

Estratto da:

Diritto Pubblico

2000

2

Costituzioni rigide e flessibili
Delegificazione, semplificazione e rapporti tra le fonti
Considerazioni sull'eccesso di potere

CEDAM

Marta Cartabia

*Semplificazione amministrativa, riordino normativo
e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*

MARTA CARTABIA

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA,
RIORDINO NORMATIVO E DELEGIFICAZIONE
NELLA 'LEGGE ANNUALE DI SEMPLIFICAZIONE'

Sommario: 1. La legge di semplificazione come strumento ripetibile. - 2. Le finalità della legge annuale di semplificazione. - 3. La legge di semplificazione e le riforme amministrative degli anni Novanta. - 4. La nascita del connubio tra semplificazione amministrativa e delegificazione. - 5. Il modello di delegificazione contenuto nella legge di semplificazione e la riserva di legge *ex art. 97 Cost.* - 6. Delegificazione e riordino normativo. - 7. Il problema della natura dei testi unici previsti dalla legge di semplificazione.

1. *La legge di semplificazione come strumento ripetibile.* - Nel copioso flusso di previsioni normative dirette all'obiettivo della semplificazione amministrativa che si sono susseguite a partire dalla legge n. 241 del 1990, la previsione di una legge annuale di semplificazione⁽¹⁾ si contraddistingue anzitutto perché immette nell'ordinamento uno strumento periodico e a cadenza regolare di verifica dei procedimenti amministrativi, per ripulirli da ogni passaggio che si mostri superfluo o ridondante.

Infatti, l'art. 20, legge n. 59 del 1997, mentre prevede direttamente la semplificazione di una lunga serie di procedimenti amministrativi⁽²⁾, allo

⁽¹⁾ La previsione è contenuta nell'art. 20, legge n. 59 del 1997, e la sua prima realizzazione è avvenuta sia pure con qualche ritardo con l'approvazione della legge n. 50 del 1999. Per una analisi approfondita e completa della prima legge di semplificazione si veda ora N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁽²⁾ I procedimenti da semplificare sono indicati in un apposito allegato, da attuarsi tramite regolamenti di delegificazione, secondo una tecnica già sperimentata con discreto successo qualche anno prima. Originariamente si trattava di 112 procedimenti amministrativi, e alcune 'materie' attinenti ad aspetti dell'ordinamento universitario, (art. 20, co. 8 ss., e allegato I, alla legge n. 59 del 1997), ai quali ne sono stati aggiunti altri 10 per effetto della legge 16 giugno 1998, n. 191, art. 1, co. 20. La mede-

stesso tempo provvede a perpetrare la propria impronta semplificatoria, dando vita ad un nuovo strumento a cadenza annuale, la legge di semplificazione appunto, volta a realizzare, con le medesime tecniche di delegificazione e con metodo graduale e progressivo, un'imponente opera di smantellamento di ogni superfluo appesantimento nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Questa nuova legge a cadenza annuale mira all'obiettivo della semplificazione dei procedimenti, ad esempio⁽³⁾ riducendo il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, abbreviando i termini per la conclusione dei procedimenti, regolando in modo uniforme i procedimenti dello stesso tipo, riducendo il numero dei procedimenti e accorpando i procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, sostituendo gli organi collegiali con organi monocratici, sopprimendo puramente e semplicemente i procedimenti che comportino, per l'amministrazione e i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, e così via. Contestualmente alla presentazione del disegno di legge annuale di semplificazione, il Governo presenta anche una relazione⁽⁴⁾ sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi, recante una sorta di 'bilancio' complessivo dell'attività svolta e una 'previsione' di quella da svolgere.

L'opera da realizzare si prefigura ambiziosa, laboriosa, capillare e perciò assai impegnativa. E forse proprio queste caratteristiche dell'obiettivo che il legislatore si è prefissato di conseguire possono rendere ragione dell'istituzione di un nuovo strumento legislativo a cadenza an-

sima tecnica era già stata usata nella legge n. 537 del 1993 che prevedeva la delegificazione e la semplificazione di 123 procedimenti amministrativi, di cui è stata portata a termine l'approvazione di soltanto 47 di essi.

(³) Si veda l'art. 20, legge n. 59 del 1997, co. 1 e 5, come modificato dalla legge 16 giugno 1998, n. 191, artt. 17-20. Successivamente il medesimo art. 20, legge n. 59 del 1997, è stato nuovamente novellato dalla legge n. 50 del 1999, che nel dare attuazione alle sue previsioni, ha portato alcune modifiche.

(⁴) La relazione è prevista all'art. 20, co. 1, legge n. 59 del 1997, ma i suoi contenuti sono specificati dall'art. 4, legge n. 50 del 1999.

nuale, altrimenti difficilmente spiegabile. Probabilmente l'imponenza dell'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi rende pressoché impossibile il suo conseguimento in 'un'unica soluzione': vi è alla base una difficoltà anche solo nella ricognizione di tutti i procedimenti amministrativi bisognevoli di 'modernizzazione'⁽⁵⁾; inoltre, ipotizzando di realizzare la semplificazione amministrativa con un unico atto legislativo si correrebbe il rischio di prefigurare una legge di delegificazione dall'oggetto smisurato, di ardua attuazione, che addosserebbe al Governo un compito pressoché insostenibile. Già con gli esperimenti precedenti, effettuati con la legge n. 537 del 1993, si era visto che non bastava raggiungere la meta (intermedia) dell'approvazione di una legge che autorizzasse il Governo a delegificare e a semplificare i procedimenti amministrativi; ad essa doveva poi succedere una tappa ulteriore, quella cioè dell'effettiva elaborazione dei regolamenti di semplificazione procedimentale, realizzati i quali soltanto, l'obiettivo della semplificazione poteva dirsi conseguito.

E proprio dagli esperimenti precedenti si era visto quanti ostacoli potevano frapporsi tra l'approvazione della legge di delegificazione e l'obiettivo finale, tant'è che solo una parte dei procedimenti contemplati dalla legge n. 537 del 1993 è stata poi effettivamente semplificata con apposito regolamento.

In questa prospettiva si comprende allora la scelta per l'"invenzione" della legge di semplificazione annuale: forse l'esigenza e l'intento non erano di creare uno strumento permanente, quanto quelli di dare vita ad uno strumento ripetibile, utilizzabile fino ad obiettivo raggiunto.

D'altra parte anche le altre coeve esperienze di riforme strutturali, riguardanti altri aspetti della pubblica amministrazione, o altri settori dell'ordinamento, hanno fatto emergere la necessità che il soggetto che procede alla riforma possa ritornare sui suoi passi per ritoccare quanto già operato o per completare aspetti in un primo momento trascurati. Più le riforme diventano intersettoriali o comunque toccano problemati-

(5) Secondo l'espressione di L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Reg.*, 1997, p. 329 ss.

che complesse, più si rendono indispensabili strumenti ad attuazione graduale, diffondendosi modelli di riforma 'evolutivi', abbracciando i quali si «rinuncia alla finzione dell'onniscienza del riformatore, che dovrebbe essere in grado in astratto di prevedere tutti gli effetti delle proprie azioni e (...) si tiene esplicitamente conto del fatto che il processo di riforma reagisce con un contesto dato, lo modifica e ne è modificato»⁽⁶⁾. All'interno di questa concezione pragmatica del metodo delle riforme, che negli anni più recenti si sta diffondendo in Italia, ma che a ben vedere è quella che sin dalle origini ha consentito la costruzione dell'integrazione europea⁽⁷⁾, si può ascrivere anche la creazione dello strumento della legge di semplificazione⁽⁸⁾: anch'essa, in virtù della sua ripetibilità, permette di avvicinarsi 'a piccoli passi' ad un obiettivo ambizioso, capitalizzando i risultati parziali già raggiunti ed utilizzandoli come trampolino per un ulteriore slancio verso la meta finale.

In questa prospettiva, non rileva tanto né la durata infinita della legge di semplificazione, sulla quale si possono nutrire i dubbi di cui si è già detto. Né tutto sommato è indispensabile che ne sia rispettata regolarmente la cadenza annuale, cosa che probabilmente non accadrà⁽⁹⁾. Non è

⁽⁶⁾ Così L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo*, cit. (part. p. 333), descrive i più recenti processi di riforma amministrativa e giustifica, in particolare, la previsione di decreti legislativi integrativi e correttivi, come strumenti privilegiati per la riformulazione delle previsioni in base all'esperienza e alla sperimentazione.

⁽⁷⁾ Che come è noto si innalza i grandi ideali dell'Unione sempre più stretta fra i popoli europei, salendo lentamente ma inesorabilmente sui gradini della coesione economica in settori ristretti, poi ampliandoli a tutto il mercato interno, poi espandendosi verso forme di integrazione non strettamente economiche, e così via.

⁽⁸⁾ Sul punto si veda G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 655 ss. (in part. 668), dove sottolinea la caratteristica della *gradualità* dell'azione di semplificazione, caratteristica che sarebbe addirittura codificata dalla previsione della legge di semplificazione annuale.

⁽⁹⁾ Così anche G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio delle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 167 ss. In particolare p. 190, afferma che la previsione

difficile prevedere che, come avvenuto anche per le leggi comunitarie⁽¹⁰⁾, il vincolo temporale posto dalla legge madre alla legge figlia abbia ben poche possibilità di essere osservato, proprio perché, in assenza di una categoria di leggi organiche, le leggi generali di riforma hanno una bassa capacità conformativa sulle fonti di pari grado da essa disciplinate. Gli esempi di vincoli posti dal legislatore al legislatore futuro⁽¹¹⁾, puntualmente disattesi, sono a questo punto davvero abbondanti: basti richiamare, negli anni più recenti, la legge n. 400 del 1988 nella parte in cui detta la disciplina dei decreti legge, dei decreti legislativi e della delegificazione; la legge La Pergola, n. 86 del 1989, disattesa, derogata o addirittura modificata dalle leggi comunitarie che essa ha generato; i vincoli sulle modalità di abrogazione contenuti nella legge n. 142 del 1990, sulle autonomie locali, e così via.

di una legge annuale di delegificazione contenuta in una legge ordinaria appare niente più di un mero auspicio.

⁽¹⁰⁾ Negli anni più recenti vi è stata una accelerazione del ritmo di approvazione delle leggi comunitarie si vedano, ad esempio, la legge n. 128 del 1998 (legge comunitaria per gli anni 1995-1997) e la legge n. 25 del 1999 (legge comunitaria per il 1998), mentre all'esame del Parlamento è il disegno di legge per la legge comunitaria per il 1999; ma nei primi anni di operatività, la cadenza effettiva delle leggi comunitarie era quantomeno biennale: legge n. 428 del 1990 (legge comunitaria per il 1990); legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria per il 1991); legge n. 146 del 1994 (legge comunitaria per il 1993) alle quali si può aggiungere la c.d. 'mini-comunitaria' n. 489 del 1992. Specificamente sulla istituzione della legge comunitaria e dei vincoli tra legge 'madre e legge figlia', si veda A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge 'La Pergola' e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 711 ss.

⁽¹¹⁾ Il dibattito su questo punto vede distinguersi posizioni contrapposte: vi è chi riconosce una vera e propria sovraordinazione gerarchica alle fonti, anche ordinarie, sulla produzione del diritto, ad esempio, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile. Disposizioni sulle leggi in generale*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Editr. Il Foro Ital., 1977, p. 7 ss.; e chi non vede ostacoli a che il legislatore si distacchi da vincoli da esso stesso posti, purché ricorrano determinati presupposti, ad esempio, V. BACHELET, *Leggi o superleggi di incentivazione?*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 687 ss.; A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli al futuro legislatore*, in *Giur. cost.*, 1983, p. 2341 ss.

D'altra parte ogni residuo dubbio sulle difficoltà di rispettare il termine da parte del Governo nella presentazione del disegno di legge e da parte del Parlamento nell'approvazione della legge di semplificazione può essere immediatamente fugato dalla prima esperienza: il primo disegno di legge di semplificazione è stato presentato dal Governo con circa sette mesi di ritardo rispetto al termine previsto - il termine indicato è il 31 gennaio di ogni anno, il primo disegno di legge di semplificazione è stato presentato al Senato in data 7 settembre 1998⁽¹²⁾ - e, nonostante l'agilità dei lavori parlamentari, dovuta anche al vasto consenso raccolto - si intorno a tale disegno di legge da parte di tutte le forze politiche, al di là degli steccati che dividono la maggioranza e le opposizioni⁽¹³⁾, la legge di semplificazione per il 1998 reca la data 8 marzo 1999, ed è probabilmente destinata ad assumere una valenza quantomeno biennale. È facile prevedere che la legge di semplificazione per il 1999 è destinata a subire un forte ritardo, tenuto conto che a tutt'oggi⁽¹⁴⁾ il relativo disegno di legge è ancora in fase di discussione in Parlamento e che il 'nucleo' per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio destinato a svolgere un'attività di 'supporto' degli organi politici per i processi di delegificazione, semplificazione e riordino normativo⁽¹⁵⁾, cioè a dire l'organo in-

⁽¹²⁾ A.S., XIII legislatura, 7 settembre 1998, ddl n. 3506.

⁽¹³⁾ Per una valutazione dello svolgimento dei lavori parlamentari sulla approvazione della legge di semplificazione, si veda N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, in *Gazz. giur.*, n. 22 del 1999, p. 1 ss. (spec. 3 ss.).

⁽¹⁴⁾ Questo lavoro è stato licenziato nell'aprile del 2000.

