

NOTE MINIME SULL'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE DELEGATA NELLA RECENTE PRASSI.

Piero Gambale e Giovanni Savini

§ 1.1 L'aspetto quantitativo del fenomeno: l'"esplosione" dei decreti legislativi nel corso della XIII legislatura.

Nel corso degli ultimi anni i decreti emanati dal governo, ai sensi dell'art.76 Cost.¹, hanno conosciuto un considerevole aumento quantitativo, nonché qualitativamente rilevante², superando nella prima parte del 1999 la normativa di diretta produzione parlamentare ad iniziativa non vincolata³. Nel corso della XIII legislatura, le Camere hanno infatti approvato 404 leggi ad iniziativa non vincolata (e di queste solo 174 di iniziativa parlamentare), mentre i decreti legislativi emanati sono stati 378⁴. Si è al riguardo parlato addirittura di "esplosione"⁵ nel ricorso allo strumento di cui all'art. 76 Cost., messo dapprima in relazione a fattori di tipo eccezionale (minore legittimazione delle Camere e natura "tecnica" dei Governi) e, successivamente, all'esigenza di procedere ad importanti riforme volte, in ultima analisi, a rafforzare progressivamente le forme di esercizio della potestà normativa del governo⁶.

Ciò ha in pratica determinato il progressivo "spostamento" della funzione legislativa dal Parlamento in capo all'esecutivo, tendenza già sottolineata in un celebre saggio di Enzo Cheli del

¹ Non è qui possibile, considerati i limitati fini del presente lavoro, una compiuta ricostruzione dottrinale della figura della legislazione delegata: tuttavia, per una esauriente analisi, può essere utile rimandare a L.PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 205 e ss., dove l'autore evidenzia in particolare come "il Parlamento con la delega non si privi in senso proprio del suo potere legislativo né sotto il profilo della titolarità, né per quanto concerne l'esercizio". Insiste invece sulle limitazioni che al decreto legislativo delegato devono essere imposte dalla legge di delegazione per rispettare le prescrizioni dell'articolo 76 Cost., arrivando ad affermare che "la delega crei in un certo senso un potere legislativo nuovo", A. CERRI, in voce (*Delega legislativa*), in *Enc.Giur.*, X, Roma, pp. 3 e ss.

Sulla connessione esistente tra forma di Stato e forma di governo, da un lato, e sistema delle fonti, dall'altro, in particolare nelle evoluzioni degli strumenti attraverso i quali è esercitata la potestà normativa primaria del Governo, cfr., in generale, S.BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della legge n.400 del 1988*, in *Giur.Cost.*, 1988, II, pp.1470 e ss. Con particolare riferimento alla delega legislativa, già C. SCHMITT, *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative (1938)*, in *Quad.Cost.*, 1986, pp. 537 e ss.

Si segnala inoltre che sul piano della disciplina di carattere formale-procedimentale relativa alla attività legislativa delegata del Governo, la normativa di riferimento è ora contenuta nella legge n. 400 del 1988 e, più precisamente, all'articolo 14.

² Particolarmente indicativi sono al riguardo i dati relativi alle XI e XII legislature, riportati in A. MENE', *Cronache costituzionali 1992-1993*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1996, pp. 428 e ss.

³ Camera dei Deputati-Servizio Studi, *Rapporto sullo stato della legislazione II/99*, p. 5. Si considerano ad iniziativa vincolata, spettando l'iniziativa soltanto al Governo, le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi di bilancio, le leggi di ratifica di trattati internazionali.

⁴ I dati sono stati forniti dal Servizio Studi della Camera.

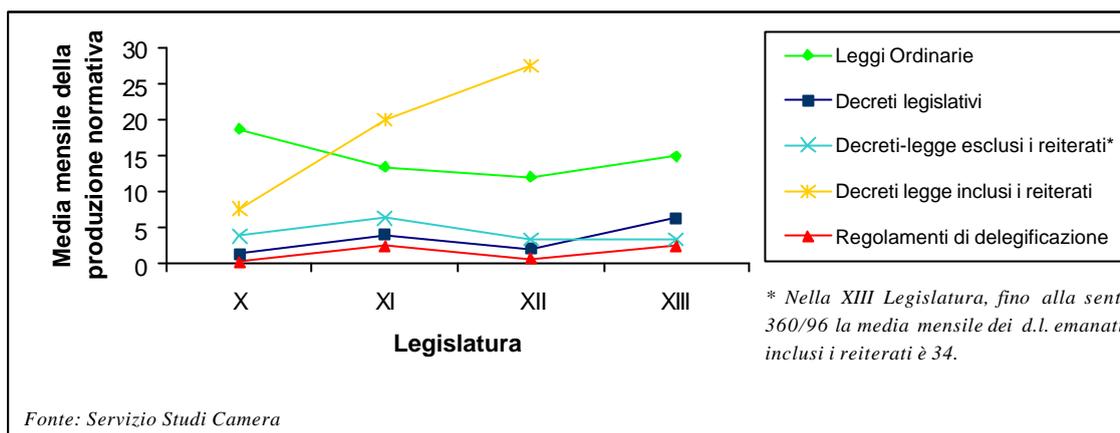
⁵ A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna Parlamentare* n.1/99, pp. 172 e ss. L'autore sottolinea opportunamente che "non si tratta solo di una mera esplosione quantitativa". Si veda anche L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quaderni Costituzionali* n. 1/2000, pp. 101 e ss.

⁶ N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": Esperienze, problemi, prospettive*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, Milano, 1996, pp. 21 e ss.

1959⁷, e che ha avuto un importante approdo, sul piano del diritto positivo, nella disciplina della potestà normativa del Governo prevista nel capo III della legge n. 400 del 1988, volta a fare del Governo il centro propulsivo della normazione statale⁸.

