

- (1) LENER S., *Empirismo legislativo e scienza della legislazione*, in *Diritto dell'Economia*, 1960, p. 1000.
- (2) Per una approfondita trattazione delle problematiche connesse all'inflazione e all'inquinamento normativo si rinvia alla ormai vasta letteratura in materia nei termini in cui è stata razionalizzata da AINIS M., PAGANO R., *Guida bibliografica al drafting legislativo*, in AINIS M., *Le parole e il tempo della legge*, Torino, 1996, p. 235 ss. cui *adde* i diversi riferimenti contenuti nelle relazioni presentate ai Seminari nazionali di studio sulle tecniche legislative che si sono tenuti a Genova nel 1996, a Bologna nel 1997 e a Bari nel 1998. Gli atti dei seminari sono pubblicati in *Iter Legis* rispettivamente del 1997, 1998 e 1999.
- (3) Cfr. V. CRISAFULLI., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, (*Le fonti normative*), Padova, Cedam, 1993, p. 39
- (4) Cfr., a questo proposito A. MERKL, *Das Doppelte Rechtsantlitz* (1918), in GERACI C. (a cura di), *Il duplice volto del diritto*, Milano, 1987, p. 125. L'Autore arriva a sostenere che il linguaggio (lingua) sia addirittura qualcosa di più di un semplice mezzo per la trasmissione della volontà legislativa: "essa è piuttosto il grande portone attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini. Dal momento che il diritto da applicare - si tratti di un sistema giuridico scritto o di un sistema di consuetudini - è rivestito dalla forma linguistica, la sua applicazione si deve bene o male adattare a questa forma. Le leggi della lingua sono immanenti alle leggi giuridiche".
- (5) Sul rapporto circolare tra valutazione *ex post* e valutazione *ex ante*, cfr. da ultimo, PAGANO R., *La valutazione legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/1998, p. 989 e ss.
- (6) Della vasta letteratura in materia di effetti patologici prodotti da un eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza sul sistema delle fonti, in questa sede ci si limita a segnalare AINIS M., *Gli effetti irreversibili del decreto-legge*, in AINIS M., *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli, Torino, 1996; CICCONETTI M.S., *La reiterazione dei decreti-legge*, in AA.VV., *I decreti-legge non convertiti*, Giuffrè, Milano, 1996; CELOTTO A., *"L'abuso" dei decreti-legge*, Cedam, Padova, 1997.
- (7) Per una prima stima degli effetti prodotti dalla sentenza 360/1996 sul fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, cfr. fra gli altri, SIMONCINI A., *La "fine" della reiterazione dei decreti-legge*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 17 e ss.
- (8) Cfr., SORRENTINO F., *La Corte Costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. e Soc.*, 1974; ID., *Spunti sul controllo della Corte Costituzionale sui decreti-legge e sulle leggi di conversione*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. IV, p.737; ID., *Decreto-legge in fase di conversione e giudizio di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 2579.
- (9) Per indicazioni in ordine all'incidenza dell'abuso della decretazione d'urgenza sulla forma di governo parlamentare, si rinvia anche per un'ampia bibliografia a PIZZORUSSO A., *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. Dir.*, 1981, p. 301 ss.; cui *adde* PALADIN L., *Gli atti legislativi del Governo e rapporti tra poteri*, ANGIOLINI V., *Osservazioni sui problemi affrontati dalla relazione del Prof. Livio Paladin.*, Relazioni presentate al Convegno annuale Associazione italiana dei Costituzionalisti, "Gli atti legislativi del Governo e i rapporti fra i poteri", Parma, 24-25 novembre 1995.
- (10) Per una trattazione di questi profili cfr., oltre alle voci delle Enciclopedie giuridiche, MARTINO A.A., *Le definizioni legislative*, Giappichelli, Torino, 1975; ZINGALES M., *Abrogazioni legislative e certezza del diritto*, in *Nuovi studi politici*, 1979; DI CIOLO V., *Progettazione legislativa e qualità delle leggi*, in *Parlamento*, 1980, p. 20 e ss.; GUASTINI R., *Questioni di tecnica legislativa*, in *Regioni*, 1985, p. 221 e ss.; NAPPI P., *Rimossa l'ultima deroga alla regola generale sulla competenza territoriale per le controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatoria*, in *Nuove leggi civili*, 1994, p. 298; e da ultimo ANDRONIO A., *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in DE SIERVO U., *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 109 e ss.
- (11) Per la selezione dei testi è stata utilizzata la banca CD ROM LEX edito dalla casa editrice UTET. Il CD ROM LEX contiene i provvedimenti normativi adottati dallo Stato italiano a partire dal 1861 sia nel *testo storico* sia nel *testo vigente*.
- (12) Per un primo commento all'incremento del ricorso all'istituto della delegazione legislativa, cfr., LUPO N., *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi "correttivi"*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 45 e ss.; con particolare riferimento all'uso della delega legislativa nelle leggi finanziarie, cfr., ID., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 63 e ss.
- (13) Non è questa la sede per richiamare, come invece si dovrebbe, i numerosissimi contributi di dottrina e le molteplici pronunce del giudice costituzionale che hanno affrontato, sotto diversi profili, la tematica dell'interpretazione autentica della legge. Pertanto ci si limita a rinviare a VERDE G., *Interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997. Il testo richiamato, oltre ad essere una delle opere più recenti in materia di interpretazione autentica, è ricco di indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali.
- (14) Per la ricostruzione di un quadro di riferimento dottrinale sul modello di delegificazione introdotto dall'art. 17, comma 2, della legge 400/1988 si rinvia alla bibliografia contenuta nei lavori di TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni (1989 - 1995)*, Giappichelli, Torino, 1996; DEMURO G., *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995.
- È opportuno segnalare, altresì, che parte della dottrina ha cercato di mettere in evidenza la funzionalità della delegificazione, e dunque, la sua strumentalità, a fini che attengono al miglioramento della qualità degli atti normativi, sia sotto il profilo della tecnica legislativa, sia sotto il profilo della fattibilità ed applicabilità delle fonti normative. Sul punto cfr., RESCIGNO G.U., *Problemi politico-costituzionali di una disciplina delle tecniche di redazione e del controllo di fattibilità delle leggi*, in *Le Regioni*, 1985, p. 270; LANCHESTER F., *"Drafting" e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Bulzoni, Roma, 1990, p. 115 ed ulteriori indicazioni bibliografiche ivi contenute.
- (15) Sul punto, in giurisprudenza cfr., *Cons. di Stato, Ad. Gen.*, 17 novembre 1989, n. 100, con la quale si sostiene che le norme generali regolatrici della materia non necessariamente devono essere stabilite esplicitamente nella legge di

