sup> Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1640; T.a.r. Lazio, sez. II, 17 febbraio 1995, n. 182; T.a.r. Lazio, sez. II, 22 gennaio 1997, n. 220.

<sup>29</sup> (C. conti, sez. un., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato. Esercizio finanziario 1990*, I, 182).

<sup>30</sup> Non a caso, l'art. 3, c. 4°, del disegno di legge comunitaria per il 2001 prevede che «le direttive che modificano, aggiornano o completano direttive attuate con regolamenti ai sensi dell'art. 17, commi 3° e 4°, l. 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono recepite con le medesime modalità».

nitaria, ma solo nella relazione al disegno di legge presentato dal Governo (art. 2, c. 3°). L'art. 13 procede pertanto all'abrogazione dell'art. 4, c. 8°, l. n. 86/1989.

Tuttavia, tale soluzione non poteva dirsi priva di spunti problematici: in primo luogo, infatti, l'elenco delle direttive da attuare in via amministrativa risultava soggetto ad un regime di pubblicità alquanto limitato; in secondo luogo, diveniva quantomeno problematica l'attuazione con regolamenti ministeriali, dato che l'art. 17, c. 3°, l. n. 400/1988 condiziona l'adozione degli stessi ad un espresso conferimento legislativo (cosa che risultava nel caso di specie discutibile, dato che l'oggetto dell'attuazione, ovvero le direttive, era situato fuori dalla legge).

In ogni caso, già con la l. n. 526/1999 il legislatore è tornato su quanto stabilito appena pochi mesi prima: l'art. 4 di essa prevede infatti, attraverso l'inserimento di un ulteriore comma all'art. 10, d.p.r. n. 1092/1985, che «al fine di agevolare la conoscenza delle direttive delle Comunità europee attuate o da attuare in via amministrativa, la Presidenza del Consiglio dei Ministri predispone l'elenco di tali direttive per la pubblicazione, a titolo informativo, nella *Gazzetta Ufficiale*, unitamente alla legge comunitaria annuale».

Se in tal modo, il problema della pubblicità potrebbe apparire sostanzialmente risolto (purché a tale adempimento si provveda davvero: tale elenco non risulta pubblicato in allegato alla l. n. 422/2000!), altrettanto non può dirsi del procedimento di adozione degli atti di recepimento in via amministrativa: in effetti, poiché l'elenco delle direttive figura fuori dal testo della legge, in assenza di una espressa previsione nella legge comunitaria, deve ritenersi quantomeno dubbio che essi possano ricevere la forma regolamentare (stante l'art. 17, c. 3°, l. n. 400/1988).

Si consideri inoltre che anche nella prospettiva comunitaria la scelta dell'atto interno di recepimento delle direttive comunitarie non risulta indifferente, tanto che la Corte di giustizia delle Comunità europee è intervenuta su questo aspetto in più occasioni. Essa ha sottolineato l'obbligo per gli Stati di scegliere, pur nel rispetto del potere discrezionale loro attribuito dall'art. 189 del Trattato sull'Unione europea, «le forme ed i mezzi più idonei per il conseguimento migliore e totale del risultato prescritto e garantire piena efficacia alle direttive, conformemente allo scopo che esse perseguono»<sup>31</sup>. Da ciò deriva, in primo luogo, per quanto interessa ai nostri fini, la necessità di recepire le direttive modificative di norme nazionali, con atti di rango equiordinato a queste ultime<sup>32</sup> e, in secondo luogo, l'impossibilità di recepire direttive attributive di diritti in capo ai singoli con atti amministrativi, incapaci, per loro natura, di fornire garanzie di certezza e pubblicità necessarie all'efficace attuazione della direttiva<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> C. giust. 8 aprile 1976, causa 48/75, in *Racc.*, 497; 23 novembre 1977, Enka, causa 38/77, in *Racc.*, 2203; 10 aprile 1984, *van Colson c. Kamann*, causa 14/83, in *Racc.*, 1891; 25 luglio 1991, Emmott, causa 208/90, in *Racc.*, 4269.

<sup>32</sup> C. giust. 11 giugno 1991, *Commissione c. Francia*, causa C-307/89, in *Racc.*, 2903.

<sup>33</sup> C. giust. 9 giugno 1993, *Commissione c. Italia*, causa C-95/92, in *Racc.*, 3119; C. giust. 26 gennaio 1994, *Commissione c. Irlanda*, causa C-381/92, in *Racc.*, 215).