⁽¹⁵⁾ Per le funzioni del Nucleo per la semplificazione si veda l'art. 3, co. 3, legge n. 50 del 1999. Si segnala che intorno alla istituzione di tale organo il dibattito parlamentare si è fatto vivacissimo; in particolare si vedano gli interventi fortemente contrari di molti senatori e in particolare della senatrice Dentamaro (A.S., XIII leg., 1 Commissione, 1 ottobre 1998, 6 ottobre 1998), che proponeva invece di utilizzare strutture già esistenti, quali l'Ufficio per il coordinamento presso la Presidenza del Consiglio ex art. 23, legge n. 400 del 1988, o gli uffici legislativi dei singoli ministeri. Si vedano gli emendamenti all'art. 3 proposti al Senato, in A.S., XIII leg., I Commissione, 30 settembre 1998. L'istituzione del nuovo Nucleo è stata anche contrastata dai

caricato di redigere concretamente gli schemi degli atti normativi di semplificazione, si è insediato con forte ritardo ed ha portato a termine finora l'elaborazione di pochissimi schemi di atti normativi, che non coprono che una minima parte dell'impegno prefigurato nella legge di semplificazione del 1998. Di conseguenza, nei fatti lontano ancora è il completamento delle attività per l'attuazione della legge di semplificazione per il 1998, cosicché appare improbabile e inopportuno che, prima ancora di aver esaurito i compiti previsti nella legge di semplificazione per il 1998, si conferiscano al Governo nuovi incarichi in tal senso.

Nonostante queste perplessità sulla possibilità di mantenere il ritmo annuale, la previsione di una legge di semplificazione ripetibile non perde ogni significato: guardando anche ad altre esperienze analoghe, quale è il caso della legge comunitaria annuale, si può osservare che l'aver istituito l'occasione e lo strumento per la ripresa continua di un *work in progress* rende più realizzabile il risultato auspicato, anche se la cadenza temporale prevista non dovesse essere rispettata con precisione.

2. *Le finalità della legge annuale di semplificazione.* - Venendo ai contenuti sostanziali della legge di semplificazione, essa si presenta animata da due principali e distinti obiettivi: la semplificazione dei procedimenti amministrativi da un lato, e il riordino normativo dall'altro⁽¹⁶⁾.

In verità, è bene sottolineare che i due obiettivi - la semplificazione dei procedimenti amministrativi e il riordino normativo - non possono

singoli ministeri, come risulta dalle affermazioni del ministro Bassanini, in A.S., XIII leg., Ass., 485 seduta, 12 novembre 1998.

⁽¹⁶⁾ Le prime disposizioni, e in particolare gli artt. 1, 2 e 4, legge n. 50 del 1999, infatti, dettano principi, criteri e modalità per pervenire alla semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi indicati negli allegati della legge stessa. Le disposizioni successive, e in particolare gli artt. 6, 7 e 8, legge n. 50 del 1999, trattano invece del problema del riordino del sistema normativo, soprattutto tramite l'elaborazione di testi unici. Completano l'articolato alcune disposizioni strumentali, in primo luogo quella concernente l'istituzione del *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure* (art. 3), e in secondo luogo quella introduttiva dell'*Analisi dell'impatto della regolazione* (art. 5), funzionali ad entrambi gli obiettivi precedentemente identificati.

essere confusi l'uno con l'altro: è vero che li accomuna la matrice della semplificazione, dello snellimento, dell'alleggerimento, ma non è meno vero che nel primo caso l'oggetto di tale operazione è l'attività della pubblica amministrazione, mentre nel secondo caso l'oggetto è il sistema normativo. Così il primo obiettivo è quello di una amministrazione più veloce, agile, snella ed efficiente; il secondo è quello di un sistema normativo più leggibile, conoscibile, ordinato e razionale.

Per quanto banale, questa sottolineatura forse non è del tutto priva di utilità, poiché le specificità di ciascuno dei due obiettivi sembrano essersi un poco annestate in un generico dibattito sulla 'semplificazione'⁽¹⁷⁾, apprezzata e valorizzata in quanto tale (cioè indipendentemente dall'oggetto cui è diretta, sia esso a volta a volta il sistema tributario, l'organizzazione o l'attività dell'amministrazione pubblica, il sistema normativo, ecc.), anche per le sue potenziali virtù di contenimento di inutili costi, gravanti tanto sulla finanza pubblica, quanto sui privati, e soprattutto sulle imprese. Questa prospettiva è particolarmente riconoscibile nei documenti in materia elaborati dalle istituzioni comunitarie⁽¹⁸⁾, ma non sembra aver faticato a radicarsi anche nel dibattito poli-

⁽¹⁷⁾ Quasi una parola d'ordine, così come auspicata da S. CASSESE, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V, c. 249 ss.

⁽¹⁸⁾ Già da tempo a livello comunitario le istituzioni periodicamente segnalavano il problema della semplificazione normativa: si vedano, ad esempio, le *Regole di tecnica legislativa elaborate per gli uffici della Commissione* (1985); *Risoluzione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria*, del Consiglio, 8 giugno 1993; *Risoluzione sulla trasparenza del diritto comunitario e la necessità della sua codificazione*, del Parlamento europeo, 6 maggio 1994; *Risoluzione su un accordo interistituzionale in materia di codificazione ufficiale della legislazione comunitaria*, del Parlamento europeo, 18 gennaio 1995, tutte pubblicate in R. PAGANO, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, vol. II, Roma, Camera dei Deputati, 1997, p. 941 ss., Tuttavia nella prospettiva indicata nel testo rilevano in particolare la risoluzione del Consiglio, 8 luglio 1996, sulla semplificazione amministrativa e legislativa nel mercato unico, in *GUCE* 1 agosto 1996, C224; la raccomandazione della Commissione 97/344/CE del 22 aprile 1997, sul miglioramento e la semplificazione delle attività di impresa, per la creazione di nuove imprese, in *GUCE* 5 giugno 1997, L 145.

tico e dottrinale italiano⁽¹⁹⁾. Indubbiamente entrambi i volti della legge di semplificazione si radicano in un atteggiamento culturale e politico, caratteristico degli anni Novanta, generalmente favorevole ed impegnato verso lo 'Stato leggero'⁽²⁰⁾: di questo atteggiamento sono segno non soltanto i tentativi di snellimento della attività amministrativa e di riordino normativo, ma altresì la tendenza alla privatizzazione, alla riorganizzazione dei ministeri e molti altri tentativi di riforma, dal successo variabile. Se collocati su questo sfondo, non si può negare che l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi e quello del riordino normativo appartengano alla stessa epoca.

Una volta riconosciuta questa comune matrice 'culturale', l'accostamento tra la semplificazione delle procedure amministrative e il riordino normativo si deve arrestare: essi si presentano distinti per oggetto e perciò appaiono perseguibili con mezzi e in momenti diversi fra loro, cosicché la scelta di abbinarli in un unico strumento, la legge di semplificazione è una scelta politica del legislatore e non una necessità logica o giuridica.

Si potrebbe obiettare osservando che la semplificazione amministrativa e la semplificazione normativa sono destinate ad intrecciarsi; in par-

⁽¹⁹⁾ Di questa preoccupazione per i 'costi' della complessità e di questa attenzione ai 'benefici' della semplificazione vi è traccia nei criteri di semplificazione, in particolare nel criterio *g-ter*, dell'art. 20, co. 5 (introdotto dalla legge n. 191 del 1998, art. 1, co. 17), che introduce l'analisi costi-benefici ai fini della valutazione dell'opportunità di sopprimere integralmente un procedimento amministrativo: «soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati». In dottrina basti menzionare i due volumi del Centro Studi della Confindustria, *L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino, 1998, e *ivi* in particolare S. CASSESE - G. GALLO, *Introduzione*, vol. I, p. 11 ss.; nonché G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 662 ss.

⁽²⁰⁾ Esplicitamente in questo senso F. BASSANINI, *Relazione del Ministro Franco Bassanini sulla attuazione della legge n. 59 del 1997*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 27 giugno 1997, p. 3 (dattil.).

ticolare, dato che la frammentazione e l'eccesso di regolazione costituiscono senz'altro fattori che ridondano in una complicazione della pubblica amministrazione, agire su tali fattori contribuisce ad avvicinarsi all'obiettivo della semplificazione amministrativa.

In questa obiezione c'è del vero: regole inutili causano inutili orpelli burocratici. Tuttavia, i difetti, gravi ed evidenti, del sistema normativo non esauriscono le cause, numerosissime⁽²¹⁾, alle quali si deve imputare l'eccesso di complicazione amministrativa che affligge l'ordinamento italiano, frutto invece di una risalente stratificazione storica⁽²²⁾. Rimuovere quella causa può eliminare una patologia, ma difficilmente può condurre alla completa guarigione di un sistema malato.

Occorre, a mio parere insistere e chiarire questo punto, perché al di là delle intenzioni dei riformatori, che qui non si intende minimamente mettere in discussione, la scelta di metodo eletta dalla legge di semplificazione potrebbe prestarsi ad un fatale equivoco, quello cioè di ritenere che riordinando e semplificando (nel senso che tra poco chiarirò) il sistema normativo concernente i procedimenti amministrativi si realizzi, come d'incanto, anche la loro semplificazione.

3. *La legge di semplificazione e le riforme amministrative degli anni Novanta.* – Nessun dubbio che la necessità di pervenire a significativi risultati concreti su entrambi i fronti, dello snellimento dell'amministrazione e della razionalizzazione del sistema normativo, sia percepita da tempo, al punto che negli anni più recenti sia la semplificazione amministrativa, sia il riordino del sistema normativo sono senz'altro entrati a far parte del novero degli obiettivi politici prioritari.

⁽²¹⁾ G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 655 ss.; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 679 ss.

⁽²²⁾ Istruttivo a tal fine leggere i lavori di G. MELIS, in particolare *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 284 ss. e *passim*, che mostrano oltre alle cause della complicazione, anche i vani e pur iterati tentativi di progettare un'amministrazione più semplice, che risalgono fin al XIX secolo.

In particolare per quanto riguarda la semplificazione amministrativa si può convenire⁽²³⁾ che la sua stagione abbia preso avvio con la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, attraverso i numerosi principi da essa posti, tra cui il divieto di aggravare inutilmente i procedimenti amministrativi, la previsione di termini certi e brevi per la conclusione degli stessi, la nascita delle conferenze di servizi e degli accordi tra amministrazioni, la disciplina sui pareri, l'introduzione delle attività private su denuncia, il silenzio assenso, e così via. Dalle scelte di principio contenute il tale legge si sono poi diramate, nel corso di tutti gli anni Novanta, numerosi filoni di semplificazione amministrativa, riguardanti vuoi l'organizzazione, vuoi il sistema dei controlli, vuoi le procedure⁽²⁴⁾.

La legge di semplificazione, sviluppa solo una delle sfaccettature della semplificazione amministrativa, quella che ha ad oggetto i procedimenti amministrativi che, dopo l'impulso iniziale impresso dalla legge n. 241 del 1990, ha ricevuto una forte accelerazione con legge n. 537 del 1993, dalla quale è scaturito un corposo processo di delegificazione e di semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi. È a questi due precedenti tappe normative che la legge di semplificazione si ricollega, manifestando di averne ereditato la matrice genetica⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ La dottrina è sostanzialmente unanime su questo punto, giacché si evidenzia che dopo una lunga fase preparatoria di studi e di proposte mai concretizzate (sul punto vedi ad esempio F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, in S. CASSESE - G. GALLO (a cura di), *L'Italia da semplificare*, vol. I (*Le istituzioni*), Bologna, Il Mulino, 1998, p. 369 ss. (part. 374); G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 659 ss.), la legge n. 241 del 1990 è intervenuta ponendo i primi concreti strumenti di semplificazione: su questi ultimi si veda per tutti G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, II ediz., Bologna, Monduzzi, 1998, p. 1187 ss.

⁽²⁴⁾ Per uno sguardo d'insieme si vedano i due volumi del Centro Studi Confindustria, *L'Italia da semplificare*, cit., che raccolgono gli esiti di una ricerca consistente in numerosi studi sui diversi aspetti della semplificazione amministrativa.

⁽²⁵⁾ Sulla continuità delle riforme amministrative degli anni Novanta, tutte riconducibili al seme gettato dalla legge n. 241 del 1990 cfr. A. TRAVI, *La riforma del pro-*

La tenuta di questo *fil rouge*, che sembra collegare tutte le riforme dei procedimenti amministrativi realizzate nel corso degli anni Novanta, potrebbe essere falsificata da una facile obiezione, che potrebbe essere così formulata: della tensione irrisolta tra le esigenze di garanzia dei privati e le esigenze di efficienza – che attraversa tutta l'azione dell'amministrazione pubblica e che si coglie perfettamente sin dalla formulazione problematica dell'art. 97 Cost. – la prima riforma, la legge n. 241 del 1990, ha valorizzato principalmente le esigenze di garanzia, attraverso la disciplina della partecipazione al procedimento amministrativo, o quanto meno ha mantenuto tutta la problematicità di tale tensione, mostrando peraltro maggiore attenzione alla disciplina della partecipazione, che non agli istituti di semplificazione. Di segno contrario sarebbe invece la successiva legge n. 537 del 1993⁽²⁶⁾, questa sì interamente proiettata sui problemi dello snellimento e dell'efficienza. In questa ottica bisognerebbe relegare la legge n. 241 del 1990 in un'epoca precedente alla stagione della semplificazione.

Questa lettura della saga delle riforme dei procedimenti amministrativi non pare del tutto convincente, non solo perché la tensione tra le esigenze di garanzia e le esigenze di efficienza non ha le caratteristiche di una contrapposizione, in cui l'affermazione di uno dei due termini comporta la negazione dell'altro⁽²⁷⁾; ma anche perché, nonostante le impres-

cedimento amministrativo nella legge n. 537 del 1993, in *Reg.*, 1994, p. 1295 ss., e F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., p. 375 ss.

⁽²⁶⁾ Nel senso che la legge n. 537 del 1993 sia un felice, ma isolato, momento di attenzione alle ragioni dell'efficienza della p.a., ad esempio, S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 699 ss.