delegificazione "poiché il relativo effetto di prefigurazione e vincolo del contenuto delle successive norme regolamentari" sarebbe comunque raggiunto per il tramite delle norme legislative già in vigore al momento dell'approvazione della legge autorizzante la potestà regolamentare del governo; in altra occasione lo stesso giudice amministrativo ha ritenuto che la carenza delle norme regolatrici della materia non ostacola l'esercizio del potere regolamentare del Governo, poiché tali norme possono essere ricavate "anche con vincoli di carattere generale". In senso contrario, cfr., *Corte dei Conti, sentt. 10 maggio 1994, n. 32/a, e 24 novembre 1995, n. 149, "nelle ipotesi di delegificazione di settori o materie, la determinazione di criteri generali e di principi direttivi indispensabili per l'esercizio del potere regolamentare, deve essere espressamente e sufficientemente esplicitata" poiché tale esigenza è desumibile, prima ancora che dall'art. 17, comma 2, della legge 400/1988, "dagli stessi principi generali posti a base del sistema delle fonti normative, dato che l'attribuzione al Governo del potere di dettare una disciplina di rango secondario diversa da quella prevista da norme di legge si traduce nell'autorizzazione, ad autorità estranee al potere legislativo, ad interferire in materie istituzionalmente proprie di quest'ultimo e ad operare in ordine ad esse con efficacia non dissimile da quella dei decreti emanati in attuazione di deleghe legislative".*

(16) Sul punto cfr., *Corte dei Conti, sez. contr., 24/11/1995, n. 149*, in cui si afferma che "l'effetto di abrogazione, condizionato all'emanazione di norme secondarie, costituisce il proprium della delegificazione; non vi è bisogno, pertanto, di un'espressa previsione legislativa al riguardo", orientamento che peraltro, si conforma a quanto precedentemente sostenuto dal Consiglio di Stato, reso esplicito dall'*Ad. gen.* con il parere n. 100 del 16/11/1989.