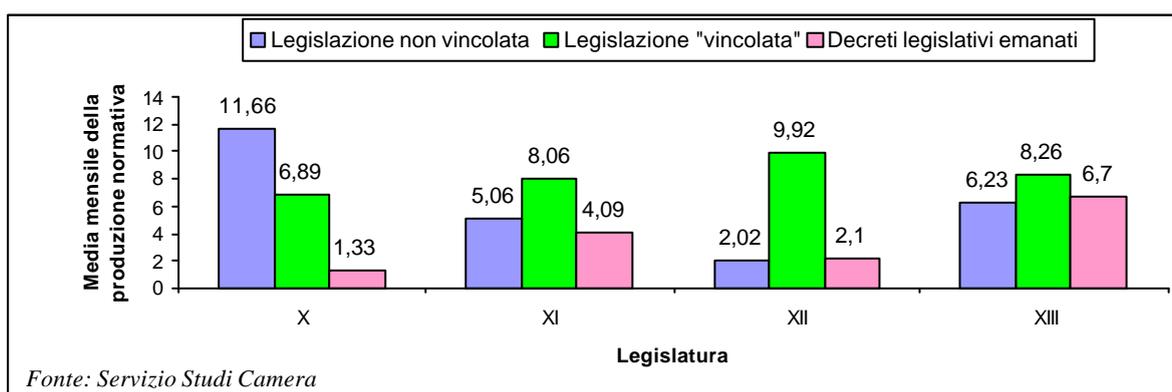
Nella tavola 1 sono evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa nelle ultime quattro legislature per tipologia di atto. I dati indicano una netta prevalenza della decretazione d'urgenza sugli altri strumenti normativi, che raggiunge il suo apice nella XII legislatura. Parallelamente, nello stesso periodo, diminuisce il ricorso alla legge ordinaria.

Tavola 1



Rispetto al complessivo volume della legislazione per legislatura ed estrapolando da questo il dato relativo ai progetti di legge di iniziativa “vincolata” (leggi di conversione, di bilancio e di ratifica di trattati internazionali), la media mensile di esercizio delle deleghe da parte del Governo, illustrato dalla tavola 2, evidenzia come, a partire dalla XII legislatura, la legislazione delegata abbia eguagliato, ed a volte superato, la legislazione ordinaria non “vincolata”.

Tavola 2



⁷ E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*; in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1959, pp. 515 e ss.

⁸ Sottolinea da ultimo l'indebolimento del Parlamento quale regolatore del flusso normativo, determinatosi anche in conseguenza dell'aumento dei poteri normativi delle autonomie locali, F. PIZZETTI, *Federalismo, Regionalismo e Riforma dello Stato*, II ed., Torino 1998, in particolare pp. 176 e ss., il quale rileva come, nel nuovo quadro della forma di Stato che va delineandosi, il Parlamento risulti essere “il soggetto debole e oggettivamente destinato ad indebolirsi sempre più”. Lo stesso autore ribadisce il concetto, evidenziando anche la perdita del carattere generale della competenza della legge statale, prodotto tipico del Parlamento, in *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in www.giur.cost.org.

§ 1.2 La rilevanza qualitativa dell'uso della legislazione delegata.

Se da un punto di vista quantitativo la tendenza in atto è dunque quella sopra descritta, sul piano "qualitativo", ovvero della portata degli interventi realizzati, la rilevanza del ruolo dei decreti legislativi nell'ultima legislatura sembra essere ancora maggiore⁹. Infatti, si è fatto ricorso allo strumento di cui all'articolo 76 Cost. per procedere a molte delle più importanti riforme degli ultimi anni¹⁰, in materie di enorme vastità ed importanza.¹¹

In tal senso, il primo esempio dell'uso della delega legislativa per interventi "strutturali" di ampia portata è costituito dal ricorso sistematico alle norme di delega (e anche di delegificazione) nell'ambito delle leggi comunitarie, fin dalla loro prima attivazione nel 1990¹². In particolare, la legge delega "Amato" (la legge n. 421 del 1992), che collega tra loro riforme strutturali di quattro grandi settori di spesa e di entrata in formale connessione con la manovra di bilancio, rappresenta un ulteriore e definitivo punto di svolta¹³.

Nel corso della XIII legislatura, ad eccezione dei casi di delegazione legislativa che potrebbero definirsi "vincolati" (in particolare, le leggi comunitarie ed i conseguenti decreti legislativi di recepimento delle direttive UE¹⁴), gran parte della normazione contenuta nei decreti delegati (circa il 73%¹⁵) è diretta a disciplinare interventi connessi all'attuazione di politiche generali, siano essi legati alla riforma della struttura dell'ordinamento statale e delle autonomie o alla deregolamentazione dei mercati o alla semplificazione, siano essi finalizzati al risanamento finanziario ed allo sviluppo del sistema economico e produttivo nel suo complesso¹⁶.

Esemplare in questo senso può essere considerata la legislazione delegata di attuazione delle leggi n. 59/1997¹⁷ e n. 127/1997 (c.d. leggi "Bassanini" nn. 1 e 2). I decreti legislativi emanati in riferimento a tali leggi investono, come è noto, molteplici settori di intervento, riconducibili agli obiettivi¹⁸: del decentramento di funzioni dello Stato alle autonomie; del conseguente riordino delle

⁹ Camera dei Deputati-Servizio Studi *Rapporto sullo stato della legislazione* n. II/99, p. 5.

¹⁰ Cfr. N.LUPO, *op. cit.*, il quale ricorda, su tutte, le deleghe legislative relative a settori di estrema delicatezza quali la sanità, il pubblico impiego e la previdenza sociale.