⁽²⁷⁾ L'affermazione è impegnativa e una dimostrazione adeguata di essa richiederebbe di ripercorrere la giurisprudenza amministrativa e la copiosa e profonda riflessione della dottrina dedicata al procedimento amministrativo. Per una sintesi del dibattito si veda, per tutti, C. PINELLI, *Art. 97, 1° co., sezione II, Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, già diretto G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Editr. Il Foro Ital., 1994, p. 31 ss. (spec. 135 ss.). Il pensiero dell'Autore mi pare efficacemente sintetizzato a p. 155, dove, a commento degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, egli afferma: «E il fatto che, nei casi di potenziale

sioni contrarie che si potrebbero ricavare da uno sguardo superficiale, la legge di semplificazione nel promuovere con vigore lo snellimento delle procedure, non trascura, né tanto meno rinnega, l'altro filone di riforme avviato con la legge n. 241 del 1990, volto alla apertura, alla partecipazione, alla trasparenza dei procedimenti amministrativi. La semplificazione delle procedure amministrative, infatti, non viene realizzata tramite il sacrificio degli interventi dei privati⁽²⁸⁾, ma by-passando fasi amministrative rivelatesi superflue o non essenziali. La partecipazione dei privati non subisce alcuna restrizione, dato che i criteri dettati dal legislatore per la semplificazione riguardano essenzialmente la riduzione delle fasi procedurali, delle amministrazioni intervenienti, dei termini per la durata dei procedimenti, l'accorpamento delle funzioni per settori omogenei, anche attraverso la costituzione di centri interservizi⁽²⁹⁾, la sostituzione di organi monocratici a quelli collegiali, l'adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche o addirittura la soppressione di procedimenti, sottraendo determinati campi di attività alla disciplina dei pubblici poteri: in breve i 'tagli' prefigurati dal legislatore riguardano il versante pubblico⁽³⁰⁾.

tensione tra imparzialità e buon andamento, si eviti di contemperarli per non riconoscere la tensione, è indicativo di uno stadio ancora acerbo della elaborazione giurisprudenziale». Sul punto, qualche ulteriore riflessione è stata svolta da chi scrive in *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 51 ss.

⁽²⁸⁾ Del resto, come è stato osservato, la ragione della complessità dei procedimenti amministrativi non dipende dalla partecipazione dei cittadini, ma da ostacoli burocratici, così C. LACAVA, *I cittadini e le pubbliche amministrazioni*, in *L'Italia da semplificare*, cit., vol. I, p. 61 ss.

⁽²⁹⁾ Un primo esempio di questo modulo organizzativo sembra costituito dallo «sportello unico per le attività produttive», previsto dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, al quale gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti necessari per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la conversione di impianti produttivi. Sul punto si veda L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, p. 105 ss.

⁽³⁰⁾ Per una più approfondita analisi dei criteri di semplificazione previsti dall'art. 20, legge n. 59 del 1997, e dalla legge n. 50 del 1999, cfr., ad esempio, L. MONTE-

Semmai sul fronte della partecipazione dei privati la legge di semplificazione va a colmare uno dei vuoti più evidenti lasciato dalla legge n. 241 del 1990, quello riguardante l'esclusione della partecipazione degli interessati dai procedimenti di formazione di atti normativi, secondo le previsioni dell'art. 13 legge cit.: ferme le forme di partecipazione previste dalla legge n. 241 del 1990, la legge di semplificazione, art. 1, co. 2, prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri individui «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». Difficile prevedere l'esatto ambito di applicazione soggettivo e oggettivo di questa forma di consultazione, interamente rimessa alle scelte del Presidente del Consiglio. Essa, però, sembra dover riguardare proprio la formazione dei regolamenti di delegificazione e di semplificazione autorizzati dalla legge n. 50 del 1999, aprendo la strada a forme di partecipazione dei privati, non individualmente intesi, ma tramite 'associazioni rappresentative', nelle procedure di formazione di atti normativi del Governo.

Data la genericità della previsione appare difficile esprimere una valutazione più circostanziata di un semplice apprezzamento per lo squarcio che essa opera nei sipari che notoriamente nascondono i processi decisionali del Governo. Del resto, come è stato rilevato, questa scelta «sembra costituire una delle manifestazioni di quella tendenza, rilevabile nel corso degli anni novanta a riconoscere e a rafforzare il peso, nella definizione delle scelte di indirizzo politico, della concertazione tra Gover-

FERRANTE, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi negli anni Novanta tra regole formali e regole sostanziali*, in *Gazz. giur.*, n. 22 del 1999, p. 67 ss., il quale, raggruppa tali criteri intorno a due principi: la semplificazione e la deregolazione. Su questi aspetti cfr. anche G. VESPERINI, *La riforma dei procedimenti amministrativi*, in D. DE CAPRARIS - G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare*, vol. II (*Le regole e le procedure*), Bologna, Il Mulino, 1998, p. 259 ss. (spec. 271); F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., p. 383 ss.; nonché A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 994 ss.

no e parti sociali»⁽³¹⁾, secondo un metodo non certo nuovo, ma che forse sta vivendo una stagione di nuovo vigore⁽³²⁾, affrancandosi tra l'altro dai confini delle relazioni industriali. Di quel metodo, la previsione contenuta nella legge di semplificazione eredita ovviamente anche tutti gli aspetti problematici⁽³³⁾, a partire da quello della individuazione dei soggetti 'invitati' alla consultazione, che discutibilmente⁽³⁴⁾ sono affidati alla totale discrezionalità del Presidente del Consiglio.

4. *La nascita del connubio tra semplificazione amministrativa e delegificazione.* - Il legame storico tra le diverse tappe della riforma dei procedimenti amministrativi, che induce a ritenere che la legge di semplificazione costituisca una prosecuzione del 'seme' gettato dalla legge n. 241 del 1990 e 'irrigato' dalla legge n. 537 del 1993, riguarda anche il metodo prescelto dal legislatore, che coniuga l'obiettivo della semplificazione amministrativa con la tecnica della delegificazione⁽³⁵⁾.

⁽³¹⁾ N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit., p. 11.

⁽³²⁾ In questa tendenza spicca il '*Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*', presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri D'Alema alla Camera dei Deputati, il 23 dicembre 1998, i cui contenuti sono assai vari, interessando molti aspetti pubblica amministrazione, i fondi strutturali, l'istruzione, la ricerca, la formazione, ecc.

⁽³³⁾ Mi limito a rinviare allo studio monografico di E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Padova, Cedam, 1984.

⁽³⁴⁾ Critico su questo punto anche N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit., p. 11.

⁽³⁵⁾ Sottolinea il duplice effetto delle misure di semplificazione, cioè la riduzione della complessità dei procedimenti amministrativi e la riduzione del rango della disciplina da legislativa a regolamentare L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo*, cit., p. 335 ss.; su questi aspetti anche C. BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Reg.*, 1997, p. 1081 ss. (spec. 1093 ss.); esplicitamente qualifica la semplificazione come fine e la delegificazione come tecnica G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio delle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 179 ss. (spec. 181), e G. VESPERINI, *La riforma dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 262, spiega il nesso tra semplificazione e delegificazione come possibilità per la pubblica ammi-

Anche a questo proposito, così come si è detto in merito al rapporto tra semplificazione amministrativa e semplificazione normativa, occorre sottolineare che nessun nesso di necessità logica unisce gli obiettivi della semplificazione amministrativa alla delegificazione. A rigore, che cosa avrebbe impedito di semplificare i procedimenti amministrativi con legge? Oltretutto, la via della delegificazione non è nemmeno delle più lineari, visto che se percorsa secondo il modello dell'art. 17, co. 2, legge n. 400 del 1998 – il che, come si vedrà, non è accaduto – necessita anzitutto di un passaggio non meramente formale in Parlamento, sede in cui debbono essere compiute le scelte sulle linee fondamentali, attraverso la statuizione di «norme generali regolatrici della materia» e attraverso l'individuazione delle disposizioni interessate dal processo di delegificazione, che conseguentemente risulteranno abrogate al termine del processo stesso.

Successivamente si consuma una fase governativa che conduce alla elaborazione degli schemi di regolamenti di delegificazione e di semplificazione, che però non segna la conclusione del processo: vi è il passaggio obbligatorio in Consiglio di Stato⁽³⁶⁾, i cui pareri non di rado hanno condizionato significativamente l'azione del Governo⁽³⁷⁾ e vi è il passaggio, sempre più frequentemente richiesto dalle leggi di delegificazione (così come dalle leggi delega, determinando un parallelismo che risulterà significativo più avanti), dall'esame consultivo delle commissioni parlamentari competenti per materia, che oltretutto deve essere coordinato con il parere tecnico del Consiglio di Stato: è ben vero che l'attesa dei pareri suddetti non può bloccare indefinitamente l'emanazione del rego-

nistrazione di autodisciplinarsi. Ad esempio tale connubio è criticato da D. SORACE, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Reg.*, 1995, p. 499 ss.

⁽³⁶⁾ *Ex* art. 17, legge n. 400 del 1988, che non è stato modificato dalle disposizioni legge n. 127 del 1997, art. 17, co. 25 ss., sulle competenze consultive del Consiglio di Stato.

⁽³⁷⁾ Come evidenza, in riferimento alle delegificazioni legge n. 537 del 1993, A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo*, cit., p. 1309 ss.

lamento⁽³⁸⁾, poiché sia per Consiglio di Stato, sia per le Commissioni parlamentari, in caso di mancata espressione del parere entro il termine prefissato, il regolamento può proseguire il suo iter. Ma è altresì vero che l'attesa del decorso dei termini, anche se in vano - in generale 45 giorni per il Consiglio di Stato e 30 giorni per le commissioni - rende defatigante la procedura. A tutto questo deve aggiungersi, nel caso della delegificazione disciplinata dalla legge n. 50 del 1999, anche la 'consultazione' con le organizzazioni produttive e delle categorie, le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e la tutela dei consumatori, di cui si è detto poco sopra, oltre, naturalmente al controllo della Corte dei conti.

Dunque, la delegificazione non appare una via più breve della legge, quanto meno in fase di prima attuazione: essa può esibire virtù di agilità se proiettata nel futuro, se si ritiene, come normalmente accade, che il Governo, dopo la prima legge di delegificazione, possa tornare sui regolamenti delegificati senza necessità di ulteriori autorizzazioni parlamentari⁽³⁹⁾. Ma forse anche quest'ultima considerazione non è risolutiva; più

⁽³⁸⁾ Per la nuova disciplina dei pareri del Consiglio di Stato si veda la legge n. 127 del 1997, art. 17, co. 25 ss., che tra l'altro istituisce una sezione consultiva del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi di atti normativi. I pareri delle Commissioni parlamentari sono disciplinati di volta in volta dalla legge: nel caso della legge di semplificazione si veda legge n. 59 del 1997, art. 20, co. 3, espressamente richiamato anche dalla legge n. 50 del 1999, art. 1. In generale sull'utilità dei pareri delle Commissioni parlamentari anche a compensazione della scarsa incisività del Parlamento nel dettare le norme sostanziali nelle deleghe legislative e nelle delegificazioni cfr., da ultimo, N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 361 ss. Si noti che da tempo si è aperta una *querelle* sull'ordine procedimentale secondo il quale debbono essere resi questi pareri. La posizione dei presidenti delle Camere, che sembra essere stata recepita nella legge qui in commento, limitatamente, però, ai testi unici, di cui all'art. 7, è quella di richiedere anzitutto il parere tecnico del Consiglio di Stato, seguito dal parere politico delle Commissioni parlamentari, coronato dalla delibera del Consiglio dei Ministri.

⁽³⁹⁾ In questo senso si veda, ad esempio, A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, vol. X, aggiorn., Roma, Ist. Enc. Ital., 1997, spec. 21.

della brevità del procedimento, sembra rendere ragione della scelta per la delegificazione l'ubicazione del Governo in una postazione strategica per entrare nel merito di decisioni che presuppongono una diretta e ravvicinata conoscenza della macchina amministrativa. Per semplificare i procedimenti amministrativi è indispensabile raccogliere dati, fatti e valutazioni sul funzionamento delle singole amministrazioni, che non a caso⁽⁴⁰⁾ sono chiamate a cooperare con il Governo, partecipando ad apposite riunioni convocate dal Presidente del Consiglio. Al fine dello svolgimento di attività istruttorie concernenti la pubblica amministrazione, il Governo si presenta indiscutibilmente come il soggetto più idoneo⁽⁴¹⁾ e in questo senso si comprende la scelta di procedere alla semplificazione amministrativa attraverso un tipo di fonte che pone al centro del processo decisionale il Governo, appunto.

Ancora resta però da sciogliere un interrogativo: perché è apparsa preferibile la delegificazione ad altri strumenti normativi del Governo, quale ad esempio la delega legislativa⁽⁴²⁾, in un'epoca in cui essa è stata, a torto o a ragione, utilizzata come fonte del diritto *bonne à tout faire*? Tra l'altro, essa avrebbe consentito di evitare i condizionamenti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, da cui gli atti con forza di legge del Governo sono da tempo esenti.

Anticipando una valutazione che meriterebbe senz'altro lo svolgimento di qualche considerazione più ampia, oserei dire che il radicarsi della delegificazione proprio nei settori delle riforme amministrative esprime una tendenza, raramente espressa apertamente, ma che aleggia

⁽⁴⁰⁾ In base all'art. 20, co. 3, legge n. 59 del 1997.

⁽⁴¹⁾ Tant'è vero che anche le nuove regole del regolamento della Camera in materia di istruttoria legislativa prevedono la cooperazione del Governo per l'acquisizione di dati ed elementi informativi, in particolare art. 79, co. 3. Per una analogia osservazione si veda M. GOLA, *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, in A. BARDUSCO - F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 1 ss.