In conclusione, dalla successione delle leggi comunitarie, emerge ormai un modello di attuazione degli obblighi comunitari che solo in parte appare riconducibile alla «legge La Pergola»: in sintesi, esso appare articolato come segue: *a*) attuazione diretta da parte della legge comunitaria o di altre leggi ordinarie; *b*1) attuazione attraverso decreti legislativi, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, ovvero *b*2) senza detto parere; in entrambi i casi la legge comunitaria predispone principi e criteri direttivi generali, ovvero relativi a tutte le deleghe, e generici criteri specifici; è ormai generalizzata la possibilità di futuri decreti legislativi integrativi e correttivi; *c*) attuazione in via regolamentare ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, con generalizzata estensione del meccanismo della delegificazione «permanente» di cui all'art. 5, l. n. 86/1989; le singole leggi comunitarie autorizzano i regolamenti anche a prevedere sanzioni amministrative nel rispetto di principi fissati dalle stesse (attraverso il rinvio ai principi e criteri direttivi previsti per la delega legislativa) e, comunque, prevedono la possibilità che la disciplina sanzionatoria sia rimessa a futuri decreti legislativi; *d*) attuazione in via amministrativa.

## VII. *Alcune considerazioni finali*

Le molte e profonde trasformazioni in tema di fonti intervenute nella XIII legislatura ed a cui abbiamo, seppur sommariamente, fatto riferimento in questo contributo spiegano la sensazione crescente di un radicale processo di trasformazione che sarebbe ormai alquanto avanzato, seppure senza che di ciò se ne sia pubblicamente discusso e deciso nelle sedi istituzionali. Sembra, infatti, che le maggiori opzioni di fondo in tema di trasformazione del sistema delle fonti siano in realtà nella sostanza largamente condivise dai diversi schieramenti politici (al di là dei loro pur noti dissensi).

Questi stessi schieramenti politici peraltro appaiono molto restii a formalizzare le intese in testi giuridicamente adeguati e cioè praticamente in norme costituzionali. Semmai si continua in alcuni settori ad adottare alcune nuove disposizioni sulla produzione normativa tramite semplici disposizioni legislative, andandosi però così incontro ad una loro solo modesta efficacia a causa della sostanziale libertà che si lascia al Parlamento di conformarsi o meno ad esse: particolarmente significativo è stato, ad esempio, proprio nell'ultimo anno della legislatura, rilevare la rapida disapplicazione di alcune delle importanti (e in qualche misura anche discutibili) disposizioni sulla produzione normativa che sono state inserite nei primi quattro articoli della l. 27 luglio 2000, n. 212, denominata «disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente».

Certo che mantenere una serie di intese sostanziali sul mutamento del sistema delle fonti solo a livello politico, espone ad alcuni rischi evidenti di contestazione o di mutamento almeno parziale delle opinioni, là dove emergano nuove spinte politiche difformi.

Ma poi alcune scelte istituzionali in realtà appaiono non sempre adeguatamente consolidate: solo per accennare a due esempi fra i molti possibili, può pensarsi ai

ricorrenti ondeggiamenti relativi alle procedure ed alle materie da disciplinare nei Testi unici o anche ai faticosi procedimenti di rafforzamento delle strutture governative preposte alla redazione dei testi normativi.

Ecco che allora si evidenzia tutta la difficoltà di riuscire comunque a governare tutto ciò almeno a livello parlamentare, là dove inevitabilmente rifluiscono tutta una serie di problemi almeno di coordinamento fra le fonti, ma poi anche di miglioramento della qualità del prodotto normativo. Da questo punto di vista trovano piena giustificazione – come già accennato – le diverse più recenti modifiche regolamentari e l'importante attività svolta dal Comitato per la legislazione.



## LE INDICAZIONI PER IL FUTURO RISULTANTI DAL RAPPORTO 2001 SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE <sup>1</sup>

di *Ugo De Siervo*

Giunti al termine di una legislatura che ha avuto una durata regolare, possiamo esprimere più agevolmente una valutazione dell'attività normativa del Parlamento e di quella del Governo: in quest'ambito non sono certo decisivi dati meramente quantitativi, ma le tendenze che si evidenziano dai dati possono essere non poco rivelatrici dei fenomeni sottostanti, specie se esse sono diverse da quelle dei periodi precedenti.