¹¹ U. DE SIERVO, *Introduzione* a N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*; Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, Milano, 2000, pp. 9-13. L'autore osserva in particolare che attraverso "grandi leggi intersettoriali", per lo più realizzate per mezzo di decreti legislativi, dal 1993, data l'assoluta necessità e l'urgenza di una riforma della finanza pubblica, si è compiuto un passo fondamentale per il processo di risanamento economico del paese.

¹² U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare* n. 1/2001, pp. 129 e ss., e specialmente, p. 138.

¹³ *Ibidem*. L'autore segnala, inoltre, a proposito di tale legge delega, la previsione di decreti legislativi "correttivi". Non secondaria appare inoltre, ad avviso dell'autore, la stretta connessione esistente fra l'innalzamento qualitativo nell'utilizzo della delega legislativa e il "blocco" del procedimento legislativo ordinario, "del tutto inadeguato, nella situazione creatasi, a corrispondere alle esigenze di decisione legislativa imposte dallo sviluppo dell'economia e della società.

¹⁴ Su tale ambito di utilizzazione problematica delle deleghe legislative, che attiene ad alcuni dei possibili meccanismi di attuazione delle direttive comunitarie, cfr. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, pp. 82 e ss.

¹⁵ Il dato, non ancora disponibile per l'intera legislatura, è aggiornato al 1998.

¹⁶ Camera dei Deputati-Servizio Studi, *Rapporto sullo stato della legislazione* II/99, pp. 15-16.

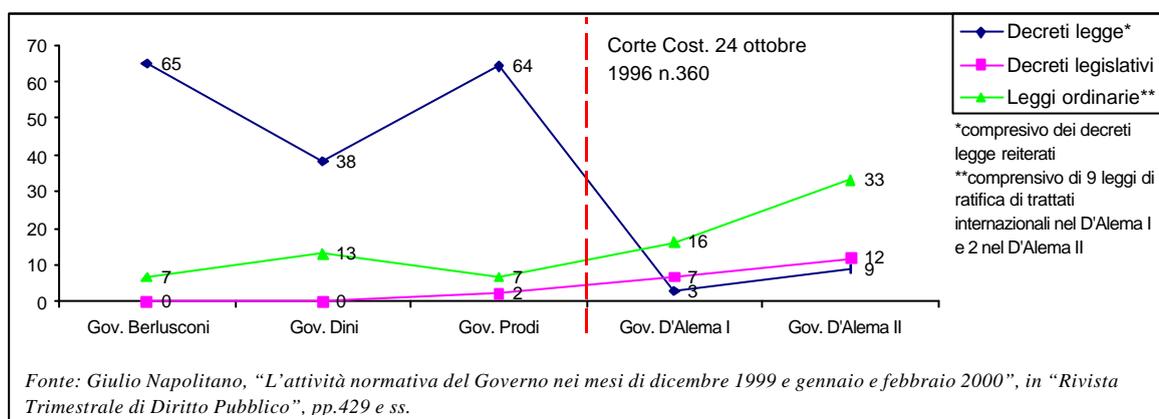
¹⁷ Per un quadro dei vari decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 59/97, cfr. le tabelle pubblicate periodicamente sulla stampa specializzata, tra le quali, ad esempio, quella in *Guida al diritto Il Sole-24 ore*, 1999, n.11, p.48.

¹⁸ Osserva come il Governo disponga in tal modo di uno strumento nevralgico per operare al cuore delle istituzioni e come correttamente si sia preferita la forma dell'atto avente forza di legge a quella dell'atto regolamentare, E. MALFATTI, *op.ult.cit.*, pag. 108.

funzioni e dell'apparato dell'amministrazione centrale; della connessa riorganizzazione degli enti pubblici statali; della semplificazione normativa e, infine, dello snellimento dell'azione amministrativa. Nel corso della XIII legislatura i decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 59/97 erano 65, pari al 25,2% della normativa delegata al 30 giugno 2000¹⁹.

Una prima ragione di questo consistente aumento quantitativo e qualitativo nell'utilizzo della legislazione delegata può essere individuata nella sentenza della Corte Costituzionale n. 360/96, con la quale è stato posto termine al "clamoroso abuso della decretazione d'urgenza"²⁰, incentivandosi dunque un maggiore ricorso agli altri strumenti di produzione normativa, in particolare a quelli della legislazione ordinaria e delegata. La tendenza è significativamente illustrata nella tavola 3 che analizza i dati relativi ai Governi in carica dal 1994 al febbraio 2000.

Tavola 3



Esistono, però, motivazioni più ampie correlate alla maggiore duttilità dello strumento, idoneo più della normativa di diretta emanazione parlamentare, a definire la disciplina dei settori ad alta complessità tecnica²¹, oltre che a provvedere alla sistemazione ed al consolidamento degli interventi legislativi precedenti, spesso stratificatisi in maniera incoerente e contraddittoria.

Le ragioni di fondo che hanno determinato la crescente rilevanza della funzione della normativa delegata sono alla base del fenomeno dei decreti legislativi c.d. "integrativi" e "correttivi". Sono oramai numerose, infatti, le leggi di delega che prevedono la facoltà per l'esecutivo di intervenire successivamente all'emanazione dei decreti delegati²², integrandone le

¹⁹ Camera dei Deputati-Servizio Studi, *Rapporto sullo stato della legislazione III/2000*, p. 57.

²⁰ Sull'argomento si veda inoltre A. SIMONCINI, *L'impatto della sentenza n. 360/96 sul sistema delle fonti e sul rapporto Parlamento/Governo: una prima valutazione*, in *Quaderni Costituzionali* n. 3/97, pp. 526 e ss. In particolare pp. 529 e ss., dove l'autore segnala la drastica caduta dei decreti legge in discussione alle Camere nei giorni successivi alla sentenza, pubblicata il 24 ottobre 1996: nei sessanta giorni precedenti la sentenza ne erano stati emanati 71, nei sessanta successivi solo 12, dal 25 dicembre 96 al 31 gennaio 97 solo 6.

