

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI DELEGIFICAZIONE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 NOVEMBRE 1989

---

**Presidenza del Presidente ELIA**

## INDICE

### Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 8, 12	
GALEOTTI (PCI) .....	10	
STERPA, ministro per i rapporti con il Parlamento .....	3, 12	

*I lavori hanno inizio alle ore 15,45.*

**Indagine conoscitiva in materia di delegificazione: audizione del  
Ministro per i rapporti con il Parlamento**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in materia di delegificazione che avviamo con l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Ringrazio innanzitutto il ministro Sterpa per essere intervenuto. Desidero ricordare brevemente ai colleghi che tra gli obiettivi di questa indagine rientra lo studio delle forme di normazione che possono costituire un'alternativa all'uso del decreto-legge.

Do ora la parola al ministro Sterpa per la sua esposizione.

STERPA, *ministro per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, colleghi senatori, desidero innanzitutto dire che concordo con la necessità che sia posto un limite all'eccessiva proliferazione della decretazione d'urgenza, che, paradossalmente, anziché accelerare crea invece ritardi nel lavoro legislativo. Desidero a tale riguardo assicurare il Parlamento che sarà attuato un impiego più sorvegliato di tale strumento.

Questo Governo ha emanato soltanto tre decreti-legge. Oggi in Parlamento siamo in presenza di vecchi decreti-legge che vengono reiterati dal Governo per necessità. Anche nell'ultimo Consiglio dei ministri, d'accordo con il Presidente del Consiglio, ho ribadito la necessità di non ricorrere a decreti-legge. Posso aggiungere anche questo: che molte proposte di decreti fatte da parte di singoli ministri sono state trasformate in normali disegni di legge.

La mia convinzione - che è anche quella del Presidente del Consiglio e di molti ministri - è che il decreto-legge sia il mezzo peggiore: esso intasa il lavoro legislativo delle Camere, lo ritarda, in fin dei conti mette le opposizioni, che giustamente fanno il loro mestiere, in allarme e in stato di mobilitazione, per cui si finisce con l'assistere a quello che è accaduto finora: decreti che decadono, che vengono respinti, che si è costretti a reiterare perchè hanno maturato degli effetti.

Vorrei ora esporvi, seguendo anche appunti che ho preparato, alcune idee sulla delegificazione.

L'assenza nell'ordinamento costituzionale italiano di una riserva di regolamento, o comunque di una riserva per l'attività normativa dell'Esecutivo, ha fatto sì che, in oltre quarant'anni di vigenza, il processo di legificazione non abbia incontrato sostanzialmente alcun limite. Se si eccettuano, infatti, le riserve a favore delle varie forme di autonomie - in particolare quelle regionali e quelle degli organi costituzionali - le molteplici esigenze economiche, sociali e normative

del paese sono sempre state coperte, e in misura crescente, con lo strumento della legge. Ne è derivata una legislazione pletorica e farragginosa, che occupa un'area normativa di un'ampiezza tale da non trovare riscontri in nessun paese progredito.

Apro una parentesi: questo settore mi ha sempre incuriosito e interessato pur non essendo io un giurista. Voglio ricordare qui quello che tempo fa mi ha raccontato un amico che insegna all'Università di Genova. Egli mi ha riferito di aver fatto fare ai suoi allievi una ricerca sulle leggi vigenti in Italia e di essere arrivato a catalogarne qualcosa come 130.000, e non erano tutte, ovviamente. Gli studenti ad un certo punto dovettero smettere di fare questa ricerca perchè erano impegnati negli esami.

La prassi dell'ordinamento precedente, che vedeva nei regolamenti delegati e in quelli autonomi una forma di normazione, se non prevalente, almeno concorrente con quella legislativa, è stata abbandonata totalmente, sia perchè il nostro ordinamento prevede una tendenziale gerarchia tra le fonti del diritto che vede la legge prevalere, sempre e comunque, sugli atti di normazione secondaria, sia per il fatto che la Costituzione italiana è disseminata di riserve di legge, assolute e relative, che precludono l'utilizzazione totale o parziale delle fonti di normazione amministrativa.