⁽⁴²⁾ Un interrogativo analogo emerge da A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo*, cit., p. 1301.

un po' ovunque, a reclamare in capo al Governo una sorta di 'riserva di regolamento' nei settori dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione.

Se si ripercorre con qualche rapida pennellata la prassi della delegificazione, si avrà facilmente la conferma di quanto la disciplina della pubblica amministrazione sia percepita come ambito 'naturale' di operatività della fonte regolamentare.

Storicamente, infatti, lo strumento della delegificazione ha ricevuto successo proprio in seguito all'incontro con la semplificazione amministrativa. Già nella legge n. 241 del 1990 troviamo i primi anelli di congiunzione tra semplificazione della pubblica amministrazione e delegificazione, ma il momento senz'altro più fecondo è dato dalla legge n. 537 del 1993: essa prevede il ricorso ad una pluralità di regolamenti di delegificazione, per riformare vari aspetti dell'amministrazione⁽⁴³⁾, di cui i più significativi sono costituiti senza dubbio da quelli volti al riordino della disciplina di ben 123 procedimenti amministrativi, indicati in apposito allegato.

⁽⁴³⁾ In particolare essa prevede la delegificazione di alcuni aspetti di riorganizzazione della pubblica amministrazione, quali: *a*) la sistemazione di alcuni aspetti organizzativi conseguenti alla disciplina in via di legislazione delegata del riordino dell'amministrazione centrale dello Stato, art. 1, co. 1 e 2 (la delega però è inutilmente scaduta e la conseguente delegificazione è rimasta lettera morta); *b*) le funzioni dei Comitati interministeriali soppressi in forza dell'art. 1, co. 21, legge cit. (art. 1, co. 24), attuata parzialmente con d.P.R. 20 aprile 1994, n. 373; *c*) l'organizzazione e alle funzioni di altri Comitati interministeriali non soppressi, parzialmente attuata con d.P.R. 20 dicembre 1994, n. 756; *d*) il riordino degli organi collegiali dello Stato, nonché di organismi con funzioni pubbliche o di collaborazione ad altri uffici pubblici (art. 1 co. 28), parzialmente attuata con d.P.R. 9 maggio 1994, n. 608. Inoltre, in merito all'attività amministrativa, la legge n. 537 del 1993 prevede la delegificazione, oltre che di 123 procedimenti amministrativi, anche di alcuni casi in cui si applica la disciplina dell'avvio di attività privata su denuncia, ex art. 19, legge n. 241 del 1990, attuata con d.P.R. 9 maggio 1994, n. 411, poi parzialmente modificato con d.P.R. 31 luglio 1996, n. 468. Sull'analisi di queste delegificazioni cfr., spec., G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, part. p. 130 ss.; *Id.*, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, cit., p. 172 ss.

Lo strumento della delegificazione, pur previsto e disciplinato quanto meno a partire dalla legge n. 400 del 1988, è rimasto pressoché inutilizzato per diversi anni, fatto salvo qualche sporadico episodio. E questo fatto non è certo passato sotto silenzio, così come non è rimasto privo di eco il fatto che la delegificazione sia stata rivitalizzata proprio dalla legge n. 537 del 1993⁽⁴⁴⁾, che, come è stato affermato, costituisce l'esempio più importante, un vero e proprio punto di 'svolta'⁽⁴⁵⁾, perché a partire da essa la delegificazione avrebbe assunto nuovi aspetti, sia dal punto di vista delle dimensioni, sia, come vedremo, dal punto di vista dei rapporti tra legge e regolamento che dell'oggetto materiale.

Nell'ordine di considerazioni che qui si sta svolgendo merita particolarmente di essere sottolineato il fatto che la svolta costituita dalla legge n. 537 del 1993 formalizza il connubio tra delegificazione e riforme della pubblica amministrazione, che era già stato preparato da qualche sporadico atto precedente e che si rafforzerà negli anni immediatamente successivi, quando le più importanti riforme amministrative appariranno spesso corredate da significative disposizioni legislative di delegificazione. Basti ricordare alcuni esempi, quali, in riferimento a quanto accaduto precedentemente alla legge n. 537 del 1993, il caso delle delegifica-

⁽⁴⁴⁾ Sul punto si vedano le tre monografie, pressoché coeve - e anche questo è un fatto significativo - di G.M. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, spec. p. 163 ss.; V. COCOZZA, *La delegificazione. Modello legislativo, attuazione*, Napoli, Jovene, 1996, p. 105 ss.; e G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., spec. p. 279 ss. Si vedano inoltre S. FOIS, *Delegificazione, riserva di legge, principio di legalità*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. I, Padova, Cedam, 1995, p. 727 ss.; e F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, *ivi*, vol. II, p. 213 ss.; A.A. CERVATI, *Delegificazione*, cit., part. p. 19 ss. In precedenza l'argomento non aveva suscitato un dibattito così acceso, con illustri eccezioni, quali, ad esempio, T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1987, p. 863 ss., e V. ITALIA, *La delegificazione*, Milano, Giuffrè, 1992, dove già peraltro si individuavano l'organizzazione e l'attività amministrativa come settori di intervento privilegiati per la delegificazione (part. p. 49 ss.).

⁽⁴⁵⁾ Si veda ancora G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., p. 297 ss.

zioni previste agli artt. 19, 20, e 24, legge 241 del 1990, rispettivamente in materia di avvio di attività privata su denuncia, di silenzio assenso, e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; cui ha fatto seguito la riforma del pubblico impiego, effettuata dal d.lgs. n. 29 del 1993, il cui art. 6 ha autorizzato il Governo ad emanare regolamenti per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni e delle piante organiche. Al di là dello spartiacque della legge n. 537 del 1993, a parte alcuni tentativi di delegificazione non pervenuti a destinazione⁽⁴⁶⁾, si incontra nuovamente sui medesimi terreni la fonte di un'ampia delegificazione nella legge n. 109 del 1994⁽⁴⁷⁾, che dovrebbe abbracciare l'intera 'materia' dei lavori pubblici e soprattutto le due leggi 'Bassanini', n. 59 e 127 del 1997, che contengono svariate previsioni di delegificazione, alcune di carattere decisamente settoriale⁽⁴⁸⁾, affiancate da altre di impatto più generale, costituite precisamente dalla delegificazione dell'organizzazione dei Ministeri, dalla delegificazione di un copioso elenco di procedimenti amministrativi e soprattutto dalla previsione della legge di semplificazione, qui in discussione⁽⁴⁹⁾.

(46) Per esempio un'ampia delegificazione di 111 procedimenti amministrativi era contenuta nell'art. 1, d.l. 12 maggio 1995, n. 163, che tuttavia in sede di conversione non ha superato il vaglio della Commissione affari costituzionali del Senato. Per altri esempi di delegificazione rimasti a livello di progetto si veda ancora G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione*, cit., p. 180 ss.

(47) Sul punto si veda G. MARCHIANÒ, *Commento all'art. 3*, in A. CARULLO - A. CLARIZIA (a cura di), *La legge quadro sui lavori pubblici - 11 febbraio 1994, n. 109*, Padova, Cedam, 1994, p. 109 ss., che espone una serie di perplessità sulla indeterminatezza della delegificazione in essa prevista.

(48) Settoriale, ma non per questo marginale, come nel caso della delegificazione per l'autonomia delle istituzioni scolastiche, ex art. 21, legge n. 59 del 1997; la delegificazione per l'ordinamento dello stato civile, ex art. 2, co. 12 ss., legge n. 127 del 1997; ai quali si può aggiungere ancora le previsioni di cui all'art. 17, co. 65 e 78, legge n. 127 del 1997, a titolo esemplificativo.

(49) Artt. 13 e 20, legge n. 59 del 1997. Sul punto cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: 'il fine giustifica i mezzi'?*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio delle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 239 ss.

Questa rapida ricognizione della prassi comprova che il terreno delle riforme amministrative è quello in cui più insistentemente il legislatore getta il seme della delegificazione, con esiti tutt'altro che irrilevanti⁽⁵⁰⁾. Probabilmente questo ritorno insistente della delegificazione in occasione delle riforme della amministrazione pubblica è da leggersi sullo sfondo del dibattito ricorrente sulla necessità di superare la riserva di legge *ex art. 97 Cost.*, alla quale si ricollega ormai pacificamente tanto l'organizzazione della pubblica amministrazione, quanto la disciplina dei procedimenti amministrativi: l'interdipendenza che unisce l'organizzazione alla disciplina della attività della pubblica amministrazione⁽⁵¹⁾ è tale che la seconda è pacificamente considerata parte della prima, anche nelle pronunce della Corte costituzionale⁽⁵²⁾, ed entrambe ricadono nel cono d'ombra proiettato dall'art. 97 Cost.

Anche se circoscritta nella sua portata e interpretata in modo da consentire ampi spazi al potere normativo del Governo⁽⁵³⁾, la riserva di

⁽⁵⁰⁾ Non bisogna mai perdere di vista, analizzando la prassi della delegificazione, la distinzione tra le delegificazioni previste e le delegificazioni attuate. Lo scarto tra i casi ipotizzati e quelli effettuati è notevole e anche le delegificazioni di maggior successo, raramente hanno condotto al completamento del lavoro previsto.

⁽⁵¹⁾ Questo punto è sviluppato ampiamente ad esempio da F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, cit., spec. p. 376 ss.

⁽⁵²⁾ La Corte cost., sentt. n. 465 del 1991 e n. 461 del 1992, ha esplicitamente affermato che spetta alle regioni la regolamentazione dei procedimenti amministrativi nell'ambito della competenza in materia di ordinamento degli uffici, quale espressione della potestà regionale di autoorganizzazione. Sul punto cfr. l'annotazione di G. PASTORI, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*, in *Reg.*, 1992, p. 1349 ss.

⁽⁵³⁾ A parte qualche posizione isolata risalente agli anni immediatamente successivi alla entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la riserva di legge non è stata mai considerata tale da escludere un discreto spazio normativo per il Governo. In particolare meritano una sottolineatura le posizioni di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, *passim*, e G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie. Profili problematici*, Milano, Giuffrè, 1962, spec. p. 68 ss., i quali alludono a quote di potere in materia di organizzazione 'riservate' al Governo. Sulle diverse interpretazioni dell'art. 97 Cost., in dottrina, nella giuri-

legge posta dall'art. 97 Cost. continua a non lasciare soddisfatti i sostenitori della necessità della sua totale eliminazione dal testo costituzionale⁽⁵⁴⁾, che auspicano che il Governo sia lasciato libero di agire in questi ambiti, indipendentemente da ogni previa determinazione legislativa. Perciò non è del tutto considerato soddisfacente il fatto che la riserva di legge dell'art. 97 Cost. sia stata qualificata come riserva 'relativa' dalla giurisprudenza costituzionale più risalente⁽⁵⁵⁾ e che oggi, bandita la distinzione tra riserva di legge 'assoluta' e 'relativa' dai nuovi orientamenti⁽⁵⁶⁾ della Consulta, essa possa essere considerata una riserva che esige

sprudenza e nella prassi, convergenti nel senso di non limitare in spazi angusti la potestà normativa del Governo negli ambiti toccati dall'art. 97 Cost., cfr. per tutti P. CARETTI, *Art. 97, 1° co.*, in *Commentario della Costituzione*, già diretto da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Edit. Il Foro Ital., 1994, p. 1 ss. (part. 10 ss.), il quale a sua volta ritiene (con posizioni non lontane da quelle di Nigro e Amato, *op. loc. cit.*) che in materia di organizzazione pubblica il Governo possa svolgere una funzione regolamentare 'autonoma', cioè non indipendente, ma nemmeno riconducibile ad un rapporto gerarchico con la legge.

⁽⁵⁴⁾ Come è noto l'inserimento della riserva di legge nell'art. 97 Cost. è imputabile ad una generale diffidenza nei confronti della concentrazione di potere in capo al Governo, giustificabile alla luce dei recenti trascorsi dell'Italia pre-repubblicana. In particolare in epoca fascista l'organizzazione dei pubblici uffici era considerata materia riservata al potere regolamentare dell'esecutivo, ai sensi dell'art. 1, legge n. 100 del 1926. Su queste problematiche anteriori alla Costituzione si veda P. CARETTI, *Art. 97, 1° co.*, cit., p. 5 ss.

⁽⁵⁵⁾ Cfr., ad esempio, le sentenze della Corte cost. n. 221 del 1976, n. 161 del 1982, n. 728 del 1988 e n. 88 del 1989.

⁽⁵⁶⁾ Corte cost. sent. n. 383 del 1998, punto 4.1.2. del *considerato in diritto*, in materia di numero chiuso all'accesso all'Università, coperto da riserva di legge ex art. 33 Cost. Oltre al superamento della distinzione tra riserva assoluta e riserva relativa, da tempo criticata da una parte della dottrina (cfr. in tal senso S. FOIS, *La 'riserva di legge'*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 318 ss.), la sent. n. 383 del 1998 tocca altri aspetti significativi della problematica delle riserve di legge, tra cui l'idoneità delle norme comunitarie ad operare le 'scelte qualificanti della materia', l'idea di 'riserva di normazione primaria', assai più aperta di quella di 'riserva di legge', e altri ancora. In dottrina su questa sentenza si veda la nota critica di A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3332.

che sia assicurato al legislatore il monopolio nella determinazione delle sole «scelte qualificanti», e che per il resto sia dotata di «carattere aperto alla possibilità che la legge stessa demandi ad atti subordinati le valutazioni necessarie per la messa in atto concreta delle scelte qualificanti la materia ch'essa stessa ha operato».