²¹ Sottolineano tuttavia come la tradizionale giustificazione per il ricorso alla delega legislativa, rappresentata dall'elevato tasso di tecnicismo della materia, sia alquanto parziale, dipendendo la scelta della delega dalle circostanze più diverse, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, pp. 15 e ss., nonché G. AMATO, *Principi di tecnica della legislazione*, in *ISLE, Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, 1990, pp. 58 e ss.

²² Secondo i dati del *Rapporto sullo stato della legislazione III/2000* al 30 giugno 2000, nella XIII legislatura risultano 49 disposizioni di delega che autorizzano l'emanazione di previsioni integrative e correttive (su un totale di 214, circa il 23%) ed il numero di decreti delegati di questo tipo, emanati in attuazione di deleghe conferite nella XIII legislatura, è pari a 52 su un totale di 258, il 20,1%.

disposizioni, al fine anche di correggere gli eventuali problemi applicativi²³. È evidente che il ricorso a tale modello accresce ulteriormente il potere normativo in capo al Governo, che può così intervenire anche reiteratamente, con atti dotati di forza di legge, senza che occorra una previa, apposita, delega parlamentare²⁴.

§ 2. Il potere normativo del Governo e i regolamenti di delegificazione: verso la fungibilità degli atti normativi del Governo?

Il ruolo cardine assunto dall'esecutivo nella produzione normativa è, infine, confermato dall'incremento dei regolamenti di delegificazione emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/88²⁵, che, in seguito a quanto previsto dalle c.d. "leggi Bassanini"²⁶, sono diventati uno dei più importanti strumenti nel processo di semplificazione delle procedure amministrative²⁷.

²³ Si veda in materia l'ampia monografia di N. LUPPO, *Deleghe e decreti legislativi*, cit. Il primo esempio di legge delega di tale tipo che l'autore segnala è la legge 9 marzo 1971 n. 35 per la riforma tributaria (art. 17, comma 2), secondo la quale "disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati dalla presente legge e previo parere della commissione bicamerale [...], potranno essere emanate, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria fino al 31 dicembre 1972". Per tutti gli anni settanta e per buona parte degli anni ottanta nessuna delega di questo genere risulta, però, attribuita al governo (p. 46). La legge n.400 del 1988 che, all'articolo 14 ridisciplina i decreti legislativi, tace sull'argomento. Una ripresa del modello si ha con la legge 16/02/1987 n. 81, per il nuovo codice di procedura penale, che all'art. 7 prevede un parere parlamentare con valore giuridicamente vincolante (p. 50). Nel corso delle legislature XI e XII vengono approvate numerose leggi di delega che abilitano il governo all'emanazione di decreti legislativi "correttivi" (p. 59). In particolare: la legge 23/10/1992 n. 421 per sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale; la legge 24/12/1993 n. 537 (legge finanziaria per il 1994) che, all'art. 1, comma 4 prevede una delega di questo tipo per la finanza pubblica; la legge 8/8/1995 n. 335 sul sistema pensionistico.

²⁴ Cfr. E. MALFATTI, *op.ult.cit.*, secondo la quale la questione dell'indispensabilità di una delega esplicita per l'emanazione di decreti legislativi correttivi resta non chiarita fino in fondo. In particolare, si segnala Corte costituzionale n.422 del 1994 che, secondo la dottrina, si presta ad essere letta come un'apertura della Corte alla possibilità per il Governo di emanare decreti legislativi "correttivi", anche in assenza di una specifica previsione nella legge di delegazione. In tal senso un'ulteriore importante affermazione è contenuta in Corte costituzionale n. 265 del 1996, nella quale la Corte chiarisce che se il Governo non ha esercitato la delega "principale", non può nemmeno far uso della delega "correttiva" che il Parlamento gli ha attribuito per il medesimo oggetto.

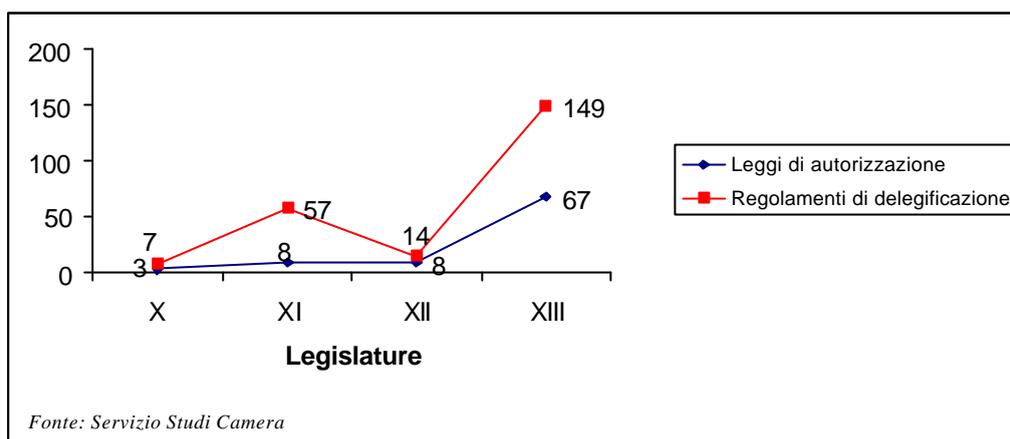
²⁵ Il regolamento di delegificazione, quale fonte normativa specificamente connotata sotto il profilo procedimentale, risulta introdotta, per la prima volta nel nostro ordinamento, dall'articolo 17, comma 2, della legge n.400/88. Con riferimento all'inquadramento dottrinale dell'istituto in esame, cfr., per gli autori che propendono per la piena legittimità costituzionale dello strumento normativo, E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 53. In tal senso, pur prescindendo dal carattere riservato o meno della materia oggetto di delegificazione, L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 7 e ss., spec. 34. Forti dubbi circa la compatibilità del modello ex articolo 17, c. 2, l. 400/88 con il dettato costituzionale, in particolare riflettendo sulla prassi applicativa dell'istituto in questione, nutrono S. FOIS, "Delegificazione", "Riserva di legge", *Principio di legalità*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, vol. I, Padova, 1995, pp. 727 e ss., nonché A.A. CERVATI, (voce) *Delegificazione*, in *Enc.giur.*, vol. X, agg. 1997, p. 20. Diffusamente sull'argomento, in particolare sul tema dei rapporti fra delegificazione e forma di governo, cfr., V. COCOZZA, *La delegificazione. Modello legislativo-attuazione*, Napoli, 1996.