Nei primi venti anni di attuazione della Costituzione questo assetto delle fonti normative è stato recepito in modo acritico. Solo agli inizi degli anni Settanta la dottrina ha cominciato ad analizzare gli effetti non sempre positivi di questo processo di legificazione e a prospettare l'opportunità di restituire al potere esecutivo una adeguata capacità di normazione, almeno per quanto riguarda la normazione applicativa e di dettaglio, che è causa prima del crescente intasamento dei lavori parlamentari.

Se voi pensate che negli anni scorsi, ma anche recentemente, ci siamo occupati in Parlamento di leggi che riguardavano i mitili e persino del marsala all'uovo, non c'è bisogno di aggiungere altro a questo proposito.

Alle sollecitazioni di una certa dottrina di cui dicevo prima, il legislatore però non ha ritenuto di rispondere per una serie di motivi che, in questa sede, non è il caso di analizzare. Ciò che è indubitabile è che il processo di accentramento nel Parlamento della funzione legislativa è un motivo non indifferente anche del sempre più frequente ricorso allo strumento del decreto-legge, tramite il quale il Governo si riappropria di una qualche funzione legislativa.

Delineati così sommariamente i profili giuridici della questione va sottolineato il fatto che, nell'ultimo periodo, si è registrata una timida tendenza a modificare in questo settore l'assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo. Un primo significativo episodio di delegificazione può essere individuato nella legge sul pubblico impiego, che ha rimesso alle parti contrattuali la piena capacità normativa in tale materia, riservando al necessario intervento del Parlamento solo il reperimento delle relative risorse finanziarie.

La legge 23 agosto 1988, n. 400, che disciplina l'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha dettato apposite norme (nel campo relativo alla potestà normativa del Governo)

per l'introduzione di un processo di delegificazione generalizzato (articolo 17, comma 2), finalizzato a ridurre l'ambito normativo della fonte-legge attraverso l'aumento dell'area di intervento della fonte-regolamento.

I principi introdotti possono essere così riassunti:

1) il Governo è autorizzato a disciplinare per regolamento materie non coperte da riserva assoluta di legge, per le quali la legge autorizzi l'esercizio della potestà regolamentare, determinando le norme generali regolatrici della materia e disponendo l'abrogazione di norme vigenti, anche di carattere legislativo, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento;

2) l'atto normativo del Governo, in questi casi, assume sostanzialmente lo stesso regime giuridico dell'atto legislativo, integrandone, con pari forza, le disposizioni di carattere generale;

3) unico limite a questo processo è la presenza di una riserva assoluta di legge in Costituzione: di conseguenza, esso è applicabile in tutti i numerosissimi casi di riserva relativa di legge (ed è opportuno ricordare che la Corte costituzionale ha sempre riconosciuto il carattere di riserva assoluta principalmente alle norme di tutela di diritti soggettivi di libertà).

L'identificazione delle materie non coperte da riserva assoluta di legge, prevista in Costituzione, per le quali soltanto il processo di delegificazione può essere avviato, appare, allo stato, la prima difficoltà che si pone per utilizzare questo strumento di delegificazione.

Va innanzitutto individuato il concetto stesso di «materia» e il livello di specificazione cui deve essere riferito.

Inoltre, se è pacifico che l'atto regolamentare non possa regolare fattispecie che devono essere disciplinate totalmente dalla legge, è proprio l'individuazione dei «campi materiali», nella distinzione tra riserva assoluta e relativa, che crea le maggiori difficoltà. Diversamente sarebbe stato se la disposizione in questione avesse già individuato almeno la tipologia delle materie in cui intervenire con lo strumento del regolamento, anche al fine di chiarire se si intenda operare una ripartizione di competenze materiali, oppure una distinzione di funzioni nell'ambito della stessa materia.

Dovrebbero ora essere emanate singole leggi che, nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare per una determinata materia, dispongano quali profili di essa possano essere disciplinati con regolamento e quali debbano esserlo con legge. Tale via è stata peraltro già percorsa recentemente con due leggi «organiche», una in materia di recepimento della normativa comunitaria (legge 9 marzo 1989, n. 86) e l'altra in tema di organizzazione interna del Ministero dell'università (legge 9 maggio 1989, n. 168), che pure hanno introdotto il processo di delegificazione.