La produzione legislativa della tredicesima legislatura in realtà mette in evidenza nuovi e consistenti fenomeni, a cominciare dall'indubbio attivismo sul piano della legislazione di revisione ed integrazione costituzionale dopo il nuovo fallimento del processo di organica revisione dell'intero assetto organizzativo della Repubblica: le sette leggi costituzionali approvate nella legislatura (nei precedenti 38 anni erano state 24 le leggi costituzionali adottate), nel loro complesso hanno modificato ben 25 articoli della Costituzione e tre di queste leggi costituzionali – come ben noto – hanno ridisegnato in profondo le Regioni italiane, sia ad autonomia ordinaria che speciale, sia sul piano delle loro potestà statutarie che su quello delle funzioni, riconfigurando al tempo stesso i poteri ed i compiti propri dello Stato in questo decisivo ed enorme settore.

Altro tipo di fonte in genere finora di piuttosto rara adozione che, invece, è stato più utilizzato è il testo unico, malgrado le troppe incertezze sulla sua stessa configurazione giuridica (testo solo legislativo od anche regolamentare, innovativo od invece solo ricognitivo): gli otto testi unici legislativi adottati nella legislatura, specie se uniti alle molte leggi ed ai decreti legislativi che si autodefiniscono testi di «riordino», rivelano che ormai è assai diffusa la consapevolezza sulla necessità di procedimenti di semplificazione e riordino legislativo, che superino l'esistente eccesso di frammentazione normativa.

Ma soprattutto molto rilevante ed assolutamente evidente è nella trascorsa legislatura la netta contrazione del numero delle leggi formali del Parlamento, mentre materie sempre più vaste e rilevanti sono state disciplinate da atti con forza di

---

<sup>1</sup> Si tratta di una delle relazioni introduttive al Convegno tenutosi a Milano il 4 marzo 2002 dal titolo *Come far funzionare il sistema normativo tra Unione europea, Stato e Regioni*.

legge del Governo (all'inizio tramite decreti legge, ma dopo la sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale soprattutto mediante decreti legislativi), nonché da regolamenti governativi, non pochi dei quali con effetto delegificante: per riferirsi ai dati degli anni 1999 e 2000, il numero complessivo delle leggi (depurato dalle leggi di approvazione) oscilla intorno a 160, mentre i decreti legislativi emanati nel biennio sono circa 150, i decreti legge sono quasi ottanta, i regolamenti governativi e ministeriali oltre trecentonovanta (di cui una settantina ad effetto delegificante).

A questo storico rovesciamento del rapporto fra ampiezza delle materie disciplinate da atti del Parlamento o, invece, del Governo, corrispondono anche patologie e critiche, non poche delle quali condivisibili: alle tante critiche contro l'evidente abuso dell'iterazione dei decreti legge decaduti, che ha condotto alla sent. n. 360/1996, hanno in particolare fatto seguito le polemiche – tuttora largamente giustificate – contro l'estrema sommarietà dei principi e criteri direttivi delle leggi di delega legislativa, contro l'introduzione ormai comune della previsione di deleghe correttive e integrative, contro la moltiplicazione delle ipotesi nelle quali si legittimano tecniche di delegificazione ben al di là di quanto era originariamente previsto nella l. n. 400/1988.

Ma a questa vistosa trasformazione ed alle tante reazioni critiche, gli organi parlamentari hanno cercato di rispondere con notevole duttilità, mediante opportuni adeguamenti dei loro strumenti e delle procedure, anche sulla base di alcune modifiche dei regolamenti interni: ad esempio, penso in particolare al crescente ruolo del Comitato per la legislazione operante alla Camera dei deputati, alla frequente previsione nelle leggi di delega della necessità di pareri da parte delle commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, all'assai più ricco corredo di documentazione allegata ai disegni di legge che viene ora richiesto (analisi tecnico-normativa, analisi dell'impatto della regolamentazione) e che ovviamente aumenta i poteri di possibile documentata valutazione critica dei testi governativi da parte degli organi parlamentari.

All'interno dell'organizzazione governativa, invece, purtroppo appare essere stato incerto l'impegno di adeguare effettivamente organizzazioni e modi d'agire ai tanto accresciuti poteri normativi: penso alle evidenti oscillazioni fra fasi di rafforzamento del Dipartimento degli affari legislativi della Presidenza del Consiglio e del Nucleo per la semplificazione e fasi nelle quali, invece, sono gli apparati legislativi dei Ministeri che appaiono ancora largamente dominanti, con tutto ciò che ne consegue. Forse anche per questo si evidenziano alcuni limiti nella qualità della produzione normativa del Governo e soprattutto non appaiono sempre esercitati parti significative dei poteri normativi conferiti al Governo dal Parlamento (penso ai settori dei testi unici e dei regolamenti di delegificazione).