Non va dimenticato, comunque, che la stessa sezione controllo della Corte dei Conti in occasione del *parere 32/1994 cit.*, ha ritenuto che l'abrogazione delle norme preesistenti deve essere espressa "risolvendosi in sostanza nell'apposizione di una condizione risolutiva all'efficacia di norme di legge preesistenti". In questa occasione, peraltro, la Corte dei Conti ha sostenuto l'ammissibilità di una abrogazione tacita, da parte della legge di delegificazione, solo nel caso in cui le norme generali regolatrici della materia risultino sufficientemente determinate ed esplicite, poiché in caso contrario "l'abrogazione sarebbe direttamente riconducibile alle disposizioni regolamentari senza alcuna intermediazione di una espressa disposizione di legge".

Va segnalato, altresì, che il Consiglio di Stato, coerentemente all'indirizzo intrapreso in sede consultiva, ha ritenuto legittime molte disposizioni contenute nei regolamenti di delegificazione che andavano ad individuare, a fronte delle abrogazioni innominate contenute nelle leggi di delegificazione, le disposizioni legislative previgenti che sarebbero state abrogate in seguito all'entrata in vigore del regolamento stesso.

Ma vi è di più, poiché il Consiglio di Stato ha dimostrato di spingersi anche oltre in tutte quelle ipotesi in cui, a seguito del vaglio degli schemi di regolamento, ha richiesto che simili disposizioni fossero comunque inserite, o, alternativamente, ulteriormente esplicitate; in molti pareri si afferma, infatti, che "l'abrogazione delle previgenti disposizioni legislative a seguito della delegificazione non può essere lasciata all'interprete, se non in casi limite, e spetta dunque all'Amministrazione indicare compiutamente quali siano le norme di legge sostituite o abrogate, indicazione che peraltro non dovrebbe risultare particolarmente difficile per l'Amministrazione che ha tanto profondamente inciso nella materia e che dunque padroneggia con sicurezza in tutte le sue implicazioni", cfr., tra gli altri, *Cons. di Stato, Ad. gen., pareri 24/3/1994, n. 66, e 13/4/1994, n. 123, cit.*

In *Cons. di Stato, Ad. gen., 13/4/1994, n. 112*, si afferma, altresì, che una disposizione di abrogazione innominata "appare pleonastica in quanto nulla aggiunge ai principi generali in materia di abrogazione delle leggi ed alle specifiche previsioni dell'art. 17, comma 2, della legge 400/1988".

A parziale completamento, si segnala altresì, *Corte Cost., sent. n. 333/1995*, nella quale si dispone che "l'effetto abrogante... è pur sempre riconducibile alla stessa fonte legislativa che autorizza la delegificazione".

(17) Sul punto la dottrina è divisa tra quanti sostengono che l'autoassunzione della potestà legislativa d'urgenza in materia di delegificazione sia da considerare inammissibile poiché causa di alterazione degli equilibri costituzionali richiesti dalla forma di governo parlamentare, e quanti invece ritengono che il ricorso alla decretazione d'urgenza per l'attivazione dell'istituto della delegificazione "è criticabile", ma non aprioristicamente inammissibile. Nel primo senso cfr., CHELI E., *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 59; ITALIA, *La delegificazione*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 18; TARLI BARBIERI, *op. ult. Cit.*, p.105; DEMURO, *op. ult. cit.*, p. 186; COCOZZA V., *La delegificazione. Modello legislativo - Attuazione*, Napoli, 1996, p. 148; DE SIERVO U., *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. Pubbl.*, 1996, p. 68. Per il secondo orientamento si rinvia a VIPIANA V., *La delegificazione: profili teorici ed esperienze pratiche*, in *Pol. Dir.*, 1994, p. 304 la quale ritiene che una delegificazione disposta con decreto-legge può, comunque, essere legittimamente attuata solo in seguito alla conversione in legge del decreto, vale a dire in seguito all'intervento delle Camere capaci di sanare l'anomalia di un potere regolamentare autoassuntosi dallo stesso Governo.

In giurisprudenza, cfr., da ultimo, *Cons. di Stato, Ad. Gen., 11/4/1996*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 2071 con nota di CERRONE F., *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, p. 20, 78 e ss. Il Consiglio di Stato ritiene legittima l'adozione di un regolamento di delegificazione previsto da un decreto-legge sul presupposto che "la legge 400 del 1988, per quanto si ponga come attuazione dei principi costituzionali, è idonea, in forza della gerarchia delle fonti, a condizionare l'esercizio del subordinato potere regolamentare, non del potere legislativo, e cioè, di fonti pariordinate alla medesima legge n. 400, effetto quest'ultimo che non può non trovare a livello costituzionale la sua legittimazione e portata".