Comunque, non si può sottacere che la normativa ordinaria non è in grado di riservare al Governo una funzione regolamentare permanente, indipendente dalle leggi che regolano le singole materie. Infatti, sarà pur sempre possibile per il Parlamento derogare, con leggi generali o con leggi-provvedimento, la disciplina regolamentare nelle materie delegificate. Non si può omettere di ricordare, al proposito, che la

«Commissione Bozzi» aveva indicato strade ben più incisive ed efficaci per conseguire l'obiettivo della delegificazione, introducendo in Costituzione una vera e propria riserva di regolamento, oppure consentendo esplicitamente al Governo (sempre in Costituzione) la facoltà di emanare liberamente norme aventi forza di legge in tutte le materie non coperte da riserva di legge, secondo le proposte del compianto senatore Sandulli, o prevedendo in Costituzione i regolamenti autorizzati che il Governo sarebbe facoltizzato ad emanare e che il Parlamento potrebbe poi approvare - esplicitamente o implicitamente - o respingere, secondo la formula che fu adottata nelle proposte finali della Commissione. È anche interessante rilevare che la «Commissione Bozzi» aveva proposto che i regolamenti di esecuzione delle leggi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, potessero essere emanati anche dalle Regioni quando la materia non richiede una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale.

Nonostante le difficoltà, il Governo è comunque risolutamente deciso ad avviare subito il processo di delegificazione, utilizzando gli strumenti messi a sua disposizione dalla legge n. 400, ma anche proponendo ulteriori procedure che servano allo stesso fine.

In questa direzione, il Governo si propone di elaborare una prima serie di iniziative legislative che identifichino le materie da delegificare e le relative norme generali regolatrici. A questo scopo il Governo utilizzerà le conclusioni della «sottocommissione Cassese», ma procederà anche ad interpellare i singoli ministeri perchè questi indichino le materie comprese nelle loro competenze nelle quali intendano prioritariamente procedere alla delegificazione, il quadro normativo di riferimento e i relativi principi generali, da inserire in nuove iniziative legislative governative. Il Governo indicherà anche criteri il più possibile uniformi per la formazione dei disegni di legge. Un'iniziativa in questo senso sarà adottata a breve scadenza.

Gli uffici dipendenti dal Ministro per i rapporti con il Parlamento stanno comunque anche procedendo ad elaborazioni autonome per identificare materie per le quali il processo di delegificazione possa essere prontamente avviato, con preferenza per quelle per le quali si possa prevedere, in relazione agli orientamenti delle forze politiche, un *iter* parlamentare non proibitivo dei relativi disegni di legge.

Gli stessi uffici hanno anche provveduto, utilizzando le voci tematiche con le quali il Senato classifica i progetti di legge ai fini della ricerca automatizzata, a rilevare la consistenza quantitativa, in numeri assoluti e in percentuale, dei progetti di legge giacenti in Parlamento secondo una ripartizione per materia. Quello dei progetti di legge presentati in Parlamento è certamente un indice rozzo, ma tuttavia significativo, delle richieste normative provenienti dalla società per il filtro della rappresentanza politica; in ogni caso, il quadro statistico elaborato ci consentirà di prevedere la riduzione del carico legislativo che potrà verificarsi in Parlamento con l'adozione di procedure di delegificazione in questa o in quella materia.

Ho chiesto ai miei uffici di fare una simulazione in riferimento ai progetti giacenti alla Camera ed al Senato per verificare, sia sulla base delle proposte che sulla base delle materie individuate dalla «sottocommissione Cassese» o di quelle che eventualmente potrebbe individuare il

Governo presentando progetti tendenti alla normazione, di quanto potrebbe essere sollevato il lavoro legislativo dei due rami del Parlamento. Da una prima stima, che però è senz'altro rozza, credo che sia possibile superare anche il 30 per cento. Infatti, bisogna pensare a tutti quei provvedimenti - soprattutto alle piccole leggi - che si identificano con norme che potrebbero essere liquidate con decreti ministeriali o con atti amministrativi; in tal modo il Parlamento potrebbe lavorare meglio, dedicandosi in maniera più approfondita ai grandi temi legislativi.

Con queste premesse, e tenendo il massimo conto anche delle conclusioni cui perverrà l'indagine conoscitiva lodevolmente avviata presso la Commissione affari costituzionali del Senato, il Governo si propone di presentare al più presto in Parlamento alcuni progetti di legge che consentano un primo avvio del procedimento di delegificazione.