²⁶ In realtà sotto il profilo della cosiddetta semplificazione procedimentale, le leggi n. 59 e n. 127 del 1997, nonché la l.n.50 del 1999 (presto ribattezzata "legge Bassanini-*quater*"), sembrano costituire soltanto un'ulteriore ed importante tappa all'interno di un processo di riforma e di semplificazione dell'attività amministrativa che si è avviato dapprima a seguito dei principi affermati, in via generale, dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e che è andato successivamente acquisendo vigore, durante il Governo Ciampi, con la legge n. 537 del 1993. Cfr., per un'efficace ricostruzione, S. BATTINI, *La semplificazione amministrativa*, in *I governi del maggioritario. Obiettivi e risultati*, a cura di G. VESPERINI, Roma, 1998, pp. 63 e ss.

²⁷ La legge 8 marzo 1999 n. 50 - legge di semplificazione per il 1998 -, ha autorizzato il Governo all'emanazione di regolamenti per la delegificazione e la semplificazione di 57 procedimenti amministrativi elencati nell'allegato 1 e di 5 procedimenti strumentali di cui all'allegato 2 della stessa legge. L'individuazione dei criteri e dei principi per i suddetti regolamenti è effettuata mediante il richiamo ai principi generali contenuti, in materia, dall'art. 20

Nella tavola 4 sono riportati i dati relativi ai regolamenti di delegificazione emanati nelle ultime legislature. Nella XIII legislatura si è registrata, rispetto alle precedenti, una considerevole crescita del numero delle leggi che prevedono il ricorso allo strumento in esame²⁸. Va inoltre rilevato come singole leggi contengano spesso una pluralità di autorizzazioni alla delegificazione: la legge n. 59/97 e la l. 50/99, in particolare, ne prevedono rispettivamente 122 e 62 per la semplificazione di altrettanti procedimenti amministrativi.

Tavola 4



In stretta connessione con il fenomeno dell'incremento quantitativo, nonché qualitativo, nell'utilizzo dei regolamenti delegificanti, diviene particolarmente significativo, sul piano complessivo del regime delle fonti del diritto, in particolare proprio con la legge n. 59 del 1997, il processo di allontanamento dallo schema²⁹, sia sotto il profilo contenutistico sia sotto quello procedimentale, definito dall'art. 17, c.2, della legge n. 400 del 1988. Da un lato infatti si introduce, in virtù dell'art. 13 della legge n. 59 del 1997, un comma 4-*bis* nell'art. 17 della legge n.400/88, al fine di autorizzare in via permanente il governo ad adottare regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione degli uffici dei ministeri³⁰. Dall'altro si prevede una legge annuale di

della l. 59/97, integrata dalla l. 50/99 con le seguenti novità: 1) suddivisione in due elenchi distinti dei procedimenti da semplificare; 2) previsione di forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive; 3) intervento delle regioni e degli enti locali che possono disciplinare autonomamente i procedimenti amministrativi di loro competenza; 4) riduzione da 60 a 15 giorni dei termini della *vacatio legis* per l'entrata in vigore dei regolamenti di semplificazione. Sulla problematica dei regolamenti delegificanti, nella recente esperienza di semplificazione dei procedimenti amministrativi si veda G. DE MURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione del 1998*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., 1999, pp 179 e ss, che, a p. 181, nota "appare chiaro il riconoscimento della tecnica (la delegificazione) e del fine (la semplificazione), quasi a voler sottolineare l'assoluta inscindibilità dei due interventi nel sistema delle fonti, come se la tecnica ed il fine fossero una cosa sola".

²⁸ In tal senso U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999, XV, il quale sottolinea come "l'autorizzazione a delegificare sia diventata quasi una clausola ricorrente nelle più diverse leggi". Ipotesi di delegificazioni operano ormai in moltissime leggi: si vedano i saggi di G. TARLI BARBIERI, G. DE MURO, in U. DE SIERVO, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, pp. 219 e ss.

²⁹ Evidenzia, tra l'altro, come tale processo avesse già preso avvio, in particolare nelle leggi "collegate" alle finanziarie degli anni successivi al 1993, E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, cit., p. 121.

³⁰ Sottolinea il carattere permanente nell'attribuzione della competenza in questione, sino ad esprimersi in termini positivi circa l'introduzione di una vera e propria riserva di regolamento governativo nella materia dell'organizzazione ministeriale e fortemente dubbiosi circa la sua compatibilità con il dettato costituzionale (in particolare con gli artt. 95, terzo comma, e 97 Cost.), U. DE SIERVO, intervento alla tavola rotonda di Bologna, in A.A.V.V., *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 1996, p. 792. Evidenzia come

semplificazione che descrive un nuovo procedimento di approvazione dei regolamenti delegificanti³¹.