Si riscontra, in generale, un orientamento decisamente propenso a ritenere che l'attività normativa relativa alla pubblica amministrazione rientri nelle competenze naturali del Governo, che potrebbe svolgerle tramite regolamenti. Punta emergente di questo orientamento diffuso è senza dubbio il progetto approvato dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali⁽⁵⁷⁾, che in questi ambiti eliminava puramente e semplicemente la riserva di legge, lasciando il campo libero alla potestà regolamentare del Governo: per quanto sia ormai remota ogni eventualità di realizzazione normativa di tale progetto, esso non ha però perso valore come punto di sintesi di alcuni orientamenti diffusi e di alcune aspirazioni condivise, e in questo limitato senso rimane un riferimento significativo.

Dunque, non sembra affatto casuale che la delegificazione si sia sviluppata con successo proprio nei settori delle riforme della pubblica amministrazione, perché in quegli ambiti la riserva di legge costituzionalmente prevista era già da tempo criticata e, in attesa di più radicali cambiamenti, la delegificazione sembra lo strumento che più estende la

⁽⁵⁷⁾ Art. 106, co. 3 e 4, testo risultante dalla pronuncia della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali sugli emendamenti presentati ai sensi dell'art. 2, co. 5, legge cost. 24 gennaio 1997, n. 1 (Atto Camera, XIII, 3931-A - Atto Senato, XIII, 2583-A): «(3) L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. L'organizzazione dell'amministrazione statale è disciplinata con regolamenti del Governo. (4) I procedimenti amministrativi sono disciplinati con regolamenti, sulla base di principi generali stabiliti con legge approvata dalle due Camere. Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo e con decisione espressa e motivata o con accordo; il diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti e la partecipazione dei cittadini; l'individuazione del responsabile del procedimento; i rimedi sostitutivi in caso di inerzia».

potestà normativa del Governo, anche se sotto il condizionamento della riserva di legge *ex art. 97 Cost.*

5. *Il modello di delegificazione contenuto nella legge di semplificazione e la riserva di legge ex art. 97 Cost.* - A questo proposito, in vero, non si può fare a meno di sollevare qualche dubbio di legittimità costituzionale del modello di delegificazione invalso nella prassi, e in particolar modo di quello delineato dalla legge di semplificazione, proprio in riferimento al rispetto della riserva di legge *ex art. 97 Cost.*⁽⁵⁸⁾.

Da tempo, o forse da sempre, i processi di delegificazione messi in atto dal legislatore non si sono attenuti allo schema predisposto dall'art. 17, co. 2, legge n. 400 del 1988, tanto che si è parlato di 'instabilità'⁽⁵⁹⁾ del modello medesimo. In particolare, rispetto a quel modello, la prassi si è discostata in relazione a due aspetti di capitale importanza: la determinazione, da parte della legge di delegificazione, delle «norme generali regolatrici della materia» e l'individuazione, da parte della medesima legge, delle norme delle leggi vigenti da abrogare, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. In ordine a questi due aspetti, le leggi di delegificazione si sono mostrate o del tutto carenti, oppure dotate di indicazioni così generiche da non soddisfare le indicazioni provenienti dal modello generale⁽⁶⁰⁾, cosicché l'art. 17, co. 2, legge n. 400 del 1988, è stato «sempre più disatteso nella sostanza», nonostante «i frequenti richiami (...) soprattutto nei pareri del Consiglio di Stato e (...) nei preamboli dei decreti regolamentari [e] nelle clausole attributive di potere»⁽⁶¹⁾, che, svuotati di contenuto, sono divenuti quasi clausole di mero stile.

⁽⁵⁸⁾ Dubbi analoghi in A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo*, cit., p. 1302 ss.

⁽⁵⁹⁾ G. TARLI BARBIERI, *La delegificazione per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, cit., p. 201.

⁽⁶⁰⁾ Su questi aspetti i giudizi sono abbastanza univoci da parte degli studiosi della prassi della delegificazione. Si vedano le opere citate *supra* nota (54).

⁽⁶¹⁾ A.A. CERVATI, *Delegificazione*, cit., p. 20.

La legge di semplificazione non va esente da questi due difetti. Per quanto riguarda l'indicazione delle norme di legge abrogate con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti, essa manca del tutto; per quanto riguarda le «norme generali regolatrici della materia», la legge di semplificazione ne è priva, e tale mancanza non è compensata dalla indicazione di «principi e criteri direttivi» che il Governo è tenuto ad osservare nella confezione dei regolamenti di delegificazione. Al di là delle differenze nominalistiche, e al di là dell'evidente derivazione della categoria utilizzata dal legislatore dai contenuti prescritti dall'art. 76 Cost. per le leggi di delega legislativa⁽⁶²⁾, ciò che induce a ritenere che «principi e criteri direttivi» non riempiano il vuoto lasciato dall'assenza delle «norme generali regolatrici della materia»⁽⁶³⁾ è la differenza di oggetto disciplinato dal legislatore delegificante, rispetto a quanto richiesto dall'art. 17, legge n. 400 del 1988: laddove le «norme generali» dovrebbero occuparsi della materia oggetto di delegificazione – che nel caso della legge n. 50 del 1999 è costituita dai singoli procedimenti amministrativi destinati ad essere semplificati e delegificati –, viceversa i principi e criteri indicati effettivamente dal legislatore forniscono piuttosto delle indicazioni di metodo, valide indistintamente per tutte le materie toccate. Recuperando la distinzione tra «principi» e «criteri direttivi» messa a punto in relazione alla delega legislativa⁽⁶⁴⁾, si potrebbe anche dire che, se in qualche misura le «norme generali» regolatrici della materia potrebbero coincidere con i «principi» della materia ed essere da essi validamente sostituiti, viceversa la sola presenza di «criteri direttivi» non soddisfa le esigenze per le quali l'ideal-tipo della delegificazione ha previsto che la legge tracci essa stessa i contorni della disciplina sostanziale che intende affidare alle cure dei regolamenti governativi.

(62) Sulla commistione dei due fenomeni v. *infra*: essa è particolarmente evidente in relazione ai testi unici di riordino normativo ex art. 8, legge n. 50 del 1999.

(63) Analoga posizione è sostenuta da L. MONTEFERRANTE, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi negli anni novanta*, cit., p. 68.

(64) Sul punto A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 126 ss.

Nel caso della legge di semplificazione n. 50 del 1999, gli allegati che indicano i procedimenti amministrativi da delegificare, semplificare e disciplinare in modo uniforme⁽⁶⁵⁾ elencano più di sessanta procedimenti, che toccano le più svariate materie: dalle concessioni e locazioni di beni immobili demaniali, alle denunce degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, alla classificazione delle industrie insalubri, alle patenti nautiche, al registro delle cooperative, alle certificazioni del casellario giudiziale, ai procedimenti per il ricovero dei minori in istituti di assistenza, alle licenze per le collezioni di armi da sparo, ecc. Può una tale legge di delegificazione tacere del tutto sui singoli procedimenti, limitandosi a fornire criteri trasversali e consistenti per lo più in indicazioni metodologiche? Benché l'art. 20, legge n. 59 del 1997, parli di «principi e criteri» è abbastanza evidente che esso contenga solo criteri, e in questo senso appare più veritiera l'indicazione contenuta nella legge n. 50 del 1999, art. 2, la cui rubrica recita «Integrazione dei criteri di semplificazione procedimentale»⁽⁶⁶⁾. Così, anche se nel caso della legge di semplificazione l'elenco di tali 'criteri' è stato più volte arricchito⁽⁶⁷⁾ esso non vale a compensare la carenza delle norme generali, che rimangono qualitativamente infungibili rispetto ai criteri, pur necessari, indicati dal legislatore.

Anche nel caso della legge di semplificazione il legislatore ha dunque predisposto un modello di delegificazione incoerente con il prototipo

⁽⁶⁵⁾ I procedimenti soggetti a semplificazione e a delegificazione sono raggruppati in due elenchi allegati alla legge di semplificazione, il primo comprendente procedimenti settoriali; il secondo racchiude procedimenti 'trasversali' da semplificare e disciplinare in modo uniforme.

⁽⁶⁶⁾ Corsivo aggiunto.

⁽⁶⁷⁾ Rispetto alla originaria formulazione dei criteri contenuta nell'art. 20, legge n. 59 del 1997, dapprima è stato effettuato un taglio, con l'art. 7, co. 1, lett. *m*, legge n. 127 del 1997; poi l'art. 1, co. 17, legge n. 191 del 1998, ha arricchito l'elenco risultante dalle leggi precedenti; infine la stessa legge n. 50 del 1999, art. 2, co. 1, ha novellato la legge madre, proprio sul punto che qui interessa, integrando ulteriormente l'elenco dei criteri

disegnato dalla legge n. 400 del 1988. Ma se la difformità rispetto al modello del 1988 può considerarsi veniale, e comunque destinata a rimanere impunita secondo le posizioni esplicite del Consiglio di Stato⁽⁶⁸⁾, più grave è il giudizio se si confronta tale difformità con le esigenze della riserva di legge *ex art. 97 Cost.*

A ben vedere, infatti, il modello di cui all'art. 17, legge n. 400 del 1988, era stato costruito nell'unico modo possibile per consentire di operare le delegificazioni anche negli ambiti, numerosi nel nostro ordinamento, coperti da riserva di legge, esclusi soltanto quelli interessati da riserve di legge assolute, ai quali tale disposizione fa esplicito riferimento. La previsione di norme generali regolatrici della materia da parte della legge avrebbe consentito il trasferimento della disciplina normativa ai regolamenti governativi, anche nei settori coperti da riserva non assoluta⁽⁶⁹⁾, posto che in tali casi si ritiene normalmente⁽⁷⁰⁾ che il legislatore

⁽⁶⁸⁾ Cons. St., ad. gen., 16 maggio 1996, n. 90, in *Cons. St.*, 197, I, p. 1644 ss., dove si afferma che: «lo schema del regolamento di delegificazione è posto da una norma ordinaria, come l'art. 17, legge n. 400 del 1988, e (...) quindi esso ben può essere modificato da altra norma di legge ordinaria (...) sicché appare certamente possibile che un'altra norma di legge ordinaria introduca - sia pure non in via generale, ma con riferimento ad un'ipotesi specifica - un diverso modello di delegificazione (...) purché ciò avvenga nel rispetto di alcuni principi e di alcune esigenze fondamentali, derivanti dal sistema costituzionale».

⁽⁶⁹⁾ Se non interpreto male, così anche il giudizio di A.A. CERVATI, *Delegificazione*, cit., p. 22, secondo cui: «La definizione dell'ambito della potestà regolamentare deve essere operata dal legislatore con tanta maggior cura quanto più ci si trovi dinanzi a materie parzialmente riservate alla legge, ma l'esigenza di fissare con legge i principi delle materie che si intendono 'delegificare' si pone in primo piano anche con riferimento alla 'delegificazione' totale o parziale di una determinata materia prima disciplinata con legge (...). [A]l legislatore dovrà spettare il compito di formulare, nel modo più chiaro e non suscettibile di equivoche interpretazioni, le norme di principio che dovranno poi guidare le scelte normative più tecniche e di dettaglio spettanti al potere regolamentare».

⁽⁷⁰⁾ Si veda, ad esempio, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 188; P. CARETTI, *Art. 97, 1° co.*, cit., p. 15; S. FOIS, *La riserva di legge*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 318 ss.; R. BALDUZZI - F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*,

possa limitarsi a dettare una disciplina di mero principio, lasciando le norme di attuazione-integrazione al Governo. L'assenza, dunque, di tale principio di normazione sostanziale nella legge di delegificazione rende assai problematico l'ampliamento della potestà regolamentare del Governo, in un settore, quale è quello dei procedimenti amministrativi, interessato tuttora da una riserva di legge.

Tuttavia occorre rilevare che in verità in qualche occasione⁽⁷¹⁾ la Corte costituzionale avrebbe potuto pronunciarsi sul punto, ma non si è addentrata nell'esame dei profili di legittimità costituzionale della delegificazione, condizionata anche dai limiti con cui le sono state prospettate le questioni riguardanti i regolamenti di delegificazione, spesso sollevate nell'ambito di conflitti tra Stato e Regioni, o in sede di giudizi in via principale.

E anche il Consiglio di Stato e la Corte dei conti sembrano avere sostanzialmente lasciato passare ipotesi di delegificazione prive della indicazione delle «norme generali regolatrici della materia» o corredate da «principi e criteri direttivi assai generici»⁽⁷²⁾. Di conseguenza i dubbi poco sopra rilevati circa la compatibilità del modello di delegificazione invalso nella prassi con le disposizioni costituzionali che istituiscono riserve di legge non invitano ad arrischiarsi in una incerta profezia sulla possibilità che tale modello sia effettivamente esposto a possibili declaratorie di illegittimità.

vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, p. 1207 ss. (spec. 1213 ss.); L. CARLASSARE, *Riserva di legge*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Roma, Ist. Enc. Ital., 1990, spec. p. 5 ss.

⁽⁷¹⁾ Si veda soprattutto la sent. n. 333 del 1995, ma anche n. 250 del 1995, con osservazione di A.A. CERVATI, *A proposito di 'regolamenti delegati', 'regolamenti autorizzati' e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1848 ss.

⁽⁷²⁾ Si vedano ad esempio Cons. St., ad. gen., 16 novembre 1990, n. 100/89, in *Foro it.*, 1990, III, c. 291; Cons. St., ad. gen., 7 giugno 1993, n. 58/93. Tuttavia più rigorosa è la posizione espressa in Cons. St., sez. III, 5 luglio 1994, n. 542/94, in *Cons. St.*, 1995, p. 341 ss. Per la Corte dei conti si vedano, ad esempio, Corte conti, sez. contr. Stato, 2 maggio 1994, n. 32/94; Corte conti, sez. contr. Stato, 24 novembre 1995, n. 149.