Ma il Governo si ripromette anche, come già accennato, di presentare proposte che migliorino gli strumenti disponibili a questo fine. Senza ricorrere, almeno per ora, alle difficili procedure della revisione costituzionale, il Governo ritiene che potrebbe essere utile qualificare le leggi di principio previste dall'articolo 17 della legge n. 400 come leggi rinforzate o comunque come fonti atipiche, per esempio introducendovi clausole che obblighino tutte le future leggi di deroga o di modifica parziale a dichiarare tale obiettivo. Quanto detto non esclude il reperimento di strumenti anche del tutto diversi da quelli previsti dalla legge n. 400, utilizzando almeno alcune delle conclusioni della «Commissione Bozzi» e della «sottocommissione Cassese», ed eventualmente anche mediante modifiche dei regolamenti parlamentari. Anche e soprattutto a questo fine saranno preziose per il Governo le indicazioni che perverranno dall'indagine conoscitiva della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato e della Camera.

In conclusione, il Governo riafferma che tra i suoi obiettivi prioritari è quello di deflazionare la legislazione, liberandola dalle «leggine» provvedimentali, applicative e di dettaglio, così restituendo al Parlamento la possibilità di occuparsi della «grande legislazione» e delle scelte fondamentali per la vita e lo sviluppo della comunità nazionale. Senza trascurare che la normazione regolamentare, nell'ambito dei principi dettati dal Parlamento, potrebbe realizzare per le singole materie una disciplina più organica, coerente e tecnicamente pregevole, quale indubbiamente può derivare dall'elaborazione in sede governativa e dalla consultazione del Consiglio di Stato, che è obbligatoria per i regolamenti emanati dal Governo.

Debbo infine aggiungere alcune considerazioni: all'inizio del mio mandato mi sono posto il problema che oggi qui dibattiamo, affrontandolo con l'ausilio di esperti della Presidenza del Consiglio ed anche di esperti da me personalmente scelti. Nel corso di dieci anni di vita parlamentare, appartenendo ad un piccolo Gruppo, sono stato obbligato a far parte di numerosissime Commissioni; anzi, nel corso di ben due legislature ho fatto praticamente parte di tutte le Commissioni della Camera dei deputati. Per tali motivi ho avuto modo di occuparmi di molti provvedimenti legislativi, rendendomi perciò direttamente conto di quanto il lavoro legislativo venga ritardato dalla presenza di

«leggine» presentate dai singoli parlamentari o da gruppi di parlamentari, qualche volta – diciamolo con franchezza – anche per motivi non del tutto nobili, che umiliano anzi lo stesso lavoro parlamentare.

Se veramente si arrivasse a tale delegificazione, credo che il Parlamento guadagnerebbe in produttività ed anche – lo ripeto – in credibilità. All'inizio del mio mandato ho avuto un incontro con i Presidenti di tutti i Gruppi parlamentari. A questi colleghi ho sottoposto la mia intenzione di agire per tentare di risolvere il problema. Ad esempio, voglio ricordare l'incontro che ho avuto con l'onorevole Zangheri, cioè con il rappresentante del maggior partito di opposizione. In quell'incontro, cui era presente anche il senatore Pecchioli, ho trovato espressioni di consenso e di incoraggiamento a proseguire sulla strada da me intrapresa. È evidente – mi è stato detto – che si tratta di verificare nei fatti e sulla base delle proposte le reali intenzioni del Governo.

Voglio inoltre ricordare che ho partecipato all'elaborazione della legge sulla Presidenza del Consiglio. Anche in questo caso ho dato un mio contributo, sia pur modesto, poichè ero uno dei componenti della Commissione affari costituzionali della Camera. Ricordo che tale legge registrò il consenso sostanziale di quasi tutti i Gruppi politici, anche di quelli di opposizione. Credo che sia inutile ricordare a questo punto quali sono i comparti di materie identificati dalla «sottocommissione Cassese». Il Ministro responsabile dei rapporti con il Parlamento ha per proprio conto identificato otto comparti: il primo è relativo alla disciplina dei contributi agli enti pubblici economici e non economici; il secondo al riassetto dei Ministeri e delle aziende autonome e al riassetto degli enti pubblici; il terzo al regime dei controlli e degli attestati pubblici sui prodotti agricoli, comprese le denominazioni di origine dei prodotti alimentari di vario genere (non a caso ho citato il marsala all'uovo); il quarto alle imposte e alle tasse codificate in testi unici e modificate mediante regolamenti; il quinto ai settori della normativa sui trasporti; il sesto ai settori della normativa sui lavori pubblici; il settimo ai settori della normativa sull'industria; l'ottavo ai settori della normativa sul lavoro.