Sotto il profilo della prassi applicativa relativa ai due istituti, si registrano sensibili deviazioni rispetto al modello generale di delegificazione delineato dall'art.17, comma 2, l. 400/88, individuabili sia nella generica formulazione, quando addirittura nell'assenza, delle norme generali regolatrici della materia, sia nella mancata definizione delle norme che risulteranno abrogate a far data dall'entrata in vigore dei regolamenti delegificanti. Ciò sembra in primo luogo alterare non poco il riparto dei compiti tra governo e parlamento nello svolgimento dell'opera di delegificazione³² e, in generale, modificare i rapporti tra legge e regolamento sino al punto da determinare la progressiva erosione dei confini tra norme primarie e secondarie, rendendo sempre meno netta la distinzione tra leggi di delega e leggi che autorizzano la delegificazione, nonché tra i rispettivi atti governativi consequenziali.

Pur restando infatti ferme le differenze di rango tra queste due specie di fonti, sia quanto alle forme che le contraddistinguono sia quanto al loro regime, accade sempre più spesso che i regolamenti di delegificazione finiscano per confondersi con i decreti delegati, tanto che il fenomeno potrebbe essere ricostruito unitariamente³³. Analogamente i decreti legislativi e i regolamenti delegificanti finiscono per coincidere anche sotto il profilo formale-procedurale, essendo quasi sempre previsto su entrambi gli schemi di atti normativi del Governo il parere parlamentare obbligatorio da parte delle competenti commissioni³⁴ (ad eccezione del parere del Consiglio di Stato e della registrazione della Corte dei Conti, non necessari per i decreti delegati)³⁵.

in tal modo si tenda a “trasferire a livello di normazione secondaria l'intera disciplina procedimentale di una materia” e che, più in generale, emerga “un orientamento propenso a ritenere che l'attività normativa relativa alla pubblica amministrazione rientri nelle competenze naturali del Governo”, F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Cons.Stato*, 1998, II, p. 690. Riconoscono invece la “precarietà” di tale riserva di regolamento, in quanto essa non interviene a livello di fonti costituzionali, per tutti, G. TARLI BARBIERI, *Replica alla recensione di Giovanni Pitruzzella*, in *Riv. di dir. cost.*, 1997, p. 249.

³¹ Si rinvia alla nota n. 28

³² Cfr. in tal senso, N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, cit., p. 56

³³ Cfr. L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*; in *Quaderni Costituzionali* n. 1/96, pp. 7 e ss. L'autore segnala, inoltre, la mancanza di reazione a questa prassi di confusione dei due modelli da parte degli organi giurisdizionali, con la sola eccezione della Corte dei Conti. Analogamente, U. DE SIERVO, nell'*Introduzione all'Osservatorio sulle fonti 1998*, nota a p. 26 come nell'emanazione dei regolamenti ex art. 17, comma 2, non si tenga oramai più conto della prescrizione per la quale sia il legislatore a dover determinare “le norme generali regolatrici della materia”, finendo con l'utilizzare nelle leggi di autorizzazione o espressioni estremamente generiche o mere individuazioni dell'oggetto da delegificare. Inoltre, lo stesso autore evidenzia come la previsione secondo cui tocca alla stessa legge di autorizzazione disporre l'abrogazione “delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari” sia stata prima contraddetta da prassi difformi, poi sostanzialmente superata da molte leggi di autorizzazione alla delegificazione, infine esplicitamente contraddetta da recenti disposizioni legislative (si vedano, ad esempio, i commi 2 e 3 dell'art. 1 della 127/97) che hanno disposto che siano i regolamenti ad individuare le norme di rango legislativo abrogate. Nel commentare tale mutamento di disciplina ed il nuovo ruolo dei regolamenti delegificanti, a p. 14, U. DE SIERVO parla di “crescente espansione delle fattispecie di delegificazione fino a farle somigliare a vere e proprie deleghe legislative”.

³⁴ Si segnala da ultimo, sotto il profilo del procedimento di approvazione degli atti normativi del governo in esame, un'ulteriore analogia consistente nella obbligatorietà, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del parere del Comitato per la legislazione su tutti i progetti di legge che contengano norme di delega legislativa o di delegificazione. Cfr., al riguardo, N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *www.cahiers.org*.

³⁵ A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione*, cit., pp. 188 e ss. Si veda anche nello stesso senso G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle “leggi Bassanini” tra costituzione vigente e proposte della Commissione Bicamerale*; in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Milano, 1998, pp. 783 e ss. Sull'equiparazione tra legislazione delegata e procedimento di delegificazione, da ultimo, si segnala la relazione tenuta da F. SORRENTINO sulla trasformazione del sistema delle fonti, all'Università di Genova lo scorso 22 novembre.

Si è in tal modo approfondita la tematica dei rapporti tra decreti legislativi e regolamenti delegificanti, sottolineando sia la tendenziale assimilazione e fluidità nei confini tra le due fonti normative avvenuta nella prassi recente³⁶, ed evidenziando altresì la progressiva contaminazione fra le due tipologie di atti, suscettibile di produrre un vero e proprio mutamento materiale delle forme di produzione normativa³⁷.

Di qui l'esigenza di separare l'ambito di intervento della delegazione legislativa dalla sfera di attribuzione della potestà regolamentare, al fine di evitare l'aggiramento, da parte dei regolamenti in questione, dei limiti costituzionalmente prescritti in tema di delegazione, o attraverso il superamento della formale distinzione tipologica e il contestuale riconoscimento "pragmatico" della piena fungibilità dei due strumenti normativi, ovvero salvaguardando la differente tipologia delle due fonti, attraverso l'introduzione di adeguati "argini" normativi e giurisprudenziali³⁸.

§ 3. La "marginalizzazione" delle Camere e l'opacità del processo di legislazione delegata: aspetti problematici e ipotesi di soluzione.