6. *Delegificazione e riordino normativo.* - Il percorso fin qui svolto ha evidenziato come il guadagnare terreno delle politiche di semplificazione amministrativa nel corso degli anni Novanta sia stato accompagnato dalla costante metodologica di ricorrere alla delegificazione per conseguire gli obiettivi selezionati. Si tratta di vedere ora come questo percorso abbia condotto ad aggiungere un ulteriore anello alla catena, quello dell'abbinamento della semplificazione amministrativa alla semplificazione normativa, che, come si è detto poco sopra, costituisce il secondo grande obiettivo della legge di semplificazione.

L'art. 7, legge n. 50 del 1999, nel prevedere un cospicuo programma di testi unici (ambizioso al punto che nell'originario disegno di legge⁽⁷³⁾)

(73) A.S., XIII legislatura, disegno di legge n. 3506, *Delegificazione e codificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998*, poi modificato nel corso dell'esame al Senato - si vedano in particolare le osservazioni emerse già durante l'esame da parte della Commissione affari costituzionali del Senato (A.S., XIII legislatura, Bollettino delle giunte e delle Commissioni parlamentari, 30 settembre 1998, 9) e la sostituzione del titolo della legge da parte della assemblea (A.S., XIII legislatura Resoconto stenografico, 12 novembre 1998, 49) - e approvato alla Camera con titolo «*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*», A.C., XIII legislatura, disegno di legge n. 5403. In realtà alle due formule 'testi unici' e 'codificazione' corrispondono diversi concetti, cosicché la scelta operata dal Senato non può dirsi solo nominale: mentre la elaborazione dei testi unici avviene in linea di massima a diritto costante, e consta in un'opera di 'consolidazione' di disposizioni e norme già date; viceversa la 'codificazione', quanto meno se intesa nel senso originario, corrispondente alle sue radici storiche, comporta una rifondazione di un intero settore normativo. Tuttavia, non si può nascondere che anche il concetto di codificazione abbia subito una profonda trasformazione, si sia staccata dalle sue ambizioni illuministiche (sul punto vedi S. CASSESE - B. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE - G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare*, vol. I, cit., p. 29 ss.), al punto da generare proprio nella patria della codificazione, una sorta di contraddizione in termini: la *codification à droit constant* (sul punto B. MATTARELLA, *La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1035 ss.). Molti, infatti ritengono sfumata ogni distinzione tra codificazione e testi unici: ad esempio, M. MALO, *Nuove problematiche in ordine ai testi unici*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., p. 161 ss.; N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit., p. 41.

si ragionava di 'codificazione'), intende por mano ad un'opera di riordino normativo, semplificando, accorpando, ripulendo il sistema delle fonti, al fine di renderlo più intelligibile. Le materie e gli oggetti interessati dal programma dei testi unici, mentre coprono senz'altro i procedimenti amministrativi sottoposti a semplificazione e a delegificazione⁽⁷⁴⁾, non si esauriscono con essi, per abbracciare, a parte alcune ipotesi puntuali (peraltro soggette a riordino, ma non a delegificazione)⁽⁷⁵⁾, intere 'macro-materie'⁽⁷⁶⁾, quali ambiente e tutela del territorio, urbanistica ed espropriazione, finanze e tributi, documentazione amministrativa ed anagrafica, agricoltura, pesca, acquacoltura, università e ricerca, rapporto di pubblico impiego⁽⁷⁷⁾. La vastità e la varietà degli oggetti da codificare in testi unici giustificano l'elaborazione di un apposito programma governativo, da sottoporre al potere di indirizzo delle Camere, che individui tra l'altro le priorità⁽⁷⁸⁾ secondo cui affrontare l'impegnativa opera.

Questo obiettivo del riordino normativo in testi unici non può essere confuso né con la semplificazione amministrativa, né con la delegifica-

(74) In particolare vedi art. 7, co. 1, lett. *a* e *b*. Diversa è l'interpretazione di N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit., p. 45, che ritiene che le materie soggette a semplificazione amministrativa e a delegificazione non siano necessariamente sottoposte a riordino normativo.

(75) In questo senso mi pare sia da leggersi il co. 7 dell'art. 7, legge n. 50 del 1999.

(76) L'espressione è di N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit., p. 45.

(77) Si veda l'allegato 3 della legge n. 50 del 1999.

(78) Infatti, come emerge dalla *Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, presentata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 7, co. 1, legge n. 50 del 1999 (A.C., XIII leg., Doc. XXVII, n. 5), p. 16: «l'individuazione delle priorità è oggetto precipuo del programma di riordino che il Governo adotterà sulla base delle linee guida ricevute dal Parlamento». Le Camere hanno espresso i loro indirizzi in apposite risoluzioni, approvate rispettivamente alla Camera dei Deputati nella seduta del 19 ottobre 1999 e al Senato della Repubblica nella seduta del 24 novembre. Su tutta questa vicenda parlamentare del programma governativo, oltre alle osservazioni svolte in chiusura del presente lavoro, si veda più specificamente L. GIANNITI, *Le risoluzioni parlamentari sul programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, in *Quad. cost.*, 2000 (2).

zione. In particolare, è stata giustamente sottolineata⁽⁷⁹⁾, la distinzione tra delegificazione e semplificazione del sistema normativo: con la delegificazione si intende combattere l'inflazione legislativa, cioè l'eccessivo livello di legificazione che caratterizza l'ordinamento italiano, mentre la semplificazione normativa è una operazione che intende fronteggiare le difficoltà di leggibilità e di conoscibilità dell'ordinamento normativo, derivanti dal carattere disorganico e alluvionale della normazione. Si può aggiungere anche che, da un certo punto di vista, la delegificazione non serve direttamente la causa del riordino normativo, ma anzi complica il quadro normativo, perché finisce per moltiplicare i livelli di intervento, almeno in sede di prima attuazione. Anche qui, l'osservazione può apparire banale, ma come già ho sottolineato poco sopra a proposito della distinzione tra semplificazione amministrativa e delegificazione, non è forse inutile fare un po' di ordine concettuale, perché non si generi l'equivoco che delegificando si bonifichi la foresta delle fonti normative.

Ferme queste considerazioni, tuttavia, non si può fare a meno di individuare proprio nella delegificazione il punto di contatto che unisce, sul piano metodologico, la semplificazione amministrativa e la semplificazione normativa, che formano le due anime della legge n. 50 del 1999. Quelli che nel presente appaiono due obiettivi da realizzarsi contestualmente, percorrendo appunto la via della delegificazione, dal punto di vista storico compaiono in sequenza, con l'affermazione in un primo momento della sola politica della semplificazione amministrativa, rimanendo in questa fase quasi del tutto negletto il problema del riordino del sistema normativo, di cui non si trova traccia né nella legge n. 241 del 1990, né nella successiva legge n. 537 del 1993; solo in un secondo momento, eletta la delegificazione a strumento privilegiato per la realizzazione della semplificazione amministrativa, si è creata la naturale premessa per dare avvio anche ad un processo di semplificazione normativa, che nel frattempo aveva guadagnato autonomamente una posizione di primo piano nella agenda politica.

⁽⁷⁹⁾ N. LUPO, *Il primo disegno di legge annuale di semplificazione*, in *Gazz. giur.*, n. 39 del 1998, p. 3; M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 23 ss.

Infatti, nella seconda metà degli anni Novanta, si ravviva il dibattito sul riordino normativo, dapprima in sede dottrinale, dal seme degli studi di tecnica della legislazione, di *drafting* e di fattibilità delle leggi⁽⁸⁰⁾, per poi raggiungere anche l'ambito istituzionale, sia a livello internazionale, sia nazionale e regionale, fino a configurarsi come «una grande questione politico-istituzionale» e una vera e propria «finalità politica», secondo le espressioni di apertura del *Rapporto sullo stato della legislazione*⁽⁸¹⁾, elaborato dal servizio studi della Camera dei deputati, diffuso il 30 giugno 1998.

Per limitarci all'ordinamento italiano (ma il fenomeno andrebbe più correttamente collocato entro un panorama internazionale)⁽⁸²⁾, tra i mo-

⁽⁸⁰⁾ Anche se il dibattito sulle tecniche legislative è risalente ed ha costantemente fatto oggetto dell'attività di formazione e di ricerca, ad esempio dell'ISLE, nel corso degli anni Novanta esso ha ottenuto maggiore attenzione. Si vedano, ad esempio, fra i molti contributi: G.U. RESCIGNO, *Le tecniche legislative oggi in Italia*, in G. VISINTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1995, p. 737 ss.; M. AINIS, *La legge oscura*, cit.; del medesimo A. la *Rubrica di teoria e tecnica della legislazione*, regolarmente pubblicata su *Rass. parl.*; R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, Cedam, 1997, spec. p. 81 ss.; E. PATTARO - F. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa* (atti del Convegno di Bologna, 9-10 maggio 1997), Milano, Giuffrè, 1998, nonché M. GOLA, *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, cit., p. 1 ss.

⁽⁸¹⁾ Servizio studi Camera dei deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, 30 giugno 1998. Il documento si compone di una nota di sintesi, e di cinque parti specifiche, relative alla 'Attività legislativa ordinaria', alle 'Deleghe legislative', ai 'Decreti legge', alla 'Normativa comunitaria' e alla 'Semplificazione amministrativa'. La nota di sintesi può leggersi in *Rass. parl.*, 1999, con un ampio commento di A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, *ivi*, p. 172 ss., e una nota senza titolo di A. SOI, *ivi*, p. 209 ss. Sulla base del medesimo schema è stato elaborato, sempre dal Servizio studi della Camera dei deputati, un secondo *Rapporto sullo stato della legislazione*, presentato il 31 maggio 1999.

⁽⁸²⁾ Basti in questa sede segnalare la Dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria, adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione europea, allegata al Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, in *GUCE* 10 novembre 1997, C 340; Commissione delle comunità euro-

menti salienti della presa di consapevolezza della necessità di approntare strumenti per sfortire e razionalizzare un ordinamento iperlegificato e caotico, si può senz'altro menzionare la circolare del 10 gennaio 1997 del Presidente della Camera dei deputati, in materia di istruttoria legislativa, che pone, tra gli elementi da verificare prima di procedere all'approvazione di una nuova legge, la valutazione della effettiva necessità dell'intervento normativo. Nella medesima linea, le modifiche del regolamento della Camera dei deputati entrate in vigore il 1 gennaio 1998 hanno anzitutto istituito un apposito Comitato per la legislazione, chiamato ad esprimere pareri sulla «qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente»⁽⁸³⁾; inoltre, hanno introdotto nuove regole per l'istruttoria legislativa da parte delle Commissioni, prevedendo, tra l'altro⁽⁸⁴⁾, che sia presa in considerazione la necessità dell'intervento legislativo, con la possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge, la congruità dei mezzi per conseguire gli obiettivi del-

pee, *Legiferare meglio 1998, Relazione della Commissione al Consiglio europeo*, 1 dicembre 1998, COM, 1998, 715 def.; nonché la raccomandazione adottata dal Consiglio dell'OCSE il 9 marzo 1995, sul miglioramento della qualità della normazione pubblica, corredata da un'apposita *Checklist*. Sul punto si veda, ad esempio, M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, cit., p. 680 ss.; nonché R. PAGANO, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa. Introduzione*, 2 voll., Roma, Camera dei Deputati, 1997.

⁽⁸³⁾ La costituzione e il funzionamento del Comitato per la legislazione è disciplinato da reg. Camera, art. 16bis. Il passo tra virgolette è tratto dal co. 4, del medesimo art. 16bis, reg. Camera. Sulle prime esperienze di funzionamento del Comitato per la legislazione cfr. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione nel quadro delle riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 511 ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., p. 85 ss.

⁽⁸⁴⁾ Reg. Camera, art. 79, co. 4 e 11, in particolare. Sui vari tipi di controllo di qualità della legge introdotti negli anni più recenti si veda, riassuntivamente, S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., p. 155 ss.

l'intervento, la chiarezza delle disposizioni, la necessità di introdurre norme di coordinamento con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni abrogate, e così via.

Certamente la problematica del riordino normativo presenta molte sfaccettature, che toccano volta a volta la chiarezza della formulazione delle norme, la redazione dei testi, la loro partizione, numerazione e titolazione, l'omogeneità dei contenuti, la fattibilità, le tecniche di abrogazione, la delegificazione, ecc. In questo complesso universo, la legge di semplificazione dà il proprio apporto principalmente proseguendo sulla strada della delegificazione e sollecitando l'elaborazione di testi unici.

In particolare, la delegificazione costituisce una naturale premessa per il riordino normativo e l'elaborazione di testi unici, perché per avviare il processo del passaggio dalla disciplina legislativa a quella regolamentare occorre fare un 'censimento' degli atti normativi che toccano una certa materia: basti scorrere gli allegati della legge di semplificazione per verificare che ogni procedimento assoggettato alla delegificazione è accompagnato dalla individuazione dei singoli atti normativi che lo riguardano, ai quali vanno aggiunti, in virtù di una disposizione della legge n. 50 del 1999 che sul punto integra la 'legge madre' ed è perciò valevole per tutte le leggi di semplificazione a venire⁽⁸⁵⁾, tutti i provvedimenti normativi che nel frattempo abbiano modificato quelli espressamente indicati. In vista della delegificazione, di ogni procedimento amministrativo si deve ricostruire la completa disciplina normativa, ponendo così le basi per il riordino in un testo unico. Questa operazione di ricognizione in parte è effettuata dalla stessa legge di semplificazione, e in parte, secondo la clausola relativa ai provvedimenti successivi di modifica, verrà completata in sede di elaborazione del regolamento delegificante. Del resto non è un caso che, tra le materie e le fattispecie interessate al programma di riordino normativo, che dovrà essere elaborato dal Consiglio dei Ministri, secondo gli indirizzi fissati dalle Camere, spiccano anzitutto quelle delegificate in virtù delle leggi di semplificazione.