Tali comparti coincidono, grosso modo, con quelli individuati dalla «sottocommissione Cassese»; gli ultimi quattro, comunque, sono da definire più puntualmente. Per fare questo lavoro ovviamente bisognerà sensibilizzare i singoli ministeri; mi farò carico, appena possibile, di fare una relazione su questo tema al Consiglio dei ministri, dopo aver ascoltato il Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali. Spero in tal modo di mettere il Governo nella condizione di avviare in concreto, con disegni di legge, questo processo di delegificazione, che a mio parere nei prossimi mesi, anzi nel prossimo anno, potrebbe caratterizzare i nuovi rapporti tra Governo e Parlamento.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, signor Ministro, per la sua esposizione, che è soprattutto una enunciazione di propositi. Indubbiamente debbo dire che nel corso dell'elaborazione della legge sulla Presidenza del Consiglio, esponemmo numerosi quesiti di tale natura. Dato che già sussistevano obiezioni circa la disciplina dei decreti-legge, ritenendo



taluni, anche fuori di qui, che con legge ordinaria era difficile precisare od aggiungere divieti anche in questa materia delle riserve di legge, ritenemmo che fosse molto difficile andare oltre proprio perchè si trattava di materia controversa. L'ultimo esempio di tale controvertibilità si è avuto con una legge già approvata dal Consiglio dei ministri e presentata proprio qui al Senato in materia di autonomie universitarie.

Nella legge n. 168 di quest'anno c'era una definizione che sembrava, almeno nei rapporti tra legge e statuti universitari dei singoli atenei, fissare una riserva assoluta. Poi si è ritenuto inopportuno, almeno per quello che riguardava materie non attinenti ai singoli atenei, ma di interesse superiore, che il Parlamento se ne occupasse in tutti i suoi dati analitici; penso agli ordinamenti didattici riguardo ai quali far votare il Parlamento materia per materia, per le materie che sarebbero necessarie per ogni *curriculum*, sarebbe eccessivo e comunque non producente sul piano della possibilità per il Parlamento di occuparsi di grandi leggi. Si è ritenuto che in questo settore, al di sopra dei singoli atenei, vi fosse una fascia quanto meno di riserva relativa. Ma una volta accertato e consentito (anche tra gli studiosi che avevano sostenuto più a fondo che l'articolo 33, ultimo comma, fondasse questa riserva assoluta) che di riserva relativa si potesse parlare, sono nati dissensi notevoli sul modo di attuare la delegificazione anche in presenza della riserva relativa e sono stati espressi molti dubbi sui modi della delegificazione che venivano impiegati nel disegno di legge sulle autonomie, cioè con il rinvio ai regolamenti.

Il dissenso è nato non tanto sulla riserva assoluta o sulla riserva relativa ma circa la portata di quelle norme generali che l'articolo 17, secondo comma, della legge n. 400 vorrebbe che fossero predisposte dal legislatore perchè la delegificazione non si risolvesse in abdicazione del legislatore stesso.

È chiaro che molte questioni riguarderanno il problema del pubblico impiego, il problema dei contratti, la materia contratti-legge, però si tratta di un esempio di come bisognerebbe far partire questa esperienza.

Il ministro Ruberti in varie sedi si è dichiarato disponibile a rivedere questo aspetto molto delicato che può far assumere, insieme alla legge sul Ministero, il carattere di precedente importante. Bisognerebbe concordare nell'ambito delle due Camere una linea comune, rivolta ad evitare l'approvazione di norme legislative di eccessivo dettaglio; questo esperimento di delegificazione, nelle materie di riserva relative, dovrebbe essere assistito da un vasto consenso affinché tali norme vengano interpretate come disposizioni di principio. Tuttavia, il mio timore è che in alcuni casi si rischi di passare da un eccesso ad un altro ed allora questo susciterebbe reazioni più o meno fondate, che bloccherebbero il processo che è appena agli inizi e che dovrebbe accompagnarsi alla limitazione dei decreti-legge. Oggi il Governo fa quello che non dovrebbe fare, i decreti-legge, e non fa quello che dovrebbe fare, i regolamenti. È una vecchia storia anche del periodo fascista, non è casuale che dopo aver fatto una buona legge, per certi aspetti, come la n. 100 del 1926, ci sia poi stato questo stravolgimento dei decreti-legge dovuto in parte al quadro dittatoriale con il potere sempre più concentrato che si è avuto allora, ma in parte a