Nelle pagine precedenti si è illustrato come nel corso degli ultimi anni si sia registrato un significativo spostamento della funzione normativa dal Parlamento al Governo, in particolare attraverso l'utilizzo sempre maggiore delle deleghe legislative. Si è, inoltre, visto come tale fenomeno sia ancor più evidente nella prassi dei cosiddetti decreti legislativi "integrativi" e "correttivi", che consentono all'esecutivo interventi ripetuti senza la previa autorizzazione parlamentare³⁹, oltre che nell'uso sempre più ampio dei regolamenti di delegificazione (*ex art. 17 comma 2 l. 400/88*), in misura sempre maggiore del tutto simili nella sostanza ai decreti delegati.

Tale tendenza, se da un lato presenta indubbe potenzialità per l'organicità e in definitiva la

³⁶ Cfr. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., p.189 dove l'autrice sottolinea come la prassi ponga in seria crisi la possibilità di argomentare il carattere secondario di molti regolamenti delegati. In tal senso anche D. CABRAS, *Regolamenti di delegificazione in deroga all'articolo 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2001, p.330. Tendenza per molti aspetti favorita dalla stessa giurisprudenza costituzionale la quale ha, con sentenza n. 333 del 1995, rilevato come, anche in assenza di una esplicita determinazione delle norme di legge abrogate, "l'effetto abrogativo è pur sempre riconducibile alla stessa fonte legislativa che autorizza la delegificazione".

³⁷ Cfr., in tal senso, C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, pp. 235 e ss., il quale sottolinea come si tratti di un mutamento che "prelude in maniera del tutto evidente ad una vistosa alterazione dei rapporti tra le fonti normative". Lo stesso autore evidenzia come le suddette leggi sul "federalismo amministrativo" abbiano inciso sul fenomeno di progressiva dissoluzione dell'ordinamento delle fonti.

³⁸ *Ibidem*, pp. 251 e ss. Cfr., inoltre, E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit, p. 230, la quale, in tema di soluzioni, propone di estendere il sindacato di costituzionalità anche sui regolamenti.

³⁹ Sottolinea come il Parlamento abbia contribuito direttamente alla erosione del proprio primato di legislatore "assecondando la conversione dei decreti-legge, delegando molto e a lungo, e infine tollerando la prassi dei decreti correttivi", V.ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 208. Evidenzia come, con particolare riferimento alla prassi dei decreti correttivi, si consentirebbe "più che una specifica delega di potestà normativa, un vero e proprio trasferimento di tale potestà all'esecutivo, il che non sembra conforme allo spirito della norma costituzionale, se posta in relazione con la forma di governo parlamentare", A. PIZZORUSSO, *I decreti legislativi*, in A. Pizzorusso- S. Ferreri, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, Torino, 1998, p.121. Infine F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, pp. 244 e ss. , il quale segnala come i problemi che i decreti delegati pongono non siano esclusivamente riducibili a quelli generalmente evocati dalla dottrina (vincolo giuridico al rispetto del principio di istantaneità del potere legislativo), ma concernono "la prassi di riscrivere *in toto* la disciplina contenuta nei decreti principali, travalicando così i convenzionali confini della correzione".

migliore qualità del sistema regolativo nel complesso, pone al contempo una serie di problematiche. Sotto il primo profilo, anche se il processo di rafforzamento del ruolo legiferante del Governo tende a configurarlo come un inedito ed autonomo centro di produzione normativa, ciò rappresenta l'inevitabile esito del progressivo sopravvento dell'economicismo nel diritto⁴⁰, con una sempre più spiccata inclinazione delle dinamiche normative ad adattarsi agli imperativi di un'economia che reclama flessibili strumenti di adeguamento del diritto ai mutamenti della realtà. Caratteri sistemici sottesi a tale tendenza sono la centralità normativa del Governo e l'estensione del potere normativo dei poteri locali e delle autorità indipendenti⁴¹.

D'altro canto, sul piano dell'analisi del rapporto tra Governo e Parlamento nell'esercizio del potere legislativo, vi è il rischio, in un processo che vada a mano a mano assecondando la tendenza richiamata, di una "marginalizzazione" delle Camere⁴², nel contesto della cosiddetta *governance*⁴³ contemporanea. In tal senso, se da un lato è in qualche modo inevitabile che i parlamenti delle società contemporanee perdano progressivamente, a seguito della tendenza "economicistica" descritta, aree decisionali a vantaggio di quelle nuove forme non parlamentari né governative di regolazione –c.d. forme di *governance* organica⁴⁴– resta tuttavia fondamentale incidere su alcune componenti chiave dei processi parlamentari, quali quelle della rappresentanza e della responsabilità, per consentire al parlamento di esercitare quel ruolo che già la dottrina individuava, parlando di "coordinatore per legge delle autonomie normative"⁴⁵ e che oggi indica il parlamento quale "metasovrano"⁴⁶. In tale prospettiva, il parlamento sarà chiamato ad affinare sempre più quella forma di legislazione organizzata che, da un lato, costituisce una risposta alle esigenze di governo delle società avanzate, mentre, dall'altro, configurandosi secondo lo schema della *shell-legislation*⁴⁷, introduce un ulteriore elemento di complessità dei sistemi di produzione delle regole giuridiche.

Una seconda questione sulla quale è interessante soffermarsi è rappresentata dalla minore "trasparenza" del procedimento di legislazione delegata rispetto a quello ordinario, ovvero la sua scarsa "apertura" ai soggetti esterni all'Amministrazione. Mentre, infatti, da tempo in sede di esame

⁴⁰ Cfr. F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1993, pp. 206 e ss.

⁴¹ Cfr. R. MANFRELOTI, *Poteri normativi delle autorità in dipendenti e competenze degli enti locali*, in www.cahiers.org

⁴² Cfr. N. LUPO, *Le funzioni dei parlamenti contemporanei tra crisi della funzione legislativa e multifunzionalità dei procedimenti parlamentari*, in www.cahiers.org, il quale evidenzia come, in tal senso, "la funzione legislativa, almeno nella sua concezione tradizionale, sia quella maggiormente posta in discussione dalle trasformazioni sociali in corso, al punto che la sua titolarità sembra potersi ritenere non più essenziale per la definizione dei parlamenti."

⁴³ Tale concetto è definito nel Libro bianco sulla "governance europea" pubblicato dalla Commissione europea il 25 luglio del 2001, nel seguente modo: "Esso designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza". Si tratta invero soltanto di una delle accezioni possibili per definire il concetto di *governance*. Essa differisce per esempio da quella utilizzata in sede ONU dalla "Commissione sulla *governance* globale".

⁴⁴ Cfr. diffusamente, T. R. BURNS, *The evolution of Parliaments and societies in Europe. Challenges and prospects*, in *European Journal of Social Theory*, 1999, n. 2, pp. 167 e ss.

⁴⁵ In tal senso, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 254 e ss.

⁴⁶ Sempre T. R. BURNS, *The evolution of Parliaments and societies in Europe. Challenges and prospects*, cit., p. 168.

⁴⁷ Lo schema è quello della c.d. "legislazione a conchiglia", ovvero operante secondo norme di principio determinanti la cornice di indirizzo entro la quale è affidata ad altri centri di produzione normativa (in primo luogo il Governo, ma non solo) la definizione dei contenuti concreti della disciplina. In tal senso, v. U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, cit., pp. 146 e ss.

parlamentare la “partecipazione democratica”⁴⁸ è assicurata dai regolamenti delle Camere attraverso le audizioni legislative e le indagini conoscitive, il processo normativo in sede governativa non ha conosciuto l’adozione di istituti analoghi. I procedimenti di formazione degli atti normativi dell’esecutivo, siano essi di rango primario o secondario, sembrano dunque sprovvisti di quelle garanzie d’accesso e di trasparenza in grado di preservare una “vocazione democratica” che, negli anni settanta, certa dottrina individuava⁴⁹ nell’ambito di quelle fonti.

Si pone, pertanto, il problema della assoluta opacità del procedimento normativo che si realizza in seno all’esecutivo. Esso, secondo la dottrina, “rimane una fortezza inespugnabile, singolarmente immune sia dalle regole di pubblicità che caratterizzano i procedimenti di formazione delle leggi nella sede parlamentare, sia nei confronti delle nuove forme di trasparenza che contraddistinguono i procedimenti amministrativi”⁵⁰.

Al fine di colmare tale *deficit* di trasparenza si stanno progressivamente affermando ulteriori forme di pubblicizzazione nell’elaborazione della disciplina normativa del Governo: in tal senso, si segnalano sia l’estensione della previsione del parere parlamentare⁵¹, sia la previsione di “riunioni tra le amministrazioni interessate”⁵² e l’individuazione di “forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori interessate ai processi di regolazione e semplificazione”⁵³. Questi ultimi paiono tuttavia “argini” piuttosto fragili rispetto ai quali non sembra irragionevole ipotizzare l’introduzione, ad esempio, dell’istituto della motivazione nella redazione di tutte le norme di iniziativa governativa, pur con i margini di incertezza che l’impiego dell’istituto è destinato a portare con sé⁵⁴.

In conclusione, considerata la tendenza, illustrata nelle pagine precedenti, ad un uso sempre più frequente e rilevante della legislazione delegata⁵⁵, su tali aspetti è auspicabile un intervento del

⁴⁸ Cfr., in tal senso, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 294.

⁴⁹ In questo senso, F. COLONNA, *Il procedimento di delega legislativa nella legge 382*, in *Dem. Dir.*, 1977, pp.447 e ss.

⁵⁰ Cfr. M. CARTABIA, *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi” e “correttivi”*; in AA.VV. *L’effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, ricerca diretta da A. Bardusco e F. Pizzetti, Milano, 1998, p. 23. A tale proposito può essere utile ricordare che la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, che al Capo III disciplina la partecipazione al procedimento amministrativo, esclude, all’articolo 13, l’applicazione delle disposizioni del Capo suddetto “nei confronti dell’attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione”.

⁵¹ Diffusamente sull’argomento, N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, n. 4.

⁵² Secondo quanto recita l’articolo 1, comma 2, della legge n. 50 del 1999.

⁵³ Individuazione avvenuta, ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 50 del 1999, con Dpcm 6 aprile 1999, attraverso l’istituzione dell’Osservatorio sulle semplificazioni. Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Un’introduzione al t.u. sulla documentazione amministrativa*, in *Comuni d’Italia*, Luglio-Agosto 2001, p. 1035. Sia consentito inoltre rinviare a G. SAVINI, *Semplificazione e rappresentanza di interessi: l’Osservatorio sulle semplificazioni*, in questa rivista.

⁵⁴ In tal senso, A. RUGGERI, *Linee emergenti e prospettive di “razionalizzazione” in tema di norme sulla normazione, (a proposito di un progetto di riordino “organico” del sistema delle fonti*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, p. 390. Cfr. con particolare riferimento al processo parlamentare di produzione normativa, N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti del diritto 2000*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2000.

⁵⁵ Intesa nell’accezione comprensiva sia dei decreti legislativi, ai sensi dell’art. 76 Cost., che dei regolamenti di delegificazione, ex art. 17, comma 2, l. 400/88.

legislatore, magari nel quadro della predisposizione di una disciplina organica sul potere normativo del Governo⁵⁶.

⁵⁶ Magari sul modello della legge spagnola n. 50 del 1997 sul potere normativo del Governo.