⁽⁸⁵⁾ L'art. 2, co. 1, lett. *d*, legge n. 50 del 1999, modifica l'art. 20, legge n. 59 del 1997.

Né è un caso che l'indicazione dei «principi e criteri direttivi» che il Governo deve seguire nell'elaborazione dei testi unici si apra con un richiamo ai «principi e criteri» fissati per la semplificazione e la delegificazione dei procedimenti dall'art. 20, legge n. 59 del 1997, e che solo successivamente tale indicazione è corredata da principi e criteri relativi al riordino normativo in senso proprio, riguardanti la puntuale individuazione nel testo vigente delle norme, l'esplicita indicazione delle norme abrogate, il coordinamento formale del testo, ecc.

Il capofila dei principi e criteri per l'elaborazione dei testi unici prevede, dunque, che il Governo si attenga alla «delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali, secondo i criteri previsti dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni»⁽⁸⁶⁾, che appunto elenca i criteri per semplificare le procedure, come si è detto più volte, eliminando fasi inutili, abbreviando termini, ecc.

Non si può nascondere che il significato di questa disposizione appaia un poco enigmatico. Ma muovendo verso la ricerca di un effetto utile della disposizione in questione – e cioè escludendo anzitutto ogni irragionevole interpretazione, quale potrebbe essere quella che il criterio in questione richieda al Governo di duplicare in sede di redazione dei testi unici il lavoro già svolto con i regolamenti di semplificazione, in attuazione dell'art. 20, legge 59 del 1997, e dell'art. 1, legge n. 50 del 1999 – non resta altra alternativa che quella di ritenere che tale criterio si applichi agli oggetti e alle materie che, interessate dal riordino normativo, non rientrano invece nel programma di delegificazione e semplificazione amministrativa. Come si è detto, infatti, gli oggetti destinati a confluire in testi unici comprendono anche quelli sottoposti a delegificazione, ma li superano: vi è un nucleo comune, circondato da un'area (apparentemente) toccata dalla sola elaborazione di testi unici. Apparentemente, perché pur trattandosi di oggetti non compresi negli allegati che definiscono i settori interessati dalla delegificazione e dalla semplificazione

⁽⁸⁶⁾ Art. 7, co. 2, lett. a, legge n. 50 del 1999.

amministrativa, in realtà sono destinati alla stessa sorte, in virtù appunto del suddetto criterio direttivo. Restano esclusi dalla delegificazione e dalla semplificazione amministrativa soltanto alcuni 'frammenti', per disposizione espressa del co. 7 dell'art. 7, legge n. 50 del 1999, che per il riordino normativo di alcuni settori specifici, 'misteriosamente' inseriti nelle materie da riordinare nel corso dei lavori parlamentari (riguardanti il trattamento dello straniero, le autorizzazioni per acquisto di immobili o accettazione di donazioni, eredità, legati da parte dei persone giuridiche e la soppressione del bollettino ufficiale delle società per azioni, a responsabilità limitata e delle cooperative), prevede che si applichino solo alcuni dei criteri elencati, tra cui non compare quello che prescrive la delegificazione e la semplificazione normativa.

Fatte salve queste ipotesi specifiche, mi pare che, ricomponendo i vari frammenti della legge di semplificazione, si debba ritenere che per tutti gli altri oggetti e le altre materie toccate a qualsiasi titolo dalla legge di semplificazione il legislatore abbia costruito un procedimento 'multifunzionale', in cui contestualmente si viene ad operare la delegificazione, la semplificazione amministrativa e il riordino normativo.

Così, sia in riferimento alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, sia in riferimento alla semplificazione del sistema normativo, la legge di semplificazione batte una via già aperta da altri, promuovendo la realizzazione di alcuni obiettivi che già erano stati in altre occasioni identificati come prioritari.

Non è un intervento pionieristico, dato che tocca problemi che avevano già da tempo guadagnato una posizione di primo piano. La sua specificità è piuttosto nel metodo, perché la legge di semplificazione si propone come uno strumento che non si limita a giustapporre, ma che al contrario tende a coniugare la semplificazione amministrativa con la semplificazione normativa, innestandole sulla base comune della delegificazione.

7. Il problema della natura dei testi unici previsti dalla legge di semplificazione. - Tra i molti problemi interpretativi che questa legge pone, e

che in questa sede non è possibile esaurire⁽⁸⁷⁾, ve n'è uno che merita senz'altro qualche considerazione, ed è quello della natura dei testi unici prefigurati dalla legge n. 50 del 1999. Dalla lettura del testo normativo, n è chiaro, infatti, se su questo punto la legge contenga una vera e propria delega legislativa, ovvero se contenga una semplice autorizzazione in vista della compilazione di testi unici.

In verità quello della identificazione della natura dei testi unici è un problema ricorrente e risalente, tanto che da tempo la dottrina, di fronte ad una prassi vacillante, che talvolta offre esempi di testi unici emanati sulla base di una delega legislativa *ex art. 76 Cost.*, talaltra sulla base di una legge di 'autorizzazione', e talaltra ancora sulla base di una determinazione spontanea del Governo, si divide in due principali schieramenti contrapposti. Una cospicua parte degli studiosi (e anche della giurisprudenza costituzionale) tende a raggruppare i testi unici in due categorie⁽⁸⁸⁾: i testi unici legislativi, emanati sulla base di vere e proprie deleghe legislative e dotati di capacità innovative sulle norme che in essi si raccolgono, e i testi unici di mera compilazione, semplicemente autorizzati da una legge parlamentare o addirittura emanati spontaneamente dal Go-

(87) Basti solo menzionare tutto il problema dei rapporti tra le delegificazioni predisposte da queste leggi e le competenze regionali, censurate anche davanti alla Corte cost., che ha assolto con sentenza interpretativa, le previsioni legislative, sent. n. 408 del 1998. Sul punto si veda, ad esempio, C. BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, cit., p. 1104 ss.; G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione*, cit., p. 189 ss., il quale affronta anche un altro problema che in questa sede non è possibile nemmeno sfiorare, cioè quello della delegificazione di previsioni normative assistite da sanzioni amministrative.

(88) Questa dicotomia si ritrova in alcune risalenti decisioni della Corte cost., ad esempio, sent. n. 54 del 1957, n. 24 del 1961, n. 32 del 1962, e n. 57 del 1964; e in una parte della dottrina, ad esempio, in E. CASETTA, *Testi unici e delegazione legislativa*, in *Giur. it.*, 1961, I, 1, c. 929 ss.; C. ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, p. 182 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1476 ss.; V. ANGIOLINI, *Testo unico*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 528 ss.

verno, che raccolgono sistematicamente le leggi riguardanti un dato ambito materiale e sono abilitati soltanto ad operare le modifiche di natura formale richieste dalle operazioni di coordinamento dei testi. Sul fronte opposto, vi è chi, seguendo una traccia lasciata inizialmente da Esposito⁽⁸⁹⁾, ritiene che sia impossibile riconoscere ai testi unici una funzione meramente compilatoria, perché essi, unificando e sostituendo precedenti atti normativi, essi determinano sempre e comunque diritto nuovo. Di conseguenza, seguendo questa impostazione, tutti i testi unici di derivazione governativa debbono avere la veste di decreti legislativi, essendo diretti per loro natura a 'novare' le fonti che essi raccolgono, rispettando tutte le condizioni e tutti i limiti posti dall'art. 76 Cost., quanto al termine, all'oggetto, ai principi e criteri direttivi.

Venendo ai testi unici previsti dalla legge di semplificazione, bisogna notare che in origine le previsioni poste dalla legge 'madre' erano assai più chiare: esse prevedevano che con la legge di semplificazione annuale il Parlamento dovesse porre «le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari»⁽⁹⁰⁾. Parevano configurarsi due ipotesi separate: laddove il Parlamento avesse concesso al Governo una delega legislativa, sarebbe stato prodotto un testo unico legislativo; per altri casi il Parlamento poteva ritenere di limitarsi autorizzare il Governo alla delegificazione e il testo unico avrebbe avuto natura regolamentare. Ciascuna legge di semplificazione avrebbe dovuto specificare⁽⁹¹⁾ quali materie venivano fatte oggetto di delega legislativa e quali venivano invece destinate alla delegificazione.

⁽⁸⁹⁾ C. ESPOSITO, *Testi Unici*, in *N.D.I.*, vol. XII, Torino, Utet, 1940, p. 181 ss. La medesima impostazione è seguita, ad esempio, da L. CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 42 ss. (spec. 94 ss.), e recentemente M. MALO, *I testi unici*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, cit., p. 83 ss.; G. D'ELIA, *I testi unici 'governativo legislativi' e il paradosso dei principi e criteri direttivi ricavabili per implicito*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2563 ss.

⁽⁹⁰⁾ Art. 20, co. 11, legge n. 59 del 1997.

⁽⁹¹⁾ Così anche l'interpretazione di N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit., p. 39 s.

Questa previsione sembrava rispecchiare in qualche misura la classica sistemazione dicotomica⁽⁹²⁾ dei vari tipi di testo unico, recepita anche nella giurisprudenza costituzionale, anche se in ogni caso un elemento di novità era costituito dalla previsione di testi unici di delegificazione⁽⁹³⁾, a quanto consta, finora inediti.

Tuttavia, questa dicotomia tra materie delegate al Governo da riordinarsi con testi unici legislativi e materie destinate alla delegificazione da consolidare in testi unici regolamentari si è del tutto persa nella formulazione della legge n. 50 del 1999. Essa non distingue minimamente le due ipotesi, ma prefigura un modello unico, in cui debbono essere raccolte norme legislative e regolamentari, con le opportune evidenziazioni, e di cui, ciò che più conta, è difficile qualificare la natura. Su quest'ultimo punto sin dai lavori parlamentari⁽⁹⁴⁾ sono sorte le prime perplessità e già nei primissimi commenti troviamo interpretazioni divergenti: vi è chi ritiene che l'art. 7, legge n. 50 del 1999, contenga una delega legislativa al Governo per l'elaborazione dei testi unici, e non esita a rilevarne alcuni profili di illegittimità costituzionale⁽⁹⁵⁾, e chi propende, invece, per la natura regolamentare degli stessi, evidenziandone alcuni aspetti di contrasto con il principio di legalità⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹²⁾ L'espressione è di E. CHELLI, *Testo unico*, in *Nss. D.I.*, vol. XIX, Torino, Utet, 1973, p. 305 ss.

⁽⁹³⁾ Non è nuova, almeno in dottrina, la categoria dei testi unici 'regolamentari', spesso identificata con i testi unici adottati dal governo in modo spontaneo e indipendente da ogni autorizzazione legislativa: sul punto cfr., ad esempio, E. CHELLI, *Testo unico*, cit., p. 310 ss.; A. PRZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., p. 301 ss.

⁽⁹⁴⁾ Si veda, ad esempio, A.C., XIII legislatura, I Commissione permanente, in sede referente, 9 dicembre 1998, p. 20; e soprattutto A.C., XIII legislatura, Comitato per la legislazione, in sede consultiva, 12 gennaio 1999, p. 3 ss.

⁽⁹⁵⁾ N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit.

⁽⁹⁶⁾ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto. Appendice di aggiornamento*, Genova, 1999, p. 22 s.; P. MARCONI - C. LACAVA, *La legge di semplificazione 1998*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, p. 407 ss. (spec. 412); M. MALO, *Nuove problematiche in ordine ai testi unici*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., p. 161 s.

Gli elementi formali e sostanziali che emergono dall'analisi dell'art. 7, legge n. 50 del 1999 non eliminano tutte le ambiguità. Ripercorriamo rapidamente. Manca la formula tradizionale della delega legislativa, ma questa omissione, si sa⁽⁹⁷⁾, non è significativa.

D'altra parte non mancano nella disposizione in esame i contenuti minimi della delega legislativa, previsti dall'art. 76 Cost.: vi è un elenco di oggetti (art. 7, co. 1), un termine, il 31 dicembre 2001 (art. 7, co. 2) e principi e criteri direttivi (art. 7, co. 2); altra questione è poi se, posta la loro esistenza, tali contenuti minimi siano adeguati a quanto costituzionalmente richiesto: non si può non notare, anche solo a prima vista, quanto gli oggetti siano ampi, vari e dai confini indeterminati – ambiente e tutela del territorio; finanze e tributi; agricoltura, per ricordarne solo alcuni – al punto che sembra dubbio che possa dirsi soddisfatto il criterio dell'oggetto 'definito', richiesto dall'art. 76 Cost. Ma anche volendo sorvolare su queste perplessità, la constatazione dell'esistenza di oggetti, termini e principi e criteri direttivi non è a sua volta risolutiva, perché i medesimi contenuti debbono essere previsti anche nelle leggi che abilitano il Governo alla emanazione di regolamenti, specie se si tratta di regolamenti di delegificazione: anche in questo caso vi deve essere determinazione di oggetto e norme di principio (che come si è visto nella prassi sono andate a sostituire le norme generali regolatrici della materia, previste dall'art. 17, legge n. 400 del 1988). Nel caso della delegificazione non è, invece, necessaria la posizione di un termine, ma non di rado le leggi che abilitano all'uso del potere regolamentare prevedono termini, anche se a differenza delle leggi di delega non si tratta di termini perentori. Ma nel caso in esame il termine del 31 dicembre 2001⁽⁹⁸⁾ è da considerarsi perentorio o ordinatorio?

⁽⁹⁷⁾ In questo senso, ad esempio, C. ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, p. 182 ss. (spec. 190); V. CRISAFULLI, *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti con forza di legge*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 718 ss.