difetti che riemergono, cioè una parte della burocrazia desidera la legificazione evitando così i pareri del Consiglio di Stato e i visti sostanziali della Corte dei conti; attraverso il decreto-legge si saltano molti ostacoli e quindi c'è la tentazione di ricorrere a questo strumento che evita una serie di giudizi e di passaggi.

Speriamo, pertanto, in questo quadro, di fare una verifica insieme con gli altri esponenti del Governo che verranno, con questi lavori che procederanno parallelamente - quelli che verranno fatti in sede di Governo e quelli che verranno fatti in sede parlamentare - perchè interessano entrambi gli organi costituzionali, e vedendo di trarre dalla massimazione della Corte costituzionale tutto quello che si può trarre per avere verifiche sui singoli settori per poter quindi procedere in modo non disinvolto, come è parso che avvenisse per talune di queste delegificazioni fatte per un disegno di legge più recente che ho citato. Si spera di avviare questo lavoro vedendo poi se in sede di legislazione costituzionale - ma questo avviene soprattutto agli inizi della legislatura - ci sia la possibilità di operare, specialmente in tema di articolo 96 o in altri argomenti di questa natura, un mutamento di disciplina che agevoli l'opera di delegificazione.

Mi sembra che sia questo il terreno di comune intesa.

GALEOTTI. Signor Presidente, credo che l'appunto e la rapida introduzione del Ministro ci consentiranno di approfondire meglio gli aspetti e gli elementi che già emergono da questo primo approccio e anche dalla sua riflessione su alcuni aspetti molto interessanti.

Per quello che mi riguarda ritengo però che sarebbe opportuno capire, Presidente, come muoversi, nel senso che va bene questo primo incontro che ci consente di vedere alcuni aspetti, di capire anche come il Governo (il Ministro ce lo indicava) comincia a muoversi, quali valutazioni fa e cosa intende anche proporci. Credo, comunque, che sarebbe anche importante capire, come Commissione, quale percorso si pensa di seguire.

Inoltre, concordo con lei circa l'opportunità di avere su questa delicata materia scambi di idee anche con la omologa nostra Commissione dell'altro ramo del Parlamento - questo sarebbe senz'altro interessante - ma credo che forse dovremmo estendere la nostra indagine, non limitandoci ad individuare le sole cause immediate che hanno dato origine al fenomeno all'ipertrofia legislativa.

Il Ministro ha parlato, nel suo intervento, della decretazione d'urgenza: inutile dire che come opposizione facciamo la nostra parte ed anzi ritengo sia un nostro preciso dovere quello di far riflettere la maggioranza e di avanzare le obiezioni del caso quando si è in presenza di decreti reiterati più volte. Ma non si tratta solo di questo; il Ministro, ad esempio, accennava ai numerosi casi di legislazione di dettaglio, spesso opera delle Commissioni in sede deliberante, perchè questa è un'altra anomalia del caso italiano. Infatti, sono le Commissioni, più che le Assemblee parlamentari, le principali responsabili del fenomeno.

Inoltre, va tenuto presente il fatto che attraverso questa normazione di dettaglio, ma anche attraverso lo strapotere della burocrazia - cui accennava il Presidente - non solo limitiamo l'esercizio della potestà

regolamentare del Governo, ma togliamo spazio anche al potere legislativo regionale e questo è un aspetto su cui vorrei che si riflettesse molto attentamente. In proposito, forse, potrebbe essere utile un incontro non solo con la Commissione della Camera dei deputati, ma anche con la Commissione bicamerale per le questioni regionali, la quale, sulla base dell'esperienza fin qui maturata, potrebbe fornirci spunti di riflessione in tema di violazione delle competenze che l'articolo 117 della Costituzione assegna alle Regioni a statuto ordinario.