Se vogliamo essere sinceri, il problema del miglioramento della produzione legislativa meriterebbe a livello governativo non solo le circolari sulla migliore redazione dei testi normativi, ma anche esplicite e consapevoli riforme degli apparati e delle procedure di predisposizione dei testi normativi. A livello parlamentare, invece, il grande problema irrisolto appare l'assenza di un numero maggiore di prescrizioni vincolanti sulla produzione normativa: si tratta del grande tema, finora irrisolto, della necessità dell'adozione di un'apposita legge organica sulla produzione norma-

tiva, sulla base di una previsione in tal senso introdotta in Costituzione, in modo da legittimarne pienamente l'efficacia giuridica. Continuare, invece, con l'incerta prassi normativa esistente di adottare norme sulla produzione legislativa mediante leggi ordinarie espone a rischi notori di deroghe e disapplicazioni continue: anche nella XIII legislatura sono continuate, ad esempio, le continue disapplicazioni o modificazioni (alcune delle quali pur certamente opportune) di tante disposizioni contenute in leggi importanti come la l. n. 400/1988 o la l. n. 86/1989, o, nelle disposizioni che vorrebbero solo abrogazioni in forma espressa in alcune materie, o nell'originariamente tanto esaltata l. n. 212/2000, il cosiddetto statuto del contribuente. Si pensa o si progetta, ad esempio, un'organica riscrittura della legge comunitaria o della legislazione relativa al processo di bilancio, ma ci si dovrebbe porre in via preliminare il problema dell'efficacia e della stabilità di queste possibili riforme.

Ma poi, se davvero si crede ad una politica coraggiosa di effettiva ampia semplificazione e di razionalizzazione normativa, occorre uscire dai confusi tentativi di risolvere il problema solo tramite l'arcaica figura giuridica dei testi unici, per optare invece per serie politiche di permanente codificazione del diritto vigente, con tutto ciò che peraltro questa scelta non può non richiedere sul piano organizzativo e procedimentale, anche attraverso il sistematico coinvolgimento delle migliori energie esistenti nelle burocrazie, nelle professionalità e nelle università nella collaborazione con il Parlamento ed il Governo. Anzi, l'ineliminabile complessità dei sistemi normativi delle grandi democrazie contemporanee e la necessaria coesistenza nel nostro paese di almeno tre forti sistemi di produzione normativa (l'Unione europea, lo Stato, le Regioni e Province autonome) dovrebbero indurre a pensare seriamente a sedi e procedure condivise anche per riportare ad un maggiore livello di conoscibilità e di razionalità il mutevole sistema normativo del nostro paese, entro il quale opera ciascuna istituzione.

D'altra parte la notevole sfida che deriva dall'attuazione del nuovo Titolo quinto della seconda parte della Costituzione impegna ogni livello istituzionale ad operare, pur nell'ambito dei propri poteri, con la consapevolezza della profonda interdipendenza esistente fra tutte le istituzioni operanti in un unico, complesso sistema.

In questo quadro appare evidente la necessità di sperimentare con urgenza l'organo parlamentare previsto dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, un organo che potrebbe produrre un mutamento rilevante nel funzionamento del sistema parlamentare e che comunque appare indispensabile per impedire il consolidarsi di quelle vistose linee di svuotamento delle novità costituzionali intervenute che si sono già largamente manifestate negli ultimi mesi nell'attività legislativa del Parlamento.

Non si tratta tanto di creare anche a livello parlamentare una sede di confronto come a livello governativo, quanto di portare nella produzione legislativa nazionale il punto di vista delle classi politiche regionali e locali; ma poi solo un organo rappresentativo delle diverse realtà nazionali, regionali e locali può colmare quel vuoto di moduli di coordinamento e raccordo che il nuovo Titolo quinto evidenzia ed affrontare seriamente nella sede propria (e cioè in quella parlamentare) i problemi connessi alla definizione delle nuove «leggi cornice» nelle importantissime materie a competenza legislativa ripartita o quelli relativi all'esercizio della funzione suppletiva da parte della legislazione nazionale in relazione all'eventuale mancato esercizio del potere legislativo da parte di qualche Regione.