⁽⁹⁸⁾ È da notare che seguendo il filo dei lavori parlamentari l'inserimento del termine, secondo il suggerimento contenuto nel parere di alcune Commissioni e in parti-

Inoltre, come interpretare la previsione che il governo sottoponga i testi unici ad aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni⁽⁹⁹⁾? Rispetto al 'termine' richiesto dall'art. 76 Cost., può ritenersi compatibile una tale previsione, che di fatto, se si trattasse di delega legislativa, consentirebbe anzi imporrebbe al Governo di esercitarla ripetutamente, periodicamente e senza limiti? O forse non è questa una 'spia' che al Governo non è stata conferita alcuna delega legislativa al Governo?

Dal punto di vista del procedimento, vi è poi la discriminante del parere del Consiglio di Stato che, previsto per i regolamenti, non riguarda di regola i decreti legislativi, ma che tuttavia permane per i decreti legislativi recanti testi unici⁽¹⁰⁰⁾. L'art. 7, co. 4, legge n. 50 del 1999, lo prevede, dato che sottopone i testi unici ai seguenti passaggi procedurali: elaborazione dello schema del testo unico, parere del Consiglio di Stato, delibera del Consiglio dei ministri, parere delle commissioni parlamentari, nuova delibera del Consiglio dei ministri, emanazione del Presidente della Repubblica. La procedura così descritta potrebbe attagliarsi tanto ad un testo unico regolamentare, quanto ad un testo unico di rango legislativo.

Il punto, però, che dovrebbe essere risolutivo per verificare se si tratti di delega legislativa è la forza di legge dei decreti governativi⁽¹⁰¹⁾,

colare del Comitato per la legislazione della Camera, avrebbe 'trasformato' l'autorizzazione in delega. Infatti, mentre l'intervento del ministro Bassanini indicava chiaramente che i testi unici previsti dalla legge di semplificazione dovessero avere natura compilativa (A.S. XIII leg., 1 Commissione, 7 ottobre 1998), alla Camera, rilevate da più parti le ambiguità del testo circa la natura dei testi unici, si è provveduto all'inserimento di un termine, «per fugare l'eventuale incostituzionalità *ex art. 76 Cost.*» della emananda legge. In particolare si veda A.C., XIII legislatura, Comitato per la legislazione, 12 gennaio 1999.

⁽⁹⁹⁾ Così art. 7, co. 2, lett. g, legge n. 50 del 1999.

⁽¹⁰⁰⁾ Art. 16, n. 3, t.u.c.s., approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, fatto salvo dall'art. 17, co. 25, lett. a, legge 15 maggio 1997, n. 127, che ha modificato le funzioni consultive del Consiglio di Stato.

⁽¹⁰¹⁾ In questo senso, mi pare, C. ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio*, cit., p. 190, laddove ritiene risolutivo, per risolvere la questione della natura dei testi unici, il fatto

ma ancora una volta questo aspetto non è chiaro. A questo proposito può essere rilevante constatare che i testi unici descritti nell'art. 7, legge di semplificazione, sono chiamati, a vario titolo, ad operare anche su norme di rango legislativo: ad esempio, il regime delle abrogazioni sembra descrivere testi unici dotati di forza di legge, perché essi debbono prevedere l'esplicita «indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore», mentre tutte le altre sono da ritenersi abrogate⁽¹⁰²⁾, anche se deve comunque essere fornita una elencazione esplicita delle norme abrogate⁽¹⁰³⁾. Deve perciò concludersi che si tratti di delega legislativa? Questa conclusione sarebbe una strada obbligata se non fosse che la prassi ci ha offerto già numerosi esempi di regolamenti di delegificazione abilitati essi stessi a determinare l'abrogazione delle disposizioni legislative preesistenti. Come si è già osservato poco sopra, di fatto le leggi di delegificazione non si occupano della individuazione delle norme da ritenersi abrogate con effetto a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento, e lasciano al regolamento stesso il compito di esplicitare questa capacità abrogatrice di norme di legge. Il che è esattamente quanto accade con i testi unici disciplinati dall'art. 7 della legge di semplificazione per il 1998.

D'altra parte sembra far propendere per la natura delegificatoria dei testi unici prefigurati dall'art. 7 della legge di semplificazione per il 1998, anzitutto il loro 'carattere misto', dovendo essi comprendere, *à la française*, «in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari»⁽¹⁰⁴⁾; ciò che più conta è che sembra

che il legislatore abbia o no «attribuito l'esercizio della funzione che non sussiste nell'autorizzato' se non in virtù di una vera e propria delega».

⁽¹⁰²⁾ Art. 7, co. 2, lett. e, e co. 3, legge n. 50 del 1999.

⁽¹⁰³⁾ Art. 7, co. 2, lett. f, legge n. 50 del 1999.

⁽¹⁰⁴⁾ Art. 7, co. 2, legge n. 50 del 1999. Il riferimento all'esperienza francese è sicuramente stato tenuto presente in ambito governativo come emerge dalla *Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari*, presentata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 7, co. 1, legge n. 50 del 1999 (A.C., XIII leg., Doc. XXVII, n. 5), p. 15 e *passim*.

che l'attribuzione della natura legislativa o regolamentare alle singole disposizioni raccolte nel testo unico non sia condizionata dalla forza dell'atto normativo originario, ma possa essere variata in sede di elaborazione del testo unico. Infatti, tra i principi e criteri direttivi che il governo deve seguire nell'elaborazione dei testi unici spiccano, accanto ad alcuni criteri attinenti tipicamente alla buona redazione del testo⁽¹⁰⁵⁾, in posizione di primo piano «la delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali»⁽¹⁰⁶⁾, nonché «l'esplicita abrogazione di tutte le (...) disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico»⁽¹⁰⁷⁾.

Questo insieme di elementi, e in particolare i richiami alla delegificazione contenuti nei principi e criteri direttivi, sembrano dover condurre ad attribuire ai testi unici previsti dalla legge di semplificazione la natura di regolamenti, con capacità di delegificazione. Un nuovo genere⁽¹⁰⁸⁾ nel variegato e controverso universo dei testi unici. Come potrebbe, diversamente opinando, un decreto legislativo delegificare la materia o almeno parte di essa?⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Ad esempio art. 7, co. 2, lett. *b, c, d*, relativi alla puntuale indicazione del testo vigente delle norme; alla esplicita indicazione delle norme abrogate; al coordinamento formale delle disposizioni vigenti, in modo che sia garantita la coerenza logica e sistematica della normativa, la semplificazione del linguaggio, ecc.

⁽¹⁰⁶⁾ Art. 7, co. 2, lett. *a*, con rinvio per i criteri di delegificazione all'art. 20, legge n. 59 del 1997.

⁽¹⁰⁷⁾ Art. 7, co. 2, lett. *f*.

⁽¹⁰⁸⁾ Così vengono qualificati i testi unici previsti dalla legge di semplificazione anche nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999*, cit., II, p. 52: «[L'art. 7, legge n. 50 del 1999] sembra creare una nuova tipologia di testi unici, comprendenti in un unico contesto *sia le disposizioni legislative sia quelle regolamentari* vigenti nella materia».

⁽¹⁰⁹⁾ L'unica possibilità per raggiungere tale risultato è di accogliere l'interpretazione secondo la quale il governo è delegato ad approvare decreti legislativi che dovranno poi prevedere la delegificazione, e al tempo stesso deve approvare testi unici legislativi per la parte di materia che non può essere delegificata. Una delega dall'og-

Certo non si può nascondere un certo imbarazzo, perché davvero la formulazione della legge di semplificazione non aiuta a trovare una soluzione certa al capitale problema della natura dei testi unici che da essa dovrebbero essere generati e ogni ipotesi che si intenda formulare dà l'impressione di essere comunque un poco azzardata, tanto più che sia che si propenda per la natura regolamentare-delegificatoria, sia che si propenda per la natura legislativa, il figurino di testo unico che emerge dalla legge di semplificazione per il 1998 non è al riparo da censure di illegittimità costituzionale. Certamente tale difficoltà è anche dovuta al fatto che non solo nel caso specifico, ma più in generale, l'ordinamento offre ripetuti esempi di attribuzione al Governo di potestà normative in cui la differenza tra delega e delegificazione perde i propri connotati definitivi, portando di fatto ad un loro omologazione⁽¹¹⁰⁾.

A conferma dell'ambiguità della legge di semplificazione sulla natura dei testi unici, si può ricordare come in seguito alla entrata in vigore della legge qui in esame questo problema sia stato oggetto dapprima di

getto plurimo, con ampia discrezionalità lasciata al Governo sul se, sul cosa e sul come delegificare. Questa interpretazione è prospettata da G.M. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127 del 1997*, cit., p. 251, anche se in alternativa ad altra interpretazione, secondo la quale l'art. 20, legge n. 59 del 1997 ha inteso contestualmente autorizzare la delegificazione e delegare al governo il riordino.

⁽¹¹⁰⁾ In questo senso si vedano già le osservazioni di A.A. CERVATI, *A proposito di 'regolamenti delegati', 'regolamenti autorizzati', e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1858 ss.; di G.M. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127 del 1997*, cit., p. 247 (part. 258), dove ci si interroga se nella prassi non si stia affermando una nuova fonte del diritto, un 'quasi decreto delegato', che assomma in se caratteristiche del decreto legislativo e del regolamento di delegificazione; e di 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*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1998, p. 773 ss. (spec. 778 e 783), dove si evidenzia una «erosione dei confini tra fonti di rango primario e fonti di rango secondario», in particolare essendosi dissolta la linea di demarcazione tra decreti legislativi e regolamenti delegati. Da ultimo, su questo punto E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999, che dell'indistinguibilità tra delega legislativa e delegificazione ha fatto il filo conduttore dell'intero suo lavoro.

appositi atti di indirizzo delle due Camere e successivamente di un vero e proprio emendamento legislativo destinato a chiarire per via normativa la controversa questione.

Quanto agli atti di indirizzo parlamentare, essi sono stati approvati in seguito alla discussione sul programma governativo di riordino, cui si è fatto cenno poco sopra. Il documento del Governo non prendeva posizione su questo problema, affrontato invece dalle Camere, che sul punto hanno espresso opinioni non del tutto coincidenti. La Camera, facendo propria l'opinione espressa nella relazione di un'apposita Commissione speciale⁽¹¹¹⁾, ha impegnato il Governo «ad attuare la innovativa previsione (...) riguardante l'emanazione di testi unici a carattere 'misto', legislativo e regolamentare, mediante la predisposizione contestuale, in ciascun settore, di due distinti provvedimenti di riordino, uno di rango legislativo e l'altro di livello regolamentare, da rifondere in un testo unico misto a carattere ricognitivo che contenga tutte le norme rilevanti per il settore considerato». La previsione della legge di semplificazione sui testi unici viene, cioè, interpretata dalla Camera nel senso che consente al Governo di emanare tre distinti provvedimenti per ciascuna materia: un decreto legislativo che raccolga la normativa di rango primario, un atto regolamentare che contenga la normativa di rango secondario e una fonte di mera ricognizione che unifichi in un atto 'misto' tutte le norme rilevanti per un dato settore dell'ordinamento.

La risoluzione del Senato, invece, non prende posizione sulla natura dei testi unici, lasciando intuire quali divergenze di opinioni si fossero manifestate nel dibattito parlamentare: il Governo viene perciò invitato genericamente a «promuovere la redazione di testi unici che comprendano, per materie e settori omogenei, disposizioni legislative coordinate e disposizioni regolamentari, incluse in particolare quelle derivanti da atti di delegificazione»⁽¹¹²⁾.

(111) Relazione contenuta nel Doc. XVII, n. 5/A, punto 3.2.

(112) Su tutta questa vicenda si veda di NUOVO L. GIANNITI, *Le risoluzioni parlamentari sul programma di riordino*, cit., che dà conto approfonditamente anche di tutto il dibattito parlamentare.

Lasciata in qualche misura irrisolta a causa dei diversi orientamenti espressi da Camera e Senato, la questione della natura dei testi unici è tornata nuovamente nelle aule parlamentari in occasione dell'esame, non ancora concluso, della legge di semplificazione per il 1999. In questa sede sono stati proposti ed approvati alcuni emendamenti diretti a modificare anche la legge n. 50 del 1999, qui in esame, proprio nella parte riguardante i testi unici. E in questa sede sembra che sia prevalsa l'opinione affermata alla Camera, di procedere alla redazione dei testi unici misti con tre distinti atti⁽¹¹³⁾. Grazie a questi emendamenti, che peraltro potranno entrare in vigore solo al termine dell'iter di formazione della legge di semplificazione del 1999, i dubbi interpretativi sulla natura dei testi unici misti dovrebbero essere sciolti, sia pure tramite una soluzione che non si distingue né per linearità né per semplicità.

Avviata così a trovare uno sbocco accettabile, anche se forse non del tutto soddisfacente, questa vicenda della natura dei testi unici di riordino e di semplificazione non può non suscitare nell'osservatore qualche perplessità: a ben pensarci, che una legge che si prefigge il delicato compito di avviare l'ormai improcrastinabile riordino di un sistema normativo 'impazzito' si attrezzi con strumenti così ambigui e così facilmente censurabili da richiedere addirittura una modifica normativa è a dir poco paradossale⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹³⁾ Il disegno di legge di semplificazione per il 1999 è reperibile A.S. 4375; l'emendamento rilevante è il n. 1.1. del Governo, presentato e approvato in Commissione affari costituzionali al Senato, nelle sedute del 26 gennaio 2000 e del 14 marzo 2000.

⁽¹¹⁴⁾ Ma anche qui, nulla di nuovo sotto il sole, perché come è stato più volte sottolineato non di rado fattori di complessità del sistema delle fonti sono derivati da una legislazione che voleva semplificare. Si vedano in tal senso G.U. RESCIGNO, *Le tecniche legislative oggi in Italia*, cit., p. 737 ss.; G.M. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127 del 1997*, cit., p. 256.