Queste però, signor Presidente, a me pare siano più che altro le cause immediate da cui origina il fenomeno dell'eccessiva proliferazione legislativa; mentre credo che noi non possiamo astenerci dal condurre un'approfondita indagine in merito anche alle sue cause mediate. È in questo ambito che appare indispensabile, in primo luogo, provvedere ad un riassetto della pubblica amministrazione. Certo, al suo interno, vi sono anche importanti ed elevate capacità professionali, ma sappiamo che il problema di una maggiore professionalità e qualificazione dei suoi appartenenti esiste realmente. Inoltre, a mio avviso, si pone un problema di riforme istituzionali, sia del sistema politico che, più specificamente, di quello elettorale perchè sono queste, tutto sommato, le cause mediate che portano poi a quelle disfunzioni di cui stiamo parlando.

Infine, a me interesserebbe capire meglio – come dicevo all'inizio – quale percorso si intenda seguire nel corso di questa indagine, in modo tale da consentirci di dare un utile contributo al suo svolgimento anche per quel lavoro, cui ci sollecitavano sia il Ministro che il Presidente, di individuazione delle materie e degli ambiti cui applicare il processo di delegificazione. Al riguardo, infatti, credo che questa Commissione, insieme all'omologa Commissione della Camera e al Governo stesso, possa lavorare proficuamente in questa direzione. Noi non vogliamo – e questo deve essere chiaro a tutti – trasferire al Governo la funzione legislativa, e mi pare che comunque il Presidente sia stato molto equilibrato in proposito; però ci rendiamo conto che vi è un vuoto che va colmato in tema di potestà regolamentare da affidare al Governo, sulla base anche di quanto disposto dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. Pertanto, noi vogliamo dare il nostro contributo al riguardo, ma vogliamo anche valutare e suggerire tutto ciò che può essere utile, domani anche in tema di riforme più ambiziose, per restituire alle Regioni e alla potestà legislativa regionale quelle competenze che la Costituzione assegna loro.

Inoltre, non bisogna sottovalutare il fatto che sovente il ricorso a leggi di dettaglio, su materia spesso non di estremo rilievo, rappresenta l'unica strada per ottenere quei risultati che in via amministrativa non si riescono a conseguire. Io, ad esempio, sono tra i presentatori di un disegno di legge per la celebrazione del quinto centenario della morte di Piero della Francesca ed il motivo che mi ha spinto a presentarlo risiede nel fatto che, sebbene sia stato istituito al riguardo un Comitato nazionale, riconosciuto con decreto del Presidente della Repubblica, i finanziamenti che dovevano essere concessi per mettere in piedi le iniziative all'uopo previste sono però bloccati e le cose non vanno avanti non si sa bene per quale motivo. Queste sono le ragioni per cui poi si

sceglie la strada legislativa che diventa un vero e proprio surrogato di quella amministrativa.

In conclusione, dunque, noi siamo molto interessati a questi temi e offriamo la nostra disponibilità e il nostro contributo per un lavoro serio in tale direzione.

**PRESIDENTE.** Credo che la Commissione affari costituzionali della Camera abbia svolto un'indagine, di cui spero di potere acquisire gli atti al più presto, circa la prima applicazione della legge n. 400. Ebbene, penso che potrebbe essere utile avere anche questo materiale a disposizione, in un'epoca in cui si moltiplicano i testi di *drafting* e torna in auge il discorso della «buona legislazione».

Sono stati pubblicati poi, sempre presso la Camera dei deputati, due volumi in materia di redazione di testi legislativi e quindi potremo acquisire anche questi; inoltre, stiamo seguendo anche sulle riviste le varie proposte che di volta in volta vengono avanzate.

Naturalmente il contenuto dell'articolo 17 della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio non è stato apprezzato tutto nella stessa misura dalla dottrina. Infatti ha suscitato perplessità il caso del vuoto legislativo che può essere riempito, almeno in una fase iniziale, da norme regolamentari.

Comunque, sul comma 2 dell'articolo 17 si va allargando e consolidando il consenso. Cercheremo perciò di proseguire su questa strada e di acquisire tutti gli elementi utili a tal fine.

**STERPA, ministro per i rapporti con il Parlamento.** Signor Presidente, le assicuro che farò tesoro delle sue osservazioni. Ringrazio la Commissione per avermi offerto la possibilità di intervenire.

**PRESIDENTE.** Ringrazio nuovamente il ministro Sterpa per il suo intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,35